

(Re)definiendo la cuestión securitaria: tensiones y aperturas en las problematizaciones en torno a una «seguridad democrática» en el período 2000-2015

(Re)defining the security issue: tensions and openings in the problematizations around a «democratic security policy» in the period 2000-2015

Recibido: 03/10/2017
Aceptado: 06/12/2017

Emilio Ajos

Universidad de Buenos Aires / CONICET – Argentina
emilio.ajos@gmail.com

Pilar Fiuza Casais

Universidad de Buenos Aires / CONICET – Argentina
pilarfiuza@gmail.com

Resumen

Analizamos las problematizaciones que se posicionaron como propuestas por una «política democrática de seguridad» en la Argentina, observando particularmente el modo en que en ellas se tejió la relación entre seguridad y prevención del delito. En este sentido, hemos establecido dos momentos. Uno que emerge en un contexto de alta politización de la inseguridad en Argentina a fines de los años noventa y que, como núcleo de su «proyecto» por una política democrática de seguridad, se centró en las formas preventivas y en especial en sus modalidades «sociales». Incluimos aquí al Plan Nacional de Prevención del Delito como también al Programa de Intervención Multiagencial que, aunque surgido a finales de los 2000, estableció dispositivos de intervención similares.

El segundo momento muestra una torsión fundamental: el eje central del proyecto por una seguridad democrática deja de ser la prevención con orientación «social» para centrarse en la cuestión del control político de las fuerzas de seguridad. Nos referimos a la problematización sobre la seguridad que se produce en el marco de la creación del Ministerio de Seguridad Nacional en el 2010. El corpus está conformado en base a documentos estratégicos y programáticos, informes de trabajo, documentos de formación interna, revistas institucionales y materiales de divulgación.

Palabras clave

Problematización, Seguridad democrática, Prevención del delito, Gobierno político.

Abstract

The objective of this paper is to analyze the problematizations that were articulated through the proposals for a «democratic security policy» in Argentina. In particular, we will examine the way in which these discourses linked security and crime prevention. To that end, we have established two moments. The first emerges at the end of the nineties, during the first period of intense politicization of «insecurity» in Argentina, which focused on preventive measures and their “social” modalities as the core of its «project» of democratic security policy. Here, we have considered the National Crime Prevention Plan as well as the Multi-Agency Intervention Program, which emerged in the late 2000s and established similar intervention mechanisms. The second moment introduces an important revision of that initial project: the central concept of the project for a democratic

security program ceases to be the social prevention of crime and instead focuses on the issue of political control over security forces. We are centrally concerned with the problematization of security as it was produced in the framework of the creation of the Ministry of National Security in Argentina in 2010. The corpus was made up of strategic and programmatic documents, work reports, internal training documents, institutional magazines, dissemination materials of the National Crime Prevention Plan, Vulnerable Communities Program, Multiagency Intervention Program, as also of the Ministry of Security of the Nation during the period 2010-2015.

Keywords

Problematization, Democratic security policy, Crime prevention, Political governance.

Introducción

En el presente artículo nos proponemos trabajar los modos en que la cuestión securitaria se problematiza a partir de la década del dos mil, esto es, cómo aquella aparece como un objeto de interrogación, un problema, plausible de ser asociado a ciertas respuestas. Junto con Foucault entendemos la noción de «problematización» no como la representación de un objeto preexistente, ni la creación por el discurso de un objeto que no existe (Revel, 2008), sino como aquella operación que permite hacer entrar algo en el juego de lo verdadero y lo falso, convirtiéndolo en objeto del pensamiento (Foucault, 1984). La operación que propone Foucault y que nos interesa retomar para la indagación de nuestro objeto consiste en analizar la cuestión no como una unidad invariante o «evidencia» sino como una «solución» que emerge, en cierta coyuntura, en respuesta a lo que se construye como un problema (Aguilar et al, 2014).

A mediados de la década de 1990, la inseguridad, emerge como un problema urgente, de vital preocupación para la sociedad argentina. Desde una multiplicidad de discursos (mediáticos, políticos, académicos) la inseguridad se fue delimitando como problema social al mismo tiempo que como objeto de intervención gubernamental.

