

El gobierno de
la inseguridad en un
escenario posneoliberal
(Argentina 2010-2015)*
/ The government
of insecurity
in a post-neoliberal
scenario (Argentina
2010-2015)

* Artículo de investigación. Recibido: 24 de julio de 2018. Aceptado: 9 de enero de 2019.
TLA-MELAU, Revista de Ciencias Sociales. Facultad de Derecho y Ciencias Sociales.
Benemérita Universidad Autónoma de Puebla, México / E-ISSN: 2594-0716 / Nueva
Época, año 13, núm. 47, octubre 2019-marzo 2020, pp. 6-25.

RESUMEN

El presente artículo analiza los modos de gobierno de la seguridad que se desprenden del discurso securitario del Ministerio de Seguridad de la Nación de Argentina durante el periodo kirchnerista. Desde una perspectiva teórica que recupera elementos foucaultianos y a partir de una metodología cualitativa y arqueológica, indagamos en los diagnósticos y modalidades de intervención en seguridad de los discursos ministeriales y sus continuidades y desplazamientos respecto al discurso hegemónico instalado social, política y mediáticamente en la década de los noventa. Los discursos ministeriales equiparan inseguridad y delitos de los sectores populares y propugnan a las fuerzas de seguridad como la principal herramienta para su persecución. Asimismo, señalamos una serie de desplazamientos respecto de los sentidos comunes en seguridad. En primer lugar, en los discursos ministeriales los sectores populares aparecen como las principales víctimas de la inseguridad. En segundo lugar, indicamos que los mecanismos de intervención en seguridad se encuentran subordinados a los postulados de gobierno político, derechos humanos y gestión de la conflictividad.

PALABRAS CLAVE

Seguridad, derechos humanos, políticas de seguridad, Argentina.

ABSTRACT

This article analyzes the different governments of security that emerge from the security discourse of the Ministry of Security the Argentinian Nation during the Kirchner period. From a theoretical perspective it recovers Foucault elements and from a qualitative the archaeological methodology, this writing looks into the diagnoses and modalities of security intervention of the ministerial discourses and their continuities and displacements regarding the hegemonic discourse. The social, political and media discourse installed in the nineties. Ministerial speeches equate insecurity and crimes of the popular sectors champion security forces as the main aspect to persecute crime. Likewise, we point out a series of displacements regarding common security senses. First, in the ministerial speeches the popular sectors are seen as the main victims of insecurity. Second, we indicate that security intervention mechanisms are subordinated to the postulates of political government, human rights and conflict management.

KEYWORDS

Security, human rights, security policies, Argentina.

* Becaria Consejo Nacional de Investigaciones Científicas y Técnicas. Universidad de Buenos Aires, Argentina. (pilarfiuza@gmail.com) Orcid.org/0000-0003-0399-6838

1. Introducción / 2. La configuración del discurso hegemónico de la inseguridad en Argentina / 3. La reconfiguración de los (viejos) mecanismos de gobierno de la seguridad / 4. Consideraciones finales

1. INTRODUCCIÓN

La cuestión securitaria es una preocupación nodal de los estudios del control social¹ y de la tradición de la criminología crítica.² La (in)seguridad ha sido definida como un objeto escurridizo,³ como un núcleo de la constante tensión de la cuestión social⁴ y, en consecuencia, como un aspecto imposible de erradicar del orden social.⁵

De acuerdo con Castel,⁶ la noción de (in)seguridad fue problematizada de distintos modos a lo largo de la historia de la modernidad. Por tanto, entendemos que dichas problematizaciones han habilitado, en cada caso, distintas formas de hacer hacer, hacer pensar y hacer decir sobre ello, esto es, de gobernar la cuestión securitaria. Siguiendo a Foucault, definimos *gobierno* como aquellas técnicas y procedimientos destinadas a dirigir conductas.⁷ Se trata de una forma específica del ejercicio del poder que tiene como objetivo la regulación de los comportamientos de las poblaciones con el fin de obtener ciertos resultados.

Cabe señalar que, a partir de dicha noción, Foucault busca distanciarse de aquellas tradiciones que homologan las prácticas de gobiernos con la estatalidad; sin embargo, esto no quiere decir que esta perspectiva no reconozca, en lo que comúnmente se denomina el *Estado*, un elemento importante “históricamente específico y contextualmente variable de las relaciones de gobierno”.⁸

En ese sentido, nuestra investigación se concentrará en el estudio de los discursos desplegados desde una cartera estatal (el Ministerio de Seguridad de la Nación). Entendemos que este no es el único centro de autoridad; no obstante, la estatalidad constituye un lugar privilegiado del ejercicio del poder

¹ Pitch, T., “¿Qué es el control social?”, *Revista Delito y Sociedad*, núm. 8, pp. 51-72.

² Pavarini, M., *Control y dominación. Teorías criminológicas burguesas y proyecto hegemónico*, Buenos Aires, Siglo XXI, 1980.

³ Ranguni, V., “La redefinición de las relaciones de gobierno y el desbloqueo del problema de la (in)seguridad en la última década”, *Revista Voces del Fénix*, núm. 34.

⁴ Ayo, E., Dallorso, N., “(In)seguridad y condiciones de vida en la problematización de la cuestión social: políticas sociales y políticas de prevención social del delito”, *Política Criminal*, vol. 6, núm. 11.

⁵ Pegoraro, J., “Una reflexión sobre la inseguridad”, *Revista Argumentos*, núm. 4.

⁶ Castel, R., *La (in)seguridad social ¿Qué es estar protegido?*, Buenos Aires, El Manantial, 2006.

⁷ Foucault, M., *Seguridad, territorio y población*, Buenos Aires, Fondo de Cultura Económica, 2006.

⁸ Sozzo, M., *Inseguridad, prevención, policía*, Quito, Flacso, 2008, p. 228.

y por ende central para el estudio de las formas de gobierno. Precisamente, nuestro trabajo se orientará hacia el análisis de lo que llamamos *discursividad securitaria ministerial*; esto es, la serie de enunciados vinculados con la cuestión de la (in)seguridad que fueron desplegados por el Ministerio de Seguridad de la Nación de la Argentina durante el período 2010-2015. Como efecto de conjunto, dichos enunciados han dado lugar a una nueva manera de definir y entender la (in)seguridad.

Para estos fines, desde una perspectiva arqueológica,⁹ analizaremos un *corpus* documental realizado con base en documentos estratégicos y programáticos, informes de trabajo, documentos de formación interna, revistas institucionales, materiales de divulgación, resoluciones ministeriales, organigramas, página web, disertaciones y discursos públicos de las autoridades ministeriales y anuncios institucionales el periodo 2010-2015.

