

Think tanks neoliberales en los debates sobre la inseguridad y el rol del Estado.

Autores:

Nicolás Dallorso^{1 2}

nicolas_dallorso@yahoo.com.ar

Argentina

Gabriela Seghezzo^{3 4}

gseghezzo@gmail.com

Argentina

Resumen

En la última década, tras el fin de la hegemonía neoliberal, en el Cono Sur se abrió un nuevo ciclo en el que el rol del Estado volvió a ser objeto de disputa y foco de discusión y, paralelamente, el tema de la inseguridad ha adquirido progresivamente una inusitada relevancia sociopolítica. Es a partir de este escenario que proponemos conocer con mayor profundidad la problematización correlativa de la (in)seguridad y del rol del Estado en la región. Por ello, el objetivo general de este trabajo es analizar las posiciones que toman distintos think tanks neoliberales acerca de las configuraciones específicas que debería adoptar el Estado, a partir de la instalación del problema de la (in)seguridad en el Cono Sur. Específicamente se estudiarán las propuestas de los distintos think tanks en materia procesal-penal, policial y/o penitenciaria.

Palabras claves:

Inseguridad, Usinas de Pensamiento, Estado

Key Words:

Insecurity, Think Tanks, State

I. Introducción

Desde mediados de la década de 1990, la seguridad –o, su contracara, la inseguridad— se erigió como un

¹ Universidad de Buenos Aires. Facultad de Ciencias Sociales. Instituto de Investigaciones Gino Germani.

² Consejo Nacional de Investigaciones Científicas y Técnicas.

³ Universidad de Buenos Aires. Facultad de Ciencias Sociales. Instituto de Investigaciones Gino Germani.

⁴ Consejo Nacional de Investigaciones Científicas y Técnicas.

problema urgente, de vital interés y preocupación para las sociedades de los países de la región. Desde una multiplicidad de discursos (mediáticos, políticos, académicos, etc.), se fue delimitando este problema social al mismo tiempo que se fue configurando como objeto de intervención gubernamental. Sin embargo, el significado de la (in)seguridad⁵ se encuentra en disputa. Por una parte, el discurso hegemónico construye a la inseguridad como un problema social definido muy vagamente en relación con el delito callejero y con la protección de ciertos bienes y algunos grupos sociales en el espacio público. A pesar de esta borrosa definición, la construcción se asienta, prácticamente sin excepción, sobre el férreo vínculo entre delito callejero y sectores populares. Por otra parte, también es cierto que, en otros discursos, se busca definir a la inseguridad como efecto del daño social provocado, no por los pequeños ilegalismos, sino por el delito económico organizado. No obstante, tanto en el discurso hegemónico como en los discursos críticos, cuando se habla de (in)seguridad, los debates en torno a qué es el Estado y cuáles son sus lógicas específicas emergen como una suerte de fondo constante, esto es, se define y tematiza la (in)seguridad, al tiempo que a la estatalidad.

Se busca atender bajo qué condiciones, determinados hechos sociales pueden ser construidos como “problemas sociales” a ser resueltos (y por tanto, definidos, diagnosticados y delimitados) por diversos tipos de autoridades. En este contexto, distintos *think tanks* se configuran como nodos relevantes de redes de gobierno en la disputa por el sentido de la “inseguridad”. Estas organizaciones político-sociales forman parte, en algunos casos, de redes de autoridades de gobierno más amplias que incluyen *think tanks* internacionales y agencias y organizaciones regionales que elaboran propuestas en materia de políticas de seguridad.

En la última década han resurgido los debates en torno al rol que el Estado debe desempeñar en el complejo entramado económico, político y social. Luego de la crisis de principio de siglo, y pasada la ola del ajuste estructural y las políticas de reformas pro-mercado que estigmatizaron al sector público, en la región, se abrió un nuevo ciclo que algunos autores han denominado posneoliberal en el que el Estado ganó protagonismo (Thwaites Rey, 2008; García Delgado y Peirano, 2011; García Linera, 2010, O'Donnell, 2007; Tapia, 2009; Vilas, 2010; Zurbriggen, 2007). Es por ello que el rol del Estado estuvo en el centro del debate político: su función articuladora-mediadora, su capacidad regulatoria, su función como dinamizador de la participación popular, los niveles de su intervención territorial, su papel en el desarrollo socioeconómico, su injerencia en los conflictos sociales, entre otros. El fin de las experiencias posneoliberales en la región y la restauración neoliberal vuelve situar el debate por la estatalidad en lo más alto de la agenda política.