Puntualmente, se configura un sentido hegemónico de la inseguridad fundado en la relación entre inseguridad, delito y sectores populares y en la producción de mecanismos punitivos como principal respuesta a la problemática. En ese sentido, nos proponemos analizar lo que entendemos como el despliegue de dos formas de problematizar la seguridad en la Argentina, pretendidamente contrapuestas a dicho discurso hegemónico. La primera de estas problematizaciones se produce en un marco de radicalización de los discursos de «mano dura» en la Argentina y tiene un fuerte anclaje en la idea de prevención social del delito. Nos referimos al Plan Nacional de Prevención del Delito y a su línea de prevención social, el Programa Comunidades Vulnerables, nacidos a principios de años dos mil. También al Programa de Intervención Multiagencial que surgió el año 2008, el cual también se orientó hacia la prevención social. La segunda problematización se consolida a fines del 2010 teniendo a la idea de «gobierno político» y «derechos humanos» como elementos articuladores fundamentales. Si en esta última es posible vislumbrar la recuperación de propuestas vinculadas a la «nueva prevención» del delito, dichas propuestas encuentran un significado diferenciado de aquel que primó en los discursos securitarios de los años noventa.

Así, desde una perspectiva teórica que recupera elementos del andamiaje conceptual foucaultiano y a partir de una metodología arqueológica (Foucault, 2002), indagaremos sobre la definición de inseguridad que se encuentra presente en estas dos formas de problematización. De esta manera, el abordaje contempla un análisis de los diagnósticos de los que se parte, los modos de intervención que se propone y los agentes que son definidos como parte del problema. Asimismo, indagamos respecto de las maneras en que en ellos se discute y/o se enfrenta a otros modos de problematizar la cuestión securitaria. Nuestro corpus está conformado en base a documentos estratégicos y programáticos, informes de trabajo, documentos de formación interna, revistas institucionales, materiales de divulgación del Plan Nacional de Prevención del Delito, el Programa de Intervención Multiagencial y del Ministerio de Seguridad, como también incluirá declaraciones y disertaciones públicas de funcionarios públicos de relevancia de estos programas y organismos. Este corpus documental nos permite reconstruir las formas de problematizar la inseguridad que atravesaron a estas intervenciones estatales, reconstruyendo los diagnósticos y los campos de adversidad en las que se estructuraron.

El trabajo consta de un primer apartado en el que retomaremos las claves conceptuales e históricas que delimitan nuestra indagación. Luego, en una segunda sección damos cuenta brevemente de los modos en que se configuró un discurso hegemónico de la inseguridad en los años noventa y las condiciones de posibilidad para el surgimiento de discursos presentados como contrapuestos a los sentidos comunes en seguridad luego de la crisis neoliberal en nuestro país. En tercer lugar, en un apartado más extenso, analizamos las dos formas en que desde el año dos mil se problematizó la seguridad en clave pretendidamente democrática. Allí describimos los principales elementos que se ponen en juego a la hora de definir la problemática securitaria al tiempo

que las intervenciones que son propuestas como deseables, ateniendo especialmente a las formas en que se recupera y/o se torsionan las diversas estrategias de prevención del delito. Finalizamos con las conclusiones del trabajo.

Seguridad y prevención del delito

La bibliografía especializada da cuenta de que durante el período del *Welfare State* la cuestión securitaria estuvo asociada al acceso a protecciones sociales (Castel, 2006; Daroqui y Pegoraro, 2003). En efecto, durante las primeras décadas del siglo XX, y en respuesta a la emergente «cuestión social», el Estado se convierte en un Estado protector, un Estado social que se asume como garante de las condiciones para la reproducción de la vida de las clases trabajadoras. Es en torno a su carácter de trabajadores y asalariados que los ciudadanos tienen acceso de toda una serie de derechos sociales garantizados desde el Estado. Más aún, la preocupación sobre la desviación y la delincuencia se incorpora la serie más general de déficit de integración que el propio sistema produce y las intervenciones para mitigarlas se fundamentaron en clave de inclusión social (Young, 2001). Sin embargo, a partir de los años setenta se registra la emergencia a nivel mundial de un proyecto político-económico neoliberal que promovió una nueva relación entre Estado, ciudadanía y mercado, (Wacquant, 2001; Harvey, 2004; Murillo y Seoane 2012) convirtiendo a este último en el principal regulador de la esfera económica y social.