2. LA CONFIGURACIÓN DEL DISCURSO HEGEMÓNICO DE LA INSEGURIDAD EN ARGENTINA

En Argentina, a mediados de la década de los noventa, en el marco de un desmantelamiento del aparato productivo y de las protecciones sociales del modelo benefactor local, la cuestión securitaria se instaló como un problema central de la agenda pública y de gobierno. En efecto, se ha señalado lo paradójico de que el proceso centrara la cuestión social en el problema de la (in)seguridad. Aunque coincidió con una coyuntura en la cual los derechos sociales se encontraban en pleno retroceso, no fue la desprotección social el elemento que hegemonizó la preocupación de la opinión pública; por el contrario, la retórica de la (in)seguridad civil se desplegó con mayor fuerza.

Pues bien, la circulación, apoyo y acoplamiento entre prácticas del campo estatal, político¹⁰ y mediático¹¹ tuvo como efecto la conformación de un discurso hegemónico¹² que tendió a vincular (in)seguridad, delito y sectores populares. A su vez, propuso mecanismos de intervención de corte punitivo como principal respuesta al problema.

En ese sentido, es menester señalar que dicha construcción discursiva encontró, asimismo, una traducción en el campo de las políticas públicas. Precisamente, entre los principales recursos contra la inseguridad asumidos

⁹ Foucault, M., *La arqueología del saber*, Buenos Aires, Fondo de Cultura Económica, 2002.

¹⁰ Calzado, M. y Van den Dooren, S., “¿Leyes Blumberg? Reclamos sociales de seguridad y reformas penales”, *Delito y Sociedad*, núm. 27.

¹¹ Galvani, M. y Mouzo, K., “Pobres en acción. Un análisis del programa de televisión *Policías en Acción*”, en Galvani, M., Mouzo, K., Ortiz Maldonado, N., Rangugni, V., Recepter, C., Lis Ríos, A., Rodríguez, G. y Seghezze, G., (coords.), *A la (in)seguridad la hacemos entre todos. Prácticas académicas, políticas mediáticas y policiales*, Buenos Aires, Hekht Editores, 2010.

¹² Dallorso, N. y Seghezze, G., “Retorno neoliberal y razón securitaria”, *Revista Bordes*, 16 de septiembre, 2016. Disponible en: <http://revistabordes.com.ar/retorno-neoliberal-y-razon-securitaria/>

en este contexto encontramos el endurecimiento de las medidas procesales y penales, el incremento del encierro carcelario y estrategias de policia- miento ostensible para la persecución del delito.¹³ Se trataba de gestionar la creciente exclusión social a partir del mecanismo de la criminalización de la pobreza.

Ahora bien, en el año 2003, un nuevo ciclo político en la Argentina puso en juego un balance muy crítico respecto a las políticas de signo neoliberal y sus consecuencias en materia económica y social. Precisamente, una de las características principales que tomó el posneoliberalismo¹⁴ en nuestro país fue la redefinición y revalorización del papel del Estado en tanto motor de la producción e implementación de la política pública. En consecuencia, se produjeron cambios institucionales encaminados a una más directa participación estatal en procesos de decisión y una instalación del mismo como garante y promotor de derechos.¹⁵

Al respecto, pese a las transformaciones producidas en diversas esferas,¹⁶ puntualmente en materia securitaria, no ha habido consenso en caracterizar esta “década larga” como un ciclo cuyas políticas hayan producido un resquebrajamiento absoluto del consenso punitivo conformado durante los años noventa.¹⁷ Contrariamente, entendemos que en esta etapa posneoliberal la relación con el discurso hegemónico de la inseguridad puede caracterizarse

¹³ Gutiérrez, M., *Populismo punitivo y justicia expresiva*, Buenos Aires, Fabián Di Plácido Editor, 2011.

¹⁴ Boron, A., “El pos-neoliberalismo: un proyecto en construcción”, en Sader, E. y Gentili, P. (comps.), *La trama del neoliberalismo. Mercado, crisis y exclusión social*, Buenos Aires, Clacso, 2003.

¹⁵ Pautassi, L., *Perspectiva de derechos, políticas públicas e inclusión social. Debates actuales en Argentina*, Buenos Aires, Editorial Biblos, 2010.

¹⁶ Kulfas, M., *Los tres kirchnerismos. Una historia de la economía argentina 2003-2015*, Buenos Aires, Siglo XXI, 2016.

¹⁷ Entre los autores que han trabajado la temática se encuentran, por ejemplo, Marcelo Sain, quien, en un texto de 2011, titulado “El amague. La política de seguridad pública durante la gestión presidencial de Néstor Kirchner (2003-2007)”, hace una lectura y un balance del período 2003-2007. Luego de un primer periodo muy breve de propuestas reformistas y progresistas, durante los gobiernos de Néstor Kirchner, a partir del 2004 las acciones gubernamentales en materia de seguridad pública favorecieron la apatía y la inercia institucional, el desgobierno político de las fuerzas de seguridad y las estrategias basadas fundamentalmente en reformas penales y procesal penal como respuesta al problema. Otro autor que ha trabado la relación entre kirchnerismo y seguridad es Sozzo. En un texto de 2014 (“Delito común, (in) seguridad y respuestas estatales. Inercia e innovación durante la década kirchnerista a nivel nacional en Argentina”), retoma la cuestión securitaria, se adhiere a la caracterización realizada por Sain y agrega la descripción sobre la etapa que se abre en el 2010, a la cual denomina “reformismo cosmético”. Expresa que se puso en juego un discurso transformador pero acompañado de medidas que tendieron a reiterar los efectos de estigmatización y exclusión de los sectores populares. Desde una óptica distinta, Rangugni en “La redefinición de la relaciones de gobierno y el desbloqueo del problema de la (in)seguridad en la última década”, establece que en la etapa política que abrió el kirchnerismo se generaron las condiciones de posibilidad para el desbloqueo de un nuevo modelo securitario, que si bien no supuso una ruptura total con las políticas de seguridad excluyentes de los años noventa pudo generar una serie de grietas y cambios significativos: la redefinición de su objeto (poniendo en el centro la vida sobre cualquier forma de propiedad) y del lugar de las fuerzas policiales en el gobierno de la seguridad; la reducción de los márgenes de autonomía policial y la persecución de las redes de ilegalidad responsables del delito complejo, cuyas víctimas son los sectores más vulnerables (hasta el momento definidos como victimarios).