⁵ Nuestro recorrido nos sugirió que indagar la cuestión de la “inseguridad” implica, necesariamente, un replanteo crítico de su reverso constitutivo, es decir, la “seguridad”. Es por ello que preferimos hablar de (in)seguridad para dar cuenta de la imposibilidad de un desencaje absoluto o, más bien, de la imbricación constitutiva que se establece entre ambos términos.

Hoy, el retorno neoliberal en el gobierno del Estado de varios países de la región resitúa el debate sobre la estatalidad valorada en lo más alto de la agenda política. Y, en la medida en que la instalación del problema de la inseguridad reclama, interpela e, incluso, cuestiona la actuación del Estado resulta relevante indagar cómo la problematización que se hace del problema de la (in)seguridad y de los modos legítimos de encararlo participa del debate sobre el rol del Estado.

Distintas investigaciones han señalado la injerencia que han tenido y siguen teniendo las agencias y organizaciones regionales⁶ en la implementación de políticas públicas en materia de (in)seguridad en muchos de los países de América Latina (Wacquant, 2004, 2010; Murillo, 2008; Seghezzo, 2013). Esos lineamientos producidos por las agencias y organizaciones regionales resultan sometidos a procesos de traducción, importación y apropiación estratégica (Santos de Sousa, 2003; Sozzo, 2004, 2006, 2008) y, en ese sentido, son incorporados o debatidos en las orientaciones de políticas públicas propuestas por distintos *think tanks* y organizaciones político-sociales locales.

Este trabajo se enmarco en una investigación mayor titulada “Gobernar a partir de la (in)seguridad: organizaciones político-sociales en los conflictos y debates sobre el rol del Estado” que cuenta con financiamiento de la Agencia Nacional de Promoción Científica y Tecnológica (ANPCyT - Argentina) apoya, a través del Fondo para la Investigación Científica y Tecnológica (FonCyT). Las hipótesis de trabajo centrales son: en primer lugar, que en los modos en que los *think tanks* definen y tematizan el problema de la (in)seguridad y las intervenciones legítimas para mitigarlo aparecen en pugna distintas concepciones sobre qué es y qué debería ser el Estado; segundo, que los *think tanks* se han mostrado activos en el impulso de propuestas de reformas en materia procesal-penal, policial y penitenciaria así como en estrategias extra penales de intervención. Estas propuestas tuvieron una recepción diferenciada en el diseño y la implementación de políticas estatales en el período posneoliberal y en la restauración neoliberal en algunos de los países de la región.

Puntualmente, en este trabajo de carácter exploratorio, analizamos el modo en que el que en los *think tank* neoliberales “Fundación Paz Ciudadana. Políticas Públicas en Seguridad y Justicia” y el “Instituto Millenium.

⁶ A partir de la publicación en 1994 del informe del Programa de Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD) donde se presentó el concepto de “seguridad humana”, distintos enfoques securitarios han ganado relevancia en la agenda de agencias y organizaciones regionales como el Banco Interamericano de Desarrollo (BID), el Banco de Desarrollo de América Latina (CAF), la Comisión Interamericana de Derechos Humanos de la Organización de Estados Americanos (CIDH-OEA) y el propio PNUD, entre otras. En algunos casos se retoma la propuesta de “seguridad humana” elaborada por el PNUD, en otros casos, se adopta la perspectiva de la “seguridad ciudadana” o de “seguridad democrática” en contraposición con los tradicionales enfoques de “seguridad nacional” o “seguridad pública”.