En este marco neoliberal, es posible ubicar una reorganización de las políticas criminales signada por una progresiva introducción de la noción de «seguridad» como forma de problematización general sobre la cuestión del delito y su administración. Puede observarse la desarticulación de las formas hegemónicas que marcaron el campo del control del delito hasta las décadas de los setenta y ochenta para Europa y EEUU y los años noventa para la región latinoamericana y la consiguiente tematización de la vieja «cuestión criminal» en términos del clivaje seguridad-inseguridad. En este sentido, la noción de seguridad, se presenta como una suerte de «ampliación» de las políticas de control del delito. La misma participa de un proceso de desanclaje de la administración del delito con respecto de la «justicia criminal» y de incorporación de nuevas agencias (estatales y no estatales) que son llamadas a participar bajo esta nueva racionalidad, que abrevó en las concepciones de claro corte neoliberal acerca del fracaso de las intervenciones estatales de posguerra y la necesidad de su reorganización¹ y la emergencia de una nueva retórica de la sociedad civil, las comunidades y los ciudadanos (Garland, 2005; Crawford, 2009).

1 Nos referimos al diagnóstico de «Nothing Works» en el campo de la política criminal, que denunciaba el fracaso de las instituciones correccionales y su promesa de «rehabilitación» de los delincuentes.

En ese sentido, uno de los ejes fundamentales en los que se manifiesta esta extensión de la problematización del delito y su administración en términos de seguridad es la proliferación de la «nueva prevención» del delito. La característica que configura como «nueva» a la nueva prevención es fundamentalmente la proliferación de estrategias que se ubican por afuera del ámbito de lo penal, es decir, que son extra-penales, las cuales frente a la concepción pasiva e indirecta de la prevención penal, oponen un modelo que intenta configurarse como directo y pro-activo (Selmini, 2009). Esto no significa que se desconozca que ya las criminologías correccionalistas que proliferaron con la formación del complejo «penal-welfare» a finales del siglo XIX y principios del XX confiaban en la capacidad de «la reforma social» para atenuar la comisión de delitos, es decir, en los mecanismos extra-penales. Sin embargo, el control gubernamental del delito continuó centrándose en el sistema penal (Garland, 2005).

Existe una forma preponderante de estructurar las diferencias entre las distintas intervenciones concretas que se desarrollan bajo la noción de prevención del delito, y es la que separa o diferencia dos grandes grupos: la prevención situacional-ambiental, y la prevención social, aunque también en la literatura se observa la identificación de una modalidad «comunitaria» (Crawford, 2009; Sozzo, 2000; Selmini, 2009). La táctica situacional-ambiental se diferencia fundamentalmente por estar orientada hacia los potenciales ofensores, y esta orientación se evidencia a partir de organizar un conjunto diverso de intervenciones sobre las situaciones y los ambientes para reducir las oportunidades de que se cometan delitos en ellos. El marco conceptual de referencia del cual parten estas intervenciones hace hincapié, no en el delito entendido como una predisposición individual, sino como consecuencia de factores que favorecen las oportunidades delictivas de actores presentados como racionalmente motivados (Cohen, 1985; Baratta 1998; Sozzo, 2000; Selmini, 2009). Por su parte, el modelo de prevención social se distingue por intentar influir en las supuestas causas sociales-estructurales que estarían por detrás de los comportamientos delictivos; es decir, a diferencia de las anteriores se orienta fundamentalmente hacia los potenciales ofensores. Este modelo contiene ciertos resabios positivistas, tanto respecto del tipo de interpretación que propone acerca de los «fenómenos delictivos» (en términos de su orientación etiológica, pues se centra en la búsqueda de las causas del delito), como de su disposición hacia la «reforma social» como método ex – ante de prevención (Baratta 1998; Sozzo, 2000; Selmini, 2009). Esta reelaboración del ideal rehabilitador pone a la prevención social en un lugar «paradojal» frente a las transformaciones que consignamos en el campo de la política criminal – teniendo en cuenta la crisis de las explicaciones «sociales» sobre el delito y abre el espacio para la recuperación de la prevención por parte de sectores socialdemócratas y progresistas como una alternativa a la intensificación punitiva, posicionamiento sustentado teóricamente en la producción del «realismo de izquierda» británico y el diálogo que con esta corriente establecieron diferentes perspectivas «críticas» en contextos nacionales particulares, complejizando la relación prevención-neoliberalismo-teoría criminológica (Crawford, 2009; Sozzo, 2000; Pavarini, 2009; Lea y Young, 2008; Selmini, 2009; Edwards y Hughes, 2009).