como pendular: en ciertos momentos se le minimizó, en otros se le reforzó o se le opuso omitiendo, al tiempo que existieron momentos de disputa.¹⁸

Pues bien, nuestra interpretación es que la coyuntura que se abrió en el 2010 produjo las condiciones para que estos elementos consolidaran una nueva discursividad gubernamental, alternativa al discurso securitario hegemónico. En efecto, en diciembre de 2010, producto de una serie de episodios de violencia policial —el crimen de Mariano Ferreyra bajo complicidad policial y la represión y asesinato de dos personas por parte de la Policía Federal en el conflicto por toma de tierras del indoamericano—, se creó el Ministerio de Seguridad, bajo la conducción de Nilda Garré.¹⁹

Ciertamente, la creación de la cartera en seguridad estuvo acompañada por un discurso pretendidamente disruptivo en materia de seguridad. Los discursos ministeriales formulan el problema en clave republicana a partir de la articulación de tres postulados: la seguridad como derecho, la gestión de la conflictividad y el gobierno político de las fuerzas de seguridad. Detengámonos en cada uno de ellos.

La redefinición de la idea de seguridad en clave de derechos que se produce en los discursos ministeriales se basa en una serie de premisas: *a)* la seguridad es un derecho humano; *b)* la seguridad es condición de posibilidad para el cumplimiento de otros derechos, y *c)* el cumplimiento del derecho a la seguridad depende del aseguramiento de otras garantías y derechos. Asimismo, se menciona que las medidas que el Estado implementa para garantizar el derecho a la seguridad “no pueden estar reñidas con los derechos de ninguno de los afectados”.²⁰ En otras palabras, no hay un derecho (léase el derecho a la propiedad) que prime por sobre otros. Esta característica discute directamente con las miradas punitivas de la seguridad, conocidas por permitir, en pos del aseguramiento del “orden”, el ataque a las garantías civiles de los “peligrosos”. Además, posee claras resonancias de la gramática desplegada por los organismos de derechos humanos de fuerte influencia en la gestión de Nilda Garré en el Ministerio de Seguridad.²¹

¹⁸ Dallorso N. y Seghezze G., *op. cit.*

¹⁹ Nilda Garré es una política argentina cuya trayectoria está vinculada con el peronismo de izquierda y la lucha por los derechos humanos. En los años setenta fue parte de la organización “Montoneros”, y en el año 1983, con la recuperación de la democracia, participó del organismo de derechos humanos “Centro Legales y Sociales”. Asimismo, antes desempeñarse como ministra de Defensa y luego de Seguridad, fue diputada nacional en varias ocasiones (1973-1976; 1993-1997; 1997-2001; 2001-2005).

²⁰ Documento de trabajo INEES, núm. 3, *Políticas públicas, seguridad ciudadana y el Modelo Argentino de Seguridad Democrática*, INEES - Ministerio de Seguridad, 2013, p. 21.

²¹ La definición del presidente Néstor Kirchner de avanzar en los juicios a los crímenes de la última dictadura supuso que algunos organismos de derechos humanos de importante trayectoria y legitimidad acompañen y articulen con el gobierno nacional en las políticas de Memoria, Verdad y Justicia. Este acercamiento se vio traducido, entre otras cosas, en el despliegue de un discurso oficial anclado en la idea de derechos que impregna también la discursividad securitaria ministerial.

Asimismo, en los entramados discursivos ministeriales se advierte la idea de que lo que es intrínseco a los ordenamientos sociales no es el orden sino el conflicto. En torno a ello, se entiende que la labor del Estado no es reprimir las acciones que alteran el supuesto orden, sino gestionar las conflictividades que se producen en su seno.²² En otras palabras, la lógica que se propone se vincula ya no con el cercenamiento del conflicto, sino con su regulación. Asimismo, se expresa la idea de que, dado que los conflictos poseen un carácter fundamentalmente complejo y multicausal, su abordaje requiere de intervenciones “inteligentes” e “integrales”.

El postulado de “gobierno político” se plantea en los discursos securitarios ministeriales como la respuesta a una de las raíces principales del problema de la inseguridad: la autonomía policial. El manejo autónomo de las instituciones policiales es el factor principal en estas problematizaciones para explicar la primacía histórica de una gestión “policialista” de la seguridad basada en acciones meramente reactivas y represivas. De la misma forma, es aquello que habría generado las condiciones para la persistencia de prácticas violentas y corruptas por parte de las instituciones policiales. En ese sentido, la autonomía policial aparece en esta problematización como un elemento heredado de las últimas dictaduras militares que es preciso desarticular a partir de la producción de mecanismos de conducción política.

Entendemos que la incorporación de estos tres postulados tiene como efecto una metamorfosis respecto al modo en que tradicionalmente se entiende la cuestión securitaria. La cuestión de la seguridad asume nuevos objetos, como la garantía de derechos, y nuevos modos de intervención como gestionar la conflictividad y gobernar políticamente a las fuerzas de seguridad.

Ahora bien, si la redefinición de la seguridad en clave republicana aparece como la “gran apuesta” del Ministerio de Seguridad de la Nación, un interrogante que surge es: ¿Cuáles son los mecanismos de intervención, esto es, las “soluciones” que se proponen para el gobierno de la seguridad? ¿Sobre qué objetos se pretende intervenir? ¿De qué modo? ¿En qué medidas las políticas del Ministerio de Seguridad de la Nación formulan modos y objetos de gobierno alternativos a aquellos que signan el discurso punitivista hegemónico, instalado en los noventa, social, política y mediaticamente?

3. LA RECONFIGURACIÓN DE LOS (VIEJOS) MECANISMOS DE GOBIERNO DE LA SEGURIDAD

Con el fin de indagar en los mecanismos de intervención que aparecen como deseables en los discursos ministeriales, resulta pertinente analizar

²² Seguridad y derechos humanos. Herramientas para la reflexión sobre la seguridad humana y democrática”. Coordinado por Esteban Rodríguez. Ministerio de Seguridad, 2011.

una de las propuestas más importantes del “Modelo Argentino de Seguridad Democrática”: la generación de un mayor despliegue operacional de las fuerzas orientado fundamentalmente a la persecución del delito de los pobres. Se trata de un lineamiento que, como veremos, pone en tensión algunas premisas que hacen a la redefinición de la seguridad en clave de derechos.