Centro de pensamiento”, emerge problematiza la inseguridad, el lenguaje que utilizan, y las propuestas que realizan. Para ello, en primer lugar, realizamos una somera descripción de cada una de ellas y exponemos sus principales lineamientos, a través del análisis de documentos, páginas webs y producciones audiovisuales. En segundo lugar, presentamos una serie de regularidades que resultan estratégicas en el abordaje de los *think tank* y la cuestión securitaria⁷.

II. a) *Think Tank* y securitización: “Fundación Paz Ciudadana”

La “Fundación Paz Ciudadana. Políticas Públicas en Seguridad y Justicia” es una organización orientada al diagnóstico y la producción de propuestas de intervención en temáticas que caracterizan como vinculadas a la seguridad y la justicia, creada en 1992, cuya sede se encuentra en Santiago de Chile. Se autodefinen como una “institución sin fines de lucro” y caracterizan la cuestión securitaria en relación con el delito, como se deja leer en la “reseña institucional” de su página web:

“Este trabajo se extiende a todas las áreas relevantes para la disminución de la delincuencia e incluye la prevención social y situacional, el sistema judicial y penitenciario, y la reinserción de quienes han infringido la ley penal” (Fundación Paz Ciudadana).

Este *think tank* está formado por “personas destacadas del ámbito empresarial, académico, político, eclesiástico, intelectual y artístico” y cuenta con una estructura organizativa dividida en tres áreas: “Análisis y Estudios; Justicia y Reinserción, y, Prevención del Delito”, integradas por equipos multidisciplinarios de expertos.

El mecanismo de financiamiento es a través de aportes individuales o de empresas. Entre los “donantes”, como se deja leer en su página web, figuran diversos bancos como el Santander Río, el Banco de Chile y el Banco Consorcio, el diario “El Mercurio”, las cadenas Falabella y Walmart, las empresas IBM y Motorola, entre otros.

Si bien cuenta con una Revista *on line* –“Conceptos”, una publicación discontinua que ya tiene un acervo de 35 números⁸-, así como organiza una conferencia anual sobre “Análisis delictual y persecución penal” e informes periódicos de datos estadísticos, resulta característico del modo de comunicación la producción de materiales audiovisuales, de una extensión reducida y con animaciones, en los que plantan los lineamientos y propuesta de la organización.

⁷ Para un desarrollo pormenorizado sobre los índices que permiten describir la constelación neoliberal hoy y el discursos securitario hegemónico como uno de sus componentes, ver Seghezzeo y Dallorso, 2017. El Banquete de los Dioses, en prensa.

⁸ Disponibles en <http://www.pazciudadana.cl/category/publicaciones/conceptos/>.

Detengámonos por un momento, algunos de ellos:

“Fortalecimiento de cumplimiento de penas en libertad” –2011-: el video se inicia con las imágenes televisivas del incendio en la cárcel de San Miguel durante el año anterior. El hecho produjo la muerte de 81 presos, varios heridos y la evacuación de más de 2000 personas. El eje que articula la narrativa de esta pieza comunicacional es la extensión de medidas alternativas a la prisión y el argumento que se presenta como clave es la reducción de los costos para el Estado. Esa línea se refuerza con afirmaciones como que resultaría necesario la incorporación de privados en la administración penitenciaria, así como el testimonio de un “rehabilitado”, esto es, se presenta como un logro la trayectoria vital de un condenado que cumplió su condena a través de medidas alternativas. Una voz en *off* refuerza: una medida alternativa: “[...] para el recluso es una sanción, para la sociedad es un beneficio que permitirá cortar carreras delictivas, bajar la reincidencia y abortar los costos al Estado”.