La emergencia de la seguridad en tanto problema en la 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, ha sido señalado que lo paradójico del proceso que recentró la cuestión social en el problema de la «(in)seguridad», es que 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, sino por el contrario, la retórica de la (in)seguridad civil la que se desplegó con mayor tenor (Dallorso y Seghezzeo, 2016). Pues bien, la circulación, apoyo y acoplamiento entre prácticas del campo estatal, político (Calzado y Van den Dooren, 2009; Galvani et. al., 2010) y mediático (Arfuch, 1997; Vilker 2007) tuvo como efecto la conformación de un discurso hegemónico que tendió a construir una cadena de equivalencias entre inseguridad-delito-pobreza al tiempo que proponer terapéuticas con una impronta punitivista (Daroqui y Pegoraro, 2004; Rangugni 2004; Seghezzeo, 2013).

En ese sentido, es menester señalar que dicha construcción discursiva encontró, asimismo, una traducción en el campo de las políticas públicas. Precisamente, entre las principales medidas contra la inseguridad tomadas en este contexto encontramos el endurecimiento de las medidas procesales y penales el incremento del encierro carcelario y estrategias de policiamiento ostensible para la persecución del delito (Sozzo, 2008; Gutierrez, 2011). Se trataba de gestionar la creciente exclusión social a partir del mecanismo de la criminalización de la pobreza.

No obstante, este conjunto de propuestas sobre el endurecimiento penal tendieron a yuxtaponerse e incluso acoplarse con otras que postularon unas modalidades nuevas para hacer frente al problema del delito. Nos referimos a los discursos de la “nueva prevención” que emergieron en contextos anglosajones pero que tuvieron su traducción local. Al respecto, ha sido señalado que estas formulaciones se caracterizaron por su fuerte consonancia con las directrices del Consenso de Washington (Rangugni, 2004; Ayos, 2010). En efecto, en la Argentina, la nueva prevención se instaló en los años noventa de la mano de la redefinición de las fronteras de lo público y lo privado; viéndose delegadas las funciones que históricamente se adjudicaban sólo a la administración nacional y transferidas paulatinamente a niveles locales de gobierno, organismos no gubernamentales e instancias privadas. (Lorenc Valcarce, 2011). Dichas políticas se centrarán en la interacción a las «comunidades» (Murillo 2008; Aymar, 2008), como también en la generación de estrategias de prevención situacional del delito, siendo común la introducción de distintos dispositivos tecnológicos para incrementar la vigilancia (Sozzo, 2008). Se trató, en general, de programas que se desarrollaron sobre todo en el nivel municipal o «local», tendiendo a combinar los dos tipos de mo-

dalidades mencionadas (situacional y comunitaria) pero sin incorporar elementos más ligados al tipo social de prevención².