Pues bien, en los discursos ministeriales, el lineamiento de mayor despliegue de las fuerzas policiales y de seguridad se traduce fundamentalmente en dos iniciativas: el reordenamiento interno del personal de las fuerzas en función de una mayor presencia policial callejera y la incorporación de las fuerzas nacionales de seguridad como la Gendarmería Nacional y la Prefectura Naval a tareas policiales operativas. A continuación, analizaremos las tramas discursivas a partir de las cuales se presentan, explican y justifican estas propuestas.

La política de volcar más policías a labores de prevención situacional del delito supuso, en primer lugar, lo que desde el Ministerio de Seguridad de la Nación se denomina como una “redistribución institucional de tareas”. El objetivo de la cartera ministerial es “reducir al mínimo la participación de las fuerzas policiales y de seguridad en actividades subsidiarias que no estuvieran vinculadas directamente con la prevención y conjuración del delito”.²³

Se trata, nuevamente, de una definición en estrecha vínculo con el diagnóstico que realiza el Ministerio de Seguridad de la Nación, la falta de eficacia de las fuerzas policías en la prevención del delito común y la violencia. Con el propósito de modificar esta tendencia, se decidió priorizar la función operacional para la distribución del personal;²⁴ lo anterior se ve traducido en el corrimiento de un conjunto de trabajadores de tareas administrativas y su traspaso a funciones de seguridad.

Ahora bien, además del reordenamiento interno policial, una segunda línea de acción de importancia respecto al objetivo de aumentar los niveles de vigilancia policial fue la incorporación de la Gendarmería Nacional y la Prefectura a tareas de prevención del delito. Particularmente, estas fuerzas de seguridad se integran a dos planes de refuerzo del policiamiento preventivo: el Operativo Cinturón Sur y el Operativo Centinela. El primero tiene el propósito de “incrementar la seguridad preventiva y disuasiva [...] del área sur de la Ciudad de Buenos Aires”²⁵ en donde se ubica la mayor parte de los barrios empobrecidos de la ciudad.

En función de ello, desde la cartera ministerial se decidió sumar a 1480 efectivos de Gendarmería Nacional y 1250 de la Prefectura Naval para

²³ Documento de trabajo INEES, núm. 3, *op. cit.*, p. 71.

²⁴ Un ejemplo de ello fue la decisión de que la confección de pasaportes quedara a cargo del Registro Nacional de las Personas del Ministerio del Interior. Esto supuso que se reasignara un número significativo de agentes de la Policía Federal a tareas de seguridad.

²⁵ Ministerio de Seguridad de la Nación, *El Modelo Argentino de Seguridad Democrática*, Buenos Aires, Ministerio de Seguridad de la Nación, 2011, p. 41.

desarrollar “funciones de policía de seguridad y tareas de prevención e investigación de delitos”.²⁶ Vale mencionar que dicha incorporación implicó la reasignación de aproximadamente 1100 efectivos de la Policía Federal hacia otras tareas de vigilancia de la ciudad de Buenos Aires. Un despliegue similar supuso la segunda de las medidas propulsadas por el Ministerio de Seguridad de la Nación. Así, con el “Operativo Centinela” se incorporaron 4200 efectivos de Gendarmería Nacional al desarrollo de funciones de vigilancia en 27 partidos del conurbano bonaerense.

Otra iniciativa que contó con este refuerzo de fuerzas de seguridad federales fue el “Plan de Control de Accesos CABA”, a partir del cual se propuso generar 63 puestos de control vehicular en “los puentes y cruces de ingreso y egreso de la ciudad de Buenos Aires con efectivos de la Gendarmería Nacional, la Prefectura Naval Argentina y la Policía Federal Argentina para ‘la disuasión de delitos, una mayor coordinación interjurisdiccional, un incremento del control de vehículos de carga, la identificación de personas requeridas por la justicia y controles de seguridad vial’”.²⁷ Por último, en los documentos ministeriales se hace referencia también al “Plan Más Seguridad, Mejor Transporte”, el cual supone un despliegue de 2960 gendarmes y prefectos para la custodia en estaciones de trenes de las líneas Mitre, Sarmiento, Urquiza, Belgrano Sur, San Martín y Roca.²⁸

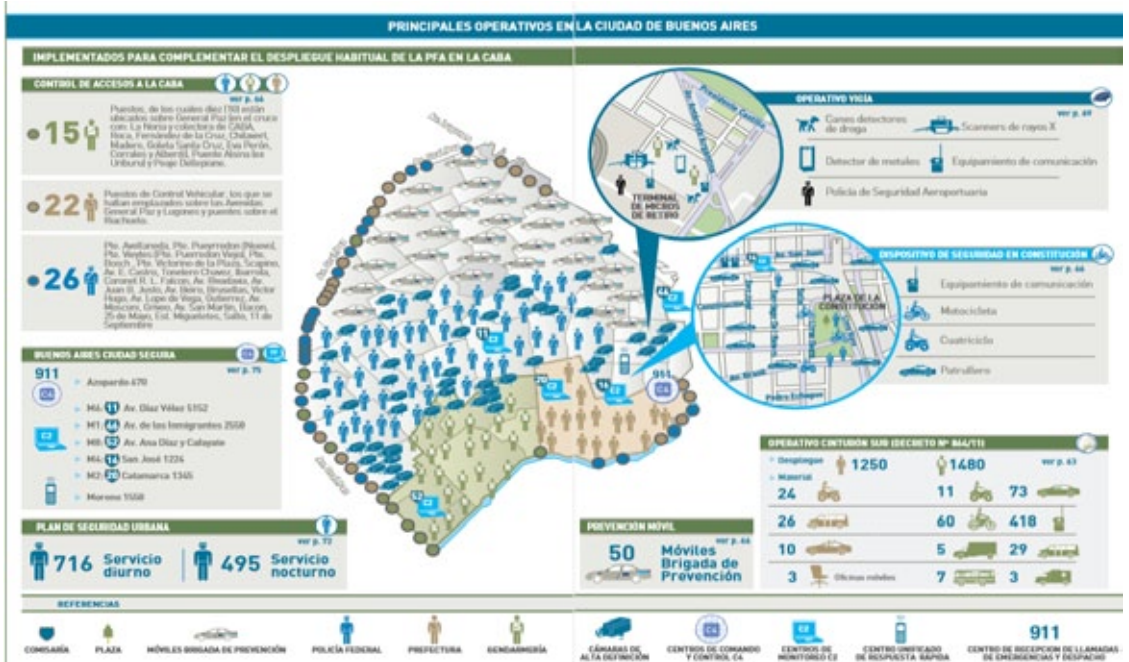
Pues bien, lo primero que llama nuestra atención de esta batería de planes de refuerzo policial que se despliegan desde la cartera ministerial es su territorialidad. En efecto, un rasgo común que tiene la mayor parte de estos planes es que se despliegan sobre los territorios donde circulan y habitan los sectores populares. Ciertamente, en ellos se propone que la Gendarmería y la Prefectura circulen y ejerzan tareas de vigilancia en los barrios más humildes de la ciudad de Buenos Aires (Cinturón Sur); en zonas empobrecidas del Conurbano Bonaerense (Operativo Centinela), y en los accesos de los sectores populares trabajadores de la provincia de Buenos Aires a la capital federal (Plan de Control de Acceso CABA, Plan Más Seguridad, Mejor Transporte). En ese sentido, en los discursos ministeriales, el entendimiento de que son los territorios en donde transitan y habitan los pobres aquellos más signados por una dinámica delictiva. El gráfico 1 es muy elocuente de este anudamiento. Allí es posible ver con claridad cómo la mayor parte de la vigilancia policial se posa sobre la zona sur de la ciudad (donde habitan los sectores más carenciados de la capital del país), como también sobre la frontera con el conurbano bonaerense, caracterizado por tener altos índices de pobreza e indigencia.