“Análisis criminal en Latinoamérica” -2012-: este video se inicia con imágenes de grandes núcleos urbanos, puntualmente capitales latinoamericanas como Lima, Santiago de Chile, Ciudad de México y Buenos Aires, a las que se le superpone una voz en *off* en donde se define a la inseguridad como uno de los principales problemas en estas latitudes y se la asocia al crimen y la violencia. Este video combina entrevistas a expertos, imágenes de animación, gráficos con datos estadísticos, así como imágenes de la vida social en las ciudades. Resulta llamativo de esta pieza comunicacional que las soluciones propuestas para intervenir sobre el problema así definido se vinculan con el sistema penal. Entre otras, se proponen cursos a policías, al personal de las

fiscalías y a los gobiernos locales a fin de formar “Analistas del delito”. Esta pieza finaliza con los logos corporativos de quienes lo hicieron: Fundación Paz Ciudadana, International Association of Crime Analysts (IACA) y Motorola Solutions Foundation.



“Chile, un país más seguro” – 2017-: lo que caracteriza a esta pieza comunicacional es el modo narrativo: es una suerte de animación que cuenta la vida de “Pepe”, la caricatura de un delincuente: un joven que dejó la escuela, su padre estaba preso y “las drogas terminaron por marcarlo”. El anudamiento entre inseguridad – delito – pobreza – juventud – drogas se vuelve estructurante de esta pieza de animación. A medida que avanza el relato de la vida de “Pepe”, la argumentación es reforzada con datos estadísticos.



Resulta crucial para la narrativa de este video el momento en que se condena a “Pepe” por sus delitos: lo envían a prisión y allí la argumentación se orienta a mostrar los costos que acarrea el encarcelamiento como medida de castigo y a plantear los beneficios que traería el establecimiento de penas en libertad con control. A partir de allí, se plantean 13 reformas “que Chile necesita para ser un país más seguro”, que presentan un perfil marcadamente policialista y represivo. Esta pieza cierra presentando a los autores del video: “Fundación Paz Ciudadana” y el “Banco Interamericano de Desarrollo”.

De hecho, otro elemento que resulta saliente del modo en que este *think tank* desarrolla sus actividades e intervenciones es la articulación con otras organizaciones. La construcción de una red con otros *think tank*, organismos regionales, organizaciones de la sociedad civil locales y extranjeras, e incluso diversas instancia estatales aparece en un lugar estratégico. “Fundación Paz Ciudadana” mantiene, según sus propias palabras, “alianzas de trabajo y cooperación, vía contratos, proyectos y asesorías” con el Banco Interamericano de Desarrollo, Corporación Municipal de La Florida, Ferrocarril Antofagasta – Bolivia, Fundación Hanns Seidel, Fundación San Carlos de Maipo, la Sociedad Alemana para la Cooperación Internacional, GIZ y con diferentes organismos estatales de Chile: el Ministerio del Interior y Seguridad Pública, el Ministerio Público, Fiscalía Nacional, el Ministerio de Justicia, y la Policía de Investigaciones.

II. b) Think Tank y securitización: “Instituto Millenuim”

El Instituto Millenium, también conocido por el acrónimo Imil (o IMIL), es un *think tank* brasileño, con sede en Río de Janeiro. Fue creado en 2005 por la economista Patrícia Carlos de Andrade y el profesor de filosofía Denis Rosenfield, para difundir una visión de mundo liberal. Tiene el apoyo de grandes corporaciones y grupos mediáticos, con el propósito de influir en la sociedad brasileña a través de la difusión de ideas de sus representantes, expertos y columnistas. Imil difunde su visión del mundo a través de "seminarios, conferencias y reuniones en todo el país, el contacto con la prensa y la publicación de análisis diarios en el portal". Oficialmente, Imil se declara "independiente de los partidos políticos" y promueve valores de "libertad individual, derechos de propiedad, economía de mercado, democracia representativa, estado de derecho y límites institucionales para la acción del gobierno".

Imil tiene un portal en una página web y también tiene una amplia presencia en redes sociales: Facebook y Twitter. Entre las categorías en las que ordena sus intervenciones en la web se encuentran: Economía, Democracia, Libertad, Estado de Derecho y Emprendedorismo. Y el contenido que se reparte en estas categorías puede tratarse de: videos institucionales, entrevistas, entradas de blogs, artículos, notas de opinión en la prensa, newsletter, etc.