Sin embargo, a pesar de la proliferación de políticas de la «nueva prevención», no es posible sostener la producción de un «giro preventivo» en la política criminal argentina, dado que en ella también se observa una marcada intensificación punitiva que va a persistir en la década posterior. Precisamente, una coyuntura que favoreció el despliegue de una dinámica de endurecimiento penal fue la campaña electoral de 1999, a partir de la cual la retórica de la «tolerancia cero» comenzó a impregnar la discusión sobre el delito (Ranguini, 2004, Colombo, 2011). En efecto, es este marco, se dispara lo que Sozzo (2016) denomina como una «ola de populismo penal» esto es, la irrupción y desarrollo en un período corto de tiempo de un conjunto de discursos y políticas que promovían mayores niveles de persecución policial e intensificación de los tiempos y las formas del castigo penal para una delincuencia asociada fundamentalmente con los sectores populares.

La primera de las problematizaciones de la seguridad que se presentan como alternativas a los discursos punitivos hegemónicos es el Plan Nacional de Prevención del Delito. El Plan se presentó como un posicionamiento en clara oposición a la orientación de «mano dura», fundamentalmente a partir de dos formas argumentativas: una eminentemente política, bajo la argumentación de promover una política «democrática» de seguridad, y otra forma vinculada a una argumentación más «técnica», presentando sus intervenciones como producto de una problematización compleja frente al simplismo de la «mano dura». Como ahora analizaremos, este posicionamiento no dejó de recuperar rasgos de la intensificación punitiva en este contexto de alta politización de la inseguridad.

Pero si hasta principios de los años dos mil el consenso neoliberal persistía en la Argentina, en el año 2003 se abrió un nuevo ciclo político caracterizado como posneoliberal³ que puso en juego un balance muy crítico respecto de las políticas de este signo y sus consecuencias en materia económica y social. Sin embargo, pese a las transformaciones producidas en diversas esferas, puntualmente en materia securitaria no ha habido acuerdo en caracterizar esta «década larga» como un ciclo en el que se haya logrado un resquebrajamiento absoluto del consenso punitivo conformado durante los años noventa (Sain, 2011; Sozzo, 2016; Dallorssó y Seghezzeo, 2016). Contrariamente,

2 Algunas de las políticas de «nueva prevención» que se desarrollaron en los años noventa son: los Consejos de Seguridad y Prevención de la Violencia impulsados en la Ciudad de Buenos Aires en 1997 y que se contemplan en su constitución (Golbert y Kessler, 2002), las Juntas Barriales de Seguridad Comunitarias creadas en la Ciudad de Santa Fe desde 1996 a 1999; los Foros Vecinales, Municipales y Departamentales de Seguridad producidas en el marco de la reforma de la Policía de la Provincia de Buenos Aires de 1999 y el Plan Alerta de 1998 (Sozzo, 2008).

3 El «posneoliberalismo» se caracterizó en nuestro país por la redefinición y revalorización del papel del Estado, una más directa intervención estatal en los procesos económicos (Logiudice, et al, 2013) y una instalación del mismo en tanto motor de la producción e implementación de la política pública y como garante y promotor de derechos (Pautassi, 2010).

la política del gobierno kirchnerista respecto de la cuestión securitaria ha sido caracterizada como pendular. Así, que si bien en el inicio del gobierno de Néstor Kirchner en el año 2003 se observan un discurso y un conjunto de acciones institucionales inscriptas en una orientación progresista (entre las que destaca la despolicialización de las protestas sociales y las medidas tendientes hacia un control político de las fuerzas policiales (Rangugni, 2010), la irrupción del caso Blumberg y con él de una segunda ola de populismo penal marcó un giro punitivo del gobierno (Sain, 2011). Respecto del período posterior, se constata una continuidad con la política pendular. De esta manera, mientras que entre el 2005 y 2007 la «cuestión securitaria» pierde el peso relativo que hasta el momento había alcanzado en el debate público, convirtiéndose en un elemento más en una serie más amplia y progresiva de la agenda de gobierno, en el 2009, en el marco de una nueva campaña electoral vuelven a asumir protagonismo las propuestas de mayor severidad penal como la baja en la ley de imputabilidad (Sozzo, 2016).