²⁶ *Ibidem.*

²⁷ *Idem*, p. 63.

²⁸ *Ibidem.*

Gráfico 1. Principales operativos en la ciudad de Buenos Aires ²⁹



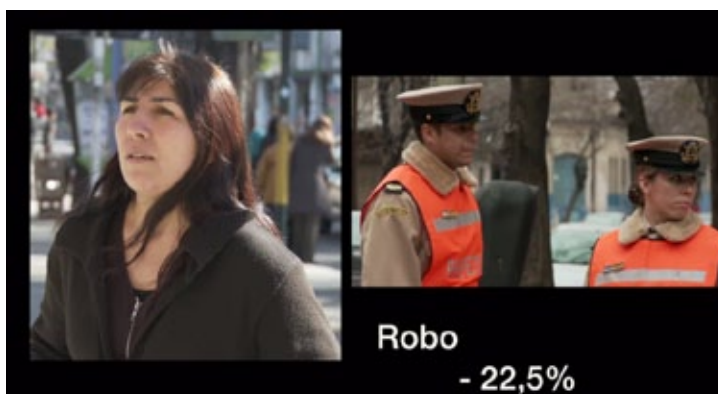
Un segundo aspecto de estos planes que capta la atención se refiere al tipo de delitos que se pretende perseguir. En efecto, estos planes de refuerzo policial se encuentran destinados fundamentalmente a la persecución del delito común, esto es, un tipo de delito, que en el sentido común dominante, se asocia a las clases populares. Entendemos que en los discursos ministeriales la equivalencia entre delincuencia y delito común tiene el carácter de lo “evidente”. Ello se manifiesta claramente en el anuncio titulado “Balance y resultados a un año del Plan Cinturón Sur”, publicado en el año 2012. El anuncio, de cuatro minutos de duración, tiene como objetivo mostrar los resultados (luego de un año de desarrollo del plan) en los barrios del sur de la ciudad. El video comienza mostrando un fragmento de un discurso de la presidenta de la nación, Cristina Fernández de Kirchner, donde argumenta sobre la importancia de reforzar la seguridad en las zonas empobrecidas de la población. El anuncio continúa con datos sobre la cantidad de efectivos reubicados con el plan, las cuales son alternadas con fragmentos de entrevistas a distintos vecinos y vecinas del barrio, quienes comentan sobre los cambios y beneficios que percibieron a partir del desarrollo de un mayor despliegue policial en esos territorios. Una serie de números indicativos de la disminución del delito en la zona acompañan la filmación de los testimonios. Así se puede ver en las siguientes capturas de pantallas:

²⁹ Ministerio de Seguridad de la Nación, *op. cit.*, 2013, pp. 64-65.

Captura 1 del anuncio “Balance y resultados a un año del Plan Cinturón Sur”³⁰



Captura 2 del Spot “Balance y resultados a un año del Plan Cinturón Sur”³¹



En el anuncio de balance del Plan Cinturón Sur se ofrecen cifras sobre el efecto de dicho programa en el desarrollo de algunos delitos; puntualmente, se hace referencia a la disminución de cierto tipo de ilegalismos como “robo”, “robo a mano armada”, “robo de automotores”, es decir, delitos “comunes”, tradicionalmente asociados a las clases populares. En otras palabras, en los discursos ministeriales el desarrollo de planes de mayor despliegue policial se encuentra relacionado prioritariamente a la persecución de los ilegalismos de las clases populares, dando continuidad a la sinonimia entre “delincuencia” y “sectores empobrecidos” establecida desde el discurso securitario hegemónico.

³⁰ Ministerio de Seguridad de la Nación de la Argentina, “Balance y resultados a un año del Plan Cinturón Sur”, *Youtube*. [Consulta: 17 de junio, 2018]. Disponible en: <https://www.youtube.com/watch?v=MgcD8Rn3-vc>

³¹ *Ibidem*.

Hay un tercer aspecto de estos planes de policiamiento ostensible que creemos que es preciso destacar: nos referimos a la asociación entre policía y producción de seguridad. En efecto, la producción de modalidades de intervención basadas en el despliegue policial da cuenta de que la efectividad de este tipo de dispositivos de prevención del delito no es cuestionada en los entramados discursivos ministeriales. La policía, en ese sentido, persiste en los discursos ministeriales como una herramienta central para evitar que estos delitos ocurran. Las campañas públicas de programas como “Buenos Aires: Ciudad Segura”, que se realizaron desde la cartera ministerial, permiten vislumbrar cómo la asociación tradicional entre “seguridad” y “vigilancia policial” no es tensionada en la gramática ministerial.

Afiche publicitario del programa “Buenos Aires: Ciudad Segura”³²



Encontramos, de este modo, que la forma de gobierno de la seguridad que se desprende de los discursos ministeriales tiene entre una de sus dimensiones el gobierno de los sectores populares. Asimismo, advertimos que son los dispositivos de control y particularmente los que involucran a las agencias policiales, aquellos que aparecen en la gramática ministerial como los mecanismos prioritarios para el gobierno de estos sectores. Si bien esto supone una continuidad con los mecanismos de gobierno de la seguridad que se desprenden del discurso hegemónico de la inseguridad, es posible vislumbrar, en las propuestas de policiamiento preventivo de la cartera ministerial, algunos elementos novedosos.

³² “Política Pública de Seguridad”, *Publicación Bimestral del Ministerio de Seguridad de la Nación*, núm. 3, pp. 4-5.