Asimismo, el *think tank* tiene un canal de youtube con videos institucionales (algunos animados), entrevistas, listas de reproducción (entre las que se puede destacar: Economía, Emprendedorismo e Innovación, Iniciativa es todo, Soluciones para Brasil, Reformas, 10 mandamientos para el Brasil que queremos, etc), podcast. Un ejemplo de los videos institucionales del *think tank* es el de la “Retrospectiva de 2017”. Se puede ver acá <https://www.youtube.com/watch?v=fB7J1cQJrjA>

En este video podemos observar cómo Imil destaca los valores neoliberales que guían su accionar: Transparencia, Meritocracia, Responsabilidad Personal y Crecimiento sin Interferencia Estatal.



También en el video se plantea que el Instituto Millenium tiene que invertir tiempo para apartarse de personas y organizaciones que amenazan su posicionamiento. Lo llamativo de esto, es que esta frase que alude a la amenaza es ilustrada en el video con una escena de robo de una cartera en un auto.



Del material relevado merece destacarse que no hay en el portal propuestas de políticas en ningún área de gobierno que tengan un formato “tradicional”, es decir: proyectos de ley; documentos con antecedentes, justificaciones, etc. Por el contrario, todas las propuestas de intervenciones tienen formatos de videos, intervenciones en la prensa, entradas de blogs, videos animados, videos de panel de expertos, etc.

Por ejemplo:



La temática de la (in)seguridad o de las reformas en materia penal, penitenciaria o policial tienen un peso relativo bajo en el total de material de Imil (principalmente, en relación con las temáticas vinculadas a la economía de mercado, la libertad de expresión, la educación o la lucha contra el populismo).

De todos modos, existen numerosas entradas de blogs, notas en la prensa y otros materiales sobre la cuestión. Entre ellas queremos destacar un particular tratamiento del tema que es reiterado a lo largo del tiempo: una preocupación por los costos económicos de la criminalidad y la violencia a la hora de la inversión privada. Las cuatro entradas que se pegan a continuación abordan esta cuestión:

<https://www.institutomillennium.org.br/blog/industria-perde-27-bilhes-por-falta-de-segurana/>



<https://www.institutomillennium.org.br/millenniumtv/comercio-sofre-crise-violencia-estado-rio/>



En esta entrada, incluso hay un video de una entrevista que acompaña la nota:



<https://www.institutomillennium.org.br/blog/crimes-e-gastos-com-seguranca-consomem-r-130-bi-das-empresas/>



La entrada comienza diciendo: “En el momento en que el país intenta atraer a toda costa inversiones para volver a crecer, los empresarios hacen cuentas para ver si el “costo Brasil” compensa las apuestas en el país. En planillas, no sólo están los famosos gastos de infraestructura precaria o burocracia. Las constantes escenas de violencia y la sensación de falta de seguridad pesan cada vez más en la decisión.”

<https://www.institutomillennium.org.br/blog/transportadoras-rj-empregam-20-orcamento-em-seguranca/>



III. Índices: comunicación, (des)territorialidad, capitales.

Ahora bien ¿cuáles son los indicadores que dan cuenta de las regularidades que circulan entre y, a la vez, configuran a los *think tanks* neoliberales en sus problematizaciones de la cuestión securitaria? En lo que sigue presentamos algunos signos que percibimos a través del análisis del corpus de indagación. Y los presentamos aquí como una primera aproximación.

1. *La expansión de una comunicación audiovisual bajo una fuerte gramática economicista.* Resulta un elemento característico de este tipo de autoridades de gobierno, como lo son los *think tank* el uso privilegiado de dispositivos audiovisuales para la comunicación institucional. Lo que a su vez modula el tipo de intervenciones que ellos producen: asistimos, en muchos casos, a un desplazamiento del repertorio de propuestas políticas “tradicionales”, como la elaboración y presentación de proyectos de ley en los organismos legislativos, hacia piezas comunicacionales de animación en las que delinean las presuntas soluciones al problema. El modo de intervención así como el lenguaje que hegemoniza la comunicación del Instituto Millenium resulta una suerte de paroxismo en este sentido. El soporte privilegiado de su comunicación institucional son, precisamente, los videos cortos para las redes sociales.