En este contexto se ubica la creación, en el año 2008, de un programa que va a dar continuidad a la problematización en clave democrática que supuso el Plan Nacional de Prevención del Delito. Nos referimos al programa de «Intervención multiagencial para el abordaje del delito en el ámbito local» (Secretaría de Seguridad Interior / Programa de Naciones Unidas para el Desarrollo) durante los años 2008 – 2010. El mismo tiene como objetivo «promover la implementación de políticas integrales de seguridad con énfasis en la prevención que, sin desvalorizar los aportes que pueden realizar las instituciones policiales, incluyan y comprometan a otras agencias gubernamentales y actores no gubernamentales en el abordaje y resolución del problema» (PIM, 2008). El Programa de Intervención Multiagencial, aunque con divergencias, estableció dispositivos de intervención similares al Plan Nacional de Prevención del Delito y también reconstruyó a la prevención social como el núcleo de su orientación por una seguridad democrática.

Ahora bien, entendemos que a fines del año 2010, una decisión política marca un cambio en la forma en que hasta ese momento el kirchnerismo concebía e intervenía en la problemática de la «seguridad»: la creación del Ministerio de Seguridad de la Nación. Su emergencia se vincula con la producción de dos hechos trágicos que tuvieron como protagonistas a las fuerzas de seguridad: el asesinato de Mariano Ferreyra⁴

4 El crimen de Mariano Ferreyra, militante de izquierda de 22 años, tuvo lugar el 20 de octubre de 2010 cuando trabajadores tercerizados del Ferrocarril Roca y organizaciones de izquierda que reclamaban por la reincorporación de cien despedidos, fueron atacados por un grupo armado que respondía a la dirección de la «Unión Ferroviaria». Cabe señalar que el ataque contó con la complicidad de la Policía Federal Argentina, institución que cumplió un rol activo en el episodio de violencia no solo «liberando la zona» sino también protegiendo al grupo sindical ferroviario durante el proceso judicial. El episodio fue interpretado por el gobierno nacional como un caso que daba cuenta de la «autonomía» de la Policía Federal al tiempo que de los estrechos lazos que esta institución mantenía con organizaciones criminales (*Izquierda Diario*, 14 de Enero de 2016).

y el conflicto del Indoamericano⁵. Los discursos que acompañaron la creación de dicha cartera, buscaban, en ese sentido, dejar en claro la voluntad de poner el fin el problema del «autogobierno policial» y profundizar las respuestas no violentas frente a la conflictividad social (Ajos, 2013; Fiuza y Liguori, 2013). Las modalidades vinculadas a la «nueva prevención del delito» también constituyen un elemento de la problematización ministerial. Tanto la idea de participación comunitaria como las modalidades de prevención situacional y de policiamiento preventivo son contempladas como dimensiones del gobierno de la seguridad en los discursos que produce el Ministerio de Seguridad de la Nación. Como veremos más adelante, estos elementos vinculados a la «nueva prevención» se ven, no obstante, resignificados en la gramática ministerial al aparecer atados y subordinados a las ideas de gobierno político y defensa de derechos humanos.

Problematizaciones en torno a una «seguridad democrática»

La prevención social como centro de una política democrática de seguridad

a. El nacimiento de la prevención en Argentina: El Plan Nacional de Prevención del Delito y el Programa Comunidades Vulnerables

El Plan Nacional de Prevención del Delito marca un hito en relación al desarrollo de estrategias que se inscriben en el paradigma de la «nueva prevención» del delito. Ciertamente, se trata de la primera intervención que intentó tener alcance nacional, logrando expandirse —a partir de uno de sus componentes, el Programa Comunidades Vulnerables— a varias ciudades en diferentes provincias del país; aunque, debemos subrayarlo, siempre en un contexto de marcada precariedad en términos de los recursos institucionales puestos en marcha, configurándose como una estrategia «marginal» en el campo del control del delito.