Un elemento disonante respecto al discurso hegemónico de la inseguridad es la tematización de los sectores populares, no solo en tanto los principales responsables de los delitos, sino también en tanto sus principales víctimas. Ciertamente, una forma de justificar el despliegue policial en las zonas empobrecidas en estos discursos ministeriales lo constituye la premisa de que los sectores populares constituyen poblaciones fuertemente vulnerables ante la dinámica delictiva que allí se instala. Se trata de argumentos que se encuentran en consonancia con el diagnóstico ministerial. En efecto, en los discursos de la cartera en seguridad, un factor explicativo del problema securitario es la tendencia de las fuerzas de seguridad a abandonar los territorios donde habitan los sectores empobrecidos. Dicha situación resulta harto problemática en tanto estos sectores son definidos al mismo tiempo como las poblaciones con más altos niveles de conflictividad social.

Pues bien, en los discursos ministeriales se manifiesta que el objetivo de estos planes de refuerzo policial no es solo atacar el delito allí donde más ocurre sino también llevar las fuerzas policiales allí donde no están. Así se puede advertir, por ejemplo, en un documento de 2013 se describe el Plan Cinturón Sur como un programa para “garantizar el acceso igualitario al derecho a la seguridad ciudadana en una zona de la ciudad de Buenos Aires con los mayores índices de pobreza y tasa de homicidios”.³³ La frase “la seguridad en el sur también existe”, que remite a la emblemática canción de Serrat (véase la ilustración 3) y que se utiliza como eslogan del programa Cinturón Sur (véase ilustración 3) es igualmente elocuente con el modo en que los discursos ministeriales buscan jerarquizar a los sectores vulnerables (asociados con el “sur”) en la prevención del delito.

³³ Ministerio de Seguridad de la Nación, *op. cit.*, p. 65.

Ilustración 3. Tapa de la publicación bimestral del Ministerio de la Nación³⁴

Al respecto, es importante resaltar que, si bien la vinculación entre mayor despliegue policial y prevención del delito constituye una asociación medular del discurso hegemónico de la inseguridad desde la década de los noventa, es posible dar cuenta aquí de cierto desplazamiento en este entramado discursivo. En efecto, allí el acento suele estar puesto en perseguir los delitos sufridos por las clases medias y altas y, en consonancia, son los territorios donde estas clases habitaban los cuales deben ser provistos de mayores niveles de vigilancia policial. En los discursos ministeriales, esta asociación es invertida: no son las clases acomodadas, sino los más pobres los que más sufren el delito y por tanto quienes deben tener mayores niveles de vigilancia policial.

Ahora bien, si la seguridad emerge en los discursos ministeriales como un “derecho” que se debe garantizar también para los sectores populares, entendemos que este desplazamiento produce un efecto paradójico: el “derecho a la seguridad” se traduce, en los discursos ministeriales, fundamentalmente como el “derecho” a ser sujetos susceptibles de control policial. Ciertamente, el doble carácter que asumen los sectores populares en la gramática ministerial, en tanto víctimas y victimarios del delito, los convierte a la vez en sujetos de sospecha y de “protección”. Se identifica así, en los discursos ministeriales, un intento por legitimar el aumento del control policial como un efecto benigno de las políticas securitarias. Esto se vuelve claro en el anuncio que describimos previamente en el que una de las vecinas relata como uno de los beneficios del Plan Cinturón Sur el incremento de las inspecciones policiales:

³⁴ “Política Pública de Seguridad”. *op. cit.*

“A veces nos paran en los puentes porque tengo un coche no muy nuevo, un 95, entonces nos paran. Entonces le decimos “Muchachos ¿otra vez?” y sí, sí... pero esta bueno. Los controles están buenos”.³⁵

Entendemos que la trama argumentativa que acompaña estas propuestas ministeriales tensiona el carácter republicano que postulamos como una característica central de la discursividad ministerial. En efecto, se percibe en estas propuestas la premisa de que la vigilancia es una de las vías para garantizar un funcionamiento ordenado y armónico de la sociedad. En otras palabras, a partir de la configuración de propuestas de policiamiento ostensible, se advierte en los discursos ministeriales el funcionamiento de la lógica policial³⁶ que pone al orden como el objetivo de las intervenciones estatales y promueve el control como modo de restablecimiento de dicho orden.³⁷ Se trata de medidas cuyo objetivo principal no está ligado a producir una intervención de tipo positiva, asociada con la producción de derechos (uno de los aspectos que, como ya mencionamos, dotan de singularidad a la definición de la seguridad ministerial), sino una intervención de tipo negativa, vinculada con la vigilancia y la represión de conductas. En ese sentido, las propuestas de policiamiento ostensible tensionan el carácter novedoso y republicano de la apuesta ministerial.

Por otra parte, identificamos que la legitimación de la vigilancia policial que se produce en los entramados discursivos ministeriales convive con una serie de propuestas que buscan prevenir las prácticas policiales que se impugnan en los discursos ministeriales: la violencia institucional y la connivencia con los delitos. En ese sentido, una particularidad de la gramática ministerial es que las propuestas de saturación policial se combinan con medidas que apuntan al gobierno político y la producción de fuerzas de seguridad cuyo funcionamiento sea acorde con las garantías constitucionales.

Una de las medidas que componen los planes de refuerzo policial ministeriales y que van en ese sentido, lo constituye la decisión de desplazar a la Policía Federal de los territorios más empobrecidos del área metropolitana y reemplazarla por la Gendarmería y la Prefectura nacional. Resulta importante señalar que la Policía Federal es definida en la discursividad ministerial

³⁵ *Ibidem*

³⁶ Rancière, J., *El desacuerdo. Filosofía y política*, Buenos Aires, Nueva Visión, 1996.