Asimismo, la recuperación positiva del campo semántico de la economía es otra constante que caracteriza al lenguaje de los *think tanks*. Como se puede escuchar en los *spots* Fundación Paz Ciudadana, el “costo económico de la inseguridad”, el “sistema de flujos”, o bien la apuesta por el fortalecimiento del cumplimiento de penas en libertad como mecanismo para bajar los costos que acarrear los presos resultan sintomáticos de un tipo de comunicación que se legitima en, por y a través de un lenguaje propio de la economía más ortodoxa.

2. *Desterritorialización y reterritorialización estratégica.* En las distintas piezas comunicacionales analizada, los *think tanks* se posicionan a sí mismos como parte de una *expertise* global que puede y debe detectar los problemas de cada uno de los países pero desde una suerte de mirada universal. Y es esa posición global deslocalizada la que les permite una reterritorialización en el sentido de que es desde ese *know how* global que se legitiman y ponderan las propuestas que promueven para Chile y Brasil respectivamente.

3. *Tipos de capitales:*

En la línea de Pierre Bourdieu en “‘La representation politique’. Elements pour une thorie du champ politique” (1981), los capitales que estructuran el campo de los *think tank* securitarios, esto es, las herramientas en la disputa por la producción de sentidos legítimos que ponen en juego las distintas usinas de pensamiento, parecen

vincularse con al menos tres cuestiones:

- a) La producción de conocimiento experto. Esto es, una forma de conocimiento que se orienta a la intervención, fundamentalmente hacia la concreción de políticas públicas.
- b) La construcción y participación en redes de organizaciones nacionales e internacionales. En estrecha vinculación con lo que abordamos en el segundo indicador, el funcionamiento en redes de organizaciones parecería habilitar un plus de legitimación internacional/universal de los diagnósticos y propuestas, al tiempo que refuerza y hasta garantizaría, como veremos inmediatamente, la presunta apoliticidad de los mismos.
- c) La elaboración de diagnósticos y propuestas de intervención “apolíticos”. “Sin intereses” e “independientes”, como se deja leer en las presentaciones institucionales de ambas organizaciones, permiten teñir de sospecha toda actividad política o estatal y refuerzan la presunta apoliticidad como un valor. Y la conjunción entre la recuperación positiva del campo semántico de la economía a la que hicimos referencia en el primer indicador y esta presunta apoliticidad, funcionan también como trampolín para la reivindicación de la tecnocracia -donde la administración neutral, que vendría garantizada por un saber experto, aparece como la única forma racional de dirimir eventuales desacuerdos-, y el ONGismo. Por fuera de los intereses espurios de la política, la invocación a la sociedad civil (apolítica, prístina e impoluta), resulta estratégica. Se vehiculiza una fobia a la política y la estatalidad que hace uso del repertorio, presente en esta gramática, del repudio a la “populismo” como un problema característico de los políticos, en particular, y de los regímenes políticos democráticos, en general.

Nos encontramos, entonces, frente a tres especies de capital que en su conjunción ponderan el lenguaje de la economía y la modernización, y se combina con la pretendida despolitización de las políticas llevadas a cabo, hasta el punto que no deben siquiera ser objeto de debate. Y todo ello redundando en la construcción de un escenario asentado en una férrea dicotomía desnivelada: un Estado caracterizado como fuente de derroche y freno a la prosperidad que el libre juego de la oferta y la demanda del mercado podría garantizar; al tiempo que la ponderación del mercado como el mejor mecanismo de asignación de recursos. Un esquema en el cual el comportamiento humano puede (y debe) ser traducible a precios calculables y las elecciones adquieren un carácter monetarizable es, también, una gramática estructurada en torno al vocabulario de la empresa que habla en nombre del imperativo “técnico” de la gestión.

IV. Bibliografía

P. Bourdieu (1981): “‘La représentation politique’. Elements pour une theorie du champ politique”, en *Actes de la recherche en sciences sociales*, Vol 36, N° 36-37, pp. 3-24.