La formulación del Plan Nacional de Prevención del Delito lleva las marcas de su contexto de emergencia (Ajos, 2014). En este sentido, describe su meta en términos de «contribuir al mejoramiento de la seguridad urbana» en la Argentina, promoviendo la reducción de la criminalidad y la sensación de inseguridad a través de medidas extra-penales que «apuntan al fortalecimiento del sistema democrático, a través de

5 En efecto, entre el 7 y el 10 de diciembre de 2010, mil trescientas familias con graves problemas habitacionales ocuparon el Parque Indoamericano, ubicado en el barrio de Lugano de la Ciudad de Buenos Aires. La ocupación pacífica fue respondida con una violenta represión ordenada por la justicia y el gobierno porteño, en la que participaron la Policía Federal y la Policía Metropolitana, dejando como resultado dos muertos y cinco heridos graves. La intervención policial realizada en el Indoamericano contradecía la política de no represión de la protesta social que fue sostenida por el kirchnerismo desde comienzos de su gestión. En ese sentido, la represión ocurrida en el Indoamericano fue interpretada y presentada desde el gobierno nacional como un hecho que escondía intencionalidad política por parte de las fuerzas de seguridad (Diario *Página/12*, 11 de Diciembre de 2010).

esquemas de compromiso, cooperación y articulación entre actores gubernamentales y la participación activa de los ciudadanos y las organizaciones de la sociedad civil» (PNPD, 2000:2) Es decir, recupera la idea de una política «democrática» en el sentido de una oposición a la respuesta «autoritaria» represiva, y la conjuga con la activación de la participación de la «sociedad civil» y la vinculación multiagencial, esto es, la coordinación de diversas agencias estatales en el abordaje del problema. Por otro lado, la población destinataria se construye como toda la población urbana argentina, dado que todos ellos se encuentran «afectados» por la seguridad urbana.

En la formulación se ensaya un «diagnóstico» de la cuestión de la inseguridad. Aunque en ella no se observan referencias explícitas a corrientes o autores, se puede ver una orientación teórico-política más o menos definida. De alguna manera, podríamos decir que el Plan Nacional de Prevención del Delito recupera algunos de los planteamientos centrales de lo que suele llamarse las «criminologías críticas» (Baratta, 1986; Pavarini, 2009) que surgen en las décadas del setenta y el ochenta del siglo XX. En primer lugar, el reconocimiento de que el aumento del delito no implica sólo al «delito callejero» sino también a los de «cuello blanco» (retomando el concepto de Sutherland) los cuales, siendo cometidos por sujetos con «fuertes dotaciones de recursos económicos, sociales y culturales» permanecen en el terreno de la «criminalidad sumergida» (PNPD, 2000). Así, el Plan Nacional de Prevención del Delito recupera ese aporte del enfoque crítico que, en términos generales, reconoce al delito como producto complejo de una administración diferencial (Foucault, 1999) de la totalidad de los ilegalismos.

La centralidad que le otorga el Plan al «delito callejero» es enmarcada en una preocupación acerca del carácter «intraclase» que este registra, concentrándose en las zonas más degradadas de las ciudades. Esta preocupación muestra la influencia de uno de los posicionamientos más característicos de la criminología realista de izquierda⁶. Así, la idea de «tomarse en serio al delito» (de allí la «objetivación» del delito que es criticada en esta corriente) es justificada por este argumento: los procesos de victimización también son selectivos y afectan mayormente a las clases populares⁷.

Sin embargo, es necesario señalar que centrar como objetivo del plan la reducción del «delito callejero» exclusivamente es un significativo recorte de aquella problematización que vislumbraba también al delito de «cuello blanco», elemento que han señalado diferentes autores que analizaron esta formulación (Hener, 2005; Ayos, 2010). Por otro lado, el Plan Nacional de Prevención del Delito presenta como elementos centrales de su diagnóstico de emergencia, en primer lugar, el progresivo «deterioro» de las instituciones del sistema penal desde la década de 1990, durante la cual se con-

6 Es significativo mencionar que Mariano Ciafardini, Director Nacional de Política Criminal e impulsor del Plan Nacional de Prevención del Delito fue el traductor al castellano del libro *What is to be done about law and order? (¿Qué hacer con la ley y el orden?)* de John Lea y Jock Young.