³⁷ En *El desacuerdo. Filosofía y política*, Rancière describe dos maneras antagónicas de concebir los ordenamientos político-sociales: la “lógica policial” y la “lógica política”. Con lo *policial* hace referencia a una forma de configuración de los ordenamientos político-sociales en cuyo centro se ubica la idea de orden. De acuerdo con el autor, actuar de acuerdo con la lógica policial supone entender que la conformación de ordenamientos socio-políticos está vinculada con una presunta naturalidad de las cosas, esto es, un cierto orden dado de las cosas en donde cada sujeto posee un lugar preestablecido. En cambio, la lógica de la política supone la configuración de un ordenamiento socio-político en cuyo centro está la idea de conflicto. En otras palabras, implica considerar que no hay unas relaciones y unas jerarquías preestablecidas naturalmente, sino que es en las disputas y las relaciones de fuerza entre los seres humanos que se estructuran los ordenamientos políticos sociales.

como una institución con alto niveles de autonomía política, de ilegalidad en sus prácticas e intervenciones excesivamente represivas. En torno a ello, es posible asumir la hipótesis de que su reemplazo por la gendarmería y la prefectura tiene como objetivo evitar la presencia de dicha institución en territorios de alta vulnerabilidad y conflictividad social. Se percibe la intención de disponer para la intervención en estas zonas de instituciones que puedan estar efectivamente bajo el mando político del Ministerio de Seguridad de la Nación, que no desplieguen acciones de violencia territorial ni estén bajo sospecha por vínculos con el crimen organizado. Así lo expresó la ministra de Seguridad, Nilda Garré, en julio de 2011:

No sé si la Federal tiene participación en esos negocios. No puedo asegurar algo que no me consta, pero vamos a perfeccionar las tareas que están vinculadas a la represión del narcotráfico [...] Será necesario hacer más inteligencia criminal, bien hecha y coordinada entre las fuerzas. Y si existió algún vínculo o algún sector de la Policía que tuvo vinculación con sectores relacionados con el narcotráfico, esta medida de hacer ingresar a otras fuerzas va a resultar útil para romper cualquiera de esos vasos comunicantes si los hubo.³⁸

En ese mismo sentido, la preocupación por el ejercicio de la violencia institucional en los barrios de mayor vulnerabilidad social se expresó también en la creación de un cuerpo policial específico para la intervención en estos territorios: los cuerpos de prevención barrial. Se trata de un cuerpo especialmente entrenado para evitar el uso de fuego y producir intervenciones no violentas. Se buscaba evitar la producción de hechos de violencia institucional que pudieran obstaculizar e imposibilitar el funcionamiento de estos cuerpos especiales en dichos barrios.

Gran parte de su capacitación se basaba en la consigna de que la producción de víctimas fatales o lesionados graves como consecuencia del uso de las armas de fuego generarían un descrédito y desconfianza por parte de los habitantes de esos barrios que dificultarían su trabajo. En términos más cotidianos, la consigna era que “en la villa no se dispara un sólo tiro”. Ahora bien, esta consigna sólo podía desarrollarse acompañada de una modificación de las formas habituales de patrullaje, mecanismos diferentes de selección de los integrantes del cuerpo, la generación de revisiones periódicas e los problemas observados.³⁹

³⁸ “El día que se ajustó el Cinturón del Sur”, *Página 12*, 7 de mayo, 2011.

³⁹ Morales, L. y Palmieri, G., *Políticas de prevención de la violencia institucional en policías y fuerzas de seguridad federales. El caso del programa de uso racional de la fuerza del Ministerio De Seguridad De La Nación*, Buenos Aires, Ministerio de Seguridad de la Nación, 2015, p. 16.

En torno a ello, en los documentos ministeriales se advierten discursos sobre la necesidad de regenerar la confianza de los habitantes de estos barrios empobrecidos en los agentes policiales. La credibilidad de los agentes policiales, y la posibilidad de erigirlos en “referentes” de los barrios aparece así como una condición de posibilidad para que estos puedan tener una intervención eficiente. La autoridad se construiría, en los discursos ministeriales, no a partir de la coacción, sino de la “cercanía” y la “confianza”. Así se vislumbra en el siguiente documento del 2015.

Las Unidades de Prevención Barrial están integradas por tres agentes que realizan un recorrido permanente de una cuadrícula que les es asignada, permitiéndoles así conocer las *problemáticas específicas* de esa parte del barrio y constituirse como referentes para que los vecinos puedan acceder no sólo ante la comisión de un delito, sino también ante situaciones que *sin constituir un hecho delictivo* requieren de la intervención policial. En algunas ocasiones esta intervención sirve para evitar la agudización de la conflictividad, y en otras *se derivan las situaciones a otras agencias del Estado*.⁴⁰

Dos cuestiones merecen nuestra atención del fragmento anterior. Por un lado, destacamos la referencia explícita a que estas unidades policiales no estarían únicamente dedicadas a intervenir en hechos delictivos, sino que también deben atender situaciones “problemáticas” del barrio. Por el otro, la mención respecto a que no necesariamente toda intervención debe derivar en una profundización de acción policial, sino que en algunos casos esto supone darle paso a la acción de otra agencia estatal. En otras palabras, en la problematización ministerial, se describe una policía que no solo debe prevenir delitos sino también “gestionar la conflictividad” articulada con otras instituciones del Estado. Así, se hace referencia a una idea de seguridad que excede la cuestión del delito y apunta a atender problemáticas sociales más amplias. La violencia intrafamiliar, barrial y de género⁴¹ se identifica en los discursos ministeriales como algunos ejemplos de “conflictividades” que requieren de una acción policial de mediación más que de coacción.

4. CONSIDERACIONES FINALES

A partir del análisis realizado, es posible decir que, en los entramados discursivos ministeriales, gobernar la seguridad supone el gobierno de las prácticas de los sectores populares. En efecto, en el presente apartado hemos dado

⁴⁰ Ministerio de Seguridad de la Nación, *op. cit.*, p. 85. *Las cursivas son nuestras.*

⁴¹ “Política Pública de Seguridad”, *Publicación Bimestral del Ministerio de Seguridad de la Nación*, núm. 3.

cuenta de que la sinonimia entre delitos y delito de los pobres que organiza la discursividad hegemónica securitaria repica en la gramática ministerial. Eso quiere decir que, al igual que en el discurso dominante, producir “seguridad” va a suponer prevenir los delitos que tienen a los sectores populares como sus protagonistas y que se producen fundamentalmente en barrios y zonas en donde estos sectores transitan.

Una segunda conclusión que se desprende de nuestro análisis es que en la gramática ministerial también se reitera un postulado que identificábamos como central en la discursividad hegemónica: aquel que establece a las fuerzas de seguridad como la principal herramienta para gestionar este tipo particular de ilegalismos. Al respecto, hemos identificado que los planes de intensificación policial fueron una impronta clara del Ministerio de Seguridad de la Nación durante el período 2010-2015.

Ahora bien, si hasta aquí es posible decir que no existen desplazamientos entre los modos de gobierno de la seguridad planteados en una y otra discursividad, hemos dado cuenta de algunos elementos disruptivos presentes en la gramática ministerial. Por un lado, como decíamos anteriormente, la relación entre vigilancia policial y sectores populares se ve dislocada en la gramática ministerial: el acento no está puesto en reforzar la vigilancia en los sectores medios como se plantea desde el discurso hegemónico de la inseguridad, sino que se entiende a los propios sectores populares como las principales víctimas del delito, y a los lugares en donde estos sectores habitan como aquellos donde estas políticas deben priorizar.