7 Para un análisis más pormenorizado de la mirada del realismo de izquierda británico y la cuestión de la prevención, ver Ayos, 2015.

solidan dos tendencias reforzadas recíprocamente: una de ellas es la «privatización de la seguridad urbana», que configura a la seguridad como una mercancía que puede comprarse y venderse, a partir de los desarrollos de la «industria de la seguridad privada» funcionando como un reforzador de las «desigualdades sociales». La otra tendencia está ligada a la proliferación de «campanas de Ley y Orden»: «El vocabulario moral de la culpa y el castigo se instala como el único viable para traducir y expresar las inseguridades de la sociedad» (PNPD, 2000:4). De esta manera, la crítica a la mercantilización como tendencia en el campo del control del delito, el señalamiento de la intensificación de los contenidos morales y culpabilizantes del «giro punitivo», y la idea de la reconversión de nuevas inseguridades sociales en tanto «inseguridad» frente al delito, configuran una agenda «crítica» que el plan retoma.

En cuanto a la forma en que el Plan Nacional de Prevención del Delito problematiza sus estrategias de prevención, el concepto que caracteriza globalmente la modalidad de intervención es el de prevención integrada. Esta idea es retomada de la experiencia del Programa «CittàSicura» de la Región Emilia-Romagna italiana, que se encontraba atravesado por las discusiones que criminólogos italianos (entre ellos, Massimo Pavarini, Dario Melossi y Tamar Pitch) habían mantenido con los realistas de izquierda británicos sobre las estrategias preventivas. La idea de prevención integrada supone la conjunción entre las estrategias situacionales ambientales y las sociales. Sin embargo, también es posible observar dicha orientación «socialdemócrata» del Plan Nacional de Prevención del Delito: la modulación aparece desbalanceada priorizando el tratamiento de las «causas sociales» del delito: «El Plan privilegia las intervenciones de mediano y largo plazo y en este sentido, subordina la estrategia situacional-ambiental a la estrategia social» (PNPD, 2000: 6).

En esta formulación, la estrategia de prevención social es concebida como la que busca incidir en las «causas estructurales de la criminalidad», entendiendo que el delito posee una etiología compleja, enraizada en profundos factores sociales como las condiciones de vida y de trabajo, los cambios en la vida familiar, la pobreza y la exclusión social. En ese sentido, introduce otra clave analítica que remite al campo de estudios críticos sobre el delito, utilizando el concepto de criminalización, en referencia al vínculo problemático de la estrategia «social» con el campo de las políticas sociales. Precisamente, al tiempo que se plantea que el Plan apunta a «socializar la política criminal», se advierte que «en su implementación se debe ser muy cuidadoso de que no se produzca el proceso inverso» (PNPD, 2000: 6).

Los inicios de una incipiente línea de prevención social dentro del Plan Nacional de Prevención del Delito se vinculan al convenio con el Ministerio de Trabajo, Empleo y Formación Laboral de la Nación en 2001, que preveía el otorgamiento de 100 Planes de Emergencia Laboral destinados a sectores de «alta vulnerabilidad social». A finales del año 2002 se crea el Programa Comunidades Vulnerables. El desarrollo del Programa Comunidades Vulnerables tuvo un impulso mayor desde mediados de 2003 cuando se articuló con Programa de Empleo Comunitario. Cabe señalar que en un pri-

mer momento las estrategias situacionales son las de mayor preponderancia, centradas en las instancias de participación ciudadana bajo la lógica de los foros y en las formas de vigilancia comunitaria que expresaron programas como los «senderos seguros», retomando aquella articulación entre fuerzas de seguridad, «vecinos» y otros agentes de prevención. Sin embargo, luego de la creación del Programa Comunidades Vulnerables, el Plan Nacional de Prevención del Delito mostró una organización que Sozzo (2008) caracterizó como «prevención disociada» (frente a la inscripción del mismo en términos de «prevención integrada»), dado que ambos tipos de estrategias —social y situacional— carecían de vasos comunicantes. Después del relanzamiento de las modalidades de prevención situacional ambiental que intentó el Plan Nacional de Prevención del Delito en la Ciudad de Buenos Aires en el año 2003, comienza