Las clases populares empobrecidas se entienden como sujetos con derecho a la seguridad, y ello en los discursos ministeriales es traducido en términos de mayor control policial en sus territorios. En este punto, encontramos una tensión: el doble papel de víctimas y victimarios del delito que juegan las clases populares en esta gramática ministerial conlleva a que se conviertan al mismo tiempo en objeto de protección y de control por parte de las fuerzas de seguridad. En las propuestas de policiamiento ostensibles primaria, en ese sentido, no la lógica republicana ligada a la producción de derechos que caracterizamos como una de los aspectos más disruptivos de la discursividad ministerial, sino la lógica policial que caracteriza a los modos tradicionales de entender la intervención en seguridad y que apela al control como modo de restablecimiento del orden.

Un segundo elemento disruptivo que encontramos respecto a la discursividad hegemónica es que en los entramados discursivos ministeriales el policiamiento preventivo aparece subordinado a las ideas de gobierno político y defensa de derechos humanos. Así, si bien se plantean propuestas ligadas a una intensificación policial, se entiende que el incremento de la vigilancia no puede darse con fuerzas policiales que no respondan a la conducción política del Ministerio Nacional de Seguridad. En ese sentido, el gobierno

político aparece como una garantía para evitar la violencia institucional y el involucramiento policial en delitos como el crimen organizado. Queremos decir que el gobierno político es descrito en los entramados discursivos ministeriales como una condición de posibilidad para el buen gobierno de los sectores populares.

Por último, y en relación con el punto anterior, se identifica una torsión en relación con lo que se entiende por policiamiento preventivo que también resulta disruptiva. Así, se menciona la necesidad de repensar el funcionamiento de las fuerzas policiales y de seguridad en territorios definidos como “vulnerables”. En consecuencia, se impugna el uso de la fuerza física para la prevención del delito, al tiempo que se plantea la necesidad de intervenir interagencialmente con el fin de disminuir los niveles de conflictividad social en estos barrios. Estos elementos emergen en los discursos ministeriales como dos características fundamentales de este buen gobierno de los sectores populares.

BIBLIOGRAFÍA

- Ayos, E., Dallorso, N., “(In)seguridad y condiciones de vida en la problematización de la cuestión social: Políticas sociales y políticas de prevención social del delito”, *Política Criminal*, vol. 6, núm. 11.
- Boron, A., “El pos-neoliberalismo: un proyecto en construcción”, en Sader, E. y Gentili, P. (comps.), *La trama del neoliberalismo. Mercado, crisis y exclusión social*, Buenos Aires, Clacso, 2003.
- Calzado, M. y Van den Dooren, S., “¿Leyes Blumberg? Reclamos sociales de seguridad y reformas penales”, *Delito y Sociedad*, núm. 27.
- Castel, R., *La (in)seguridad social ¿Qué es estar protegido?*, Buenos Aires, El Manantial, 2006.
- Dallorso, N. y Seghezze, G., “Retorno neoliberal y razón securitaria”, *Revista Bordes*, 16 de septiembre, 2016. Disponible en: <http://revistabordes.com.ar/retorno-neoliberal-y-razon-securitaria/>
- Documento de trabajo INEES, núm. 3, *Políticas públicas, seguridad ciudadana y el Modelo Argentino de Seguridad Democrática*, INEES - Ministerio de Seguridad, 2013.
- “El día que se ajustó el Cinturón del Sur”, *Página 12*, 7 de mayo, 2011.
- Foucault, M., *La arqueología del saber*, Buenos Aires, Fondo de Cultura Económica, 2002.
- Foucault, M., *Seguridad, territorio y población*, Buenos Aires, Fondo de Cultura Económica, 2006.
- Galvani, M. y Mouzo, K., “Pobres en acción. Un análisis del programa de televisión *Policías en Acción*”, en Galvani, M., Mouzo, K., Ortiz Maldonado, N., Rangugni, V., Recepter, C., Lis Ríos, A., Rodríguez, G. y Seghezze, G., (coords.), *A la (in)seguridad la hacemos entre todos. Prácticas académicas, políticas mediáticas y policiales*, Buenos Aires, Hekht Editores, 2010.
- Gutierrez, M., *Populismo punitivo y justicia expresiva*, Buenos Aires, Fabián Di Plácido Editor, 2011.
- Kulfas, M., *Los tres kirchnerismos. Una historia de la economía argentina 2003-2015*, Buenos Aires, Siglo XXI, 2016.

- Ministerio de Seguridad de la Nación de la Argentina, “Balance y resultados a un año del Plan Cinturón Sur”, *Youtube*. [Consulta: 17 de junio, 2018]. Disponible en: <https://www.youtube.com/watch?v=MgcD8Rn3-vc>
- Ministerio de Seguridad de la Nación, *El Modelo Argentino de Seguridad Democrática*, Buenos Aires, Ministerio de Seguridad de la Nación, 2011.
- Morales, L. y Palmieri, G., *Políticas de prevención de la violencia institucional en policías y fuerzas de seguridad federales. El caso del programa de uso racional de la fuerza del Ministerio De Seguridad De La Nación*, Buenos Aires, Ministerio de Seguridad de la Nación, 2015.
- Pautassi, L., *Perspectiva de derechos, políticas públicas e inclusión social. Debates actuales en Argentina*, Buenos Aires, Editorial Biblos, 2010.
- Pavarini, M., *Control y dominación. Teorías criminológicas burguesas y proyecto hegemónico*, Buenos Aires, Siglo XXI, 1980.
- Pegoraro, J., “Una reflexión sobre la inseguridad”, *Revista Argumentos*, núm. 4.
- Pitch, T., “¿Que es el control social?”, *Revista Delito y Sociedad*, núm. 8, 1996.
- “Política Pública de Seguridad”, *Publicación Bimestral del Ministerio de Seguridad de la Nación*, núm. 3.
- Rancière, J., *El desacuerdo. Filosofía y política*, Buenos Aires, Nueva Visión, 1996.
- Ranguigni, V., “La redefinición de la relaciones de gobierno y el desbloqueo del problema de la (in)seguridad en la última década”, *Revista Voces del Fénix*, núm. 34.
- Sozzo, M., *Inseguridad, prevención, policía*, Quito, Flacso, 2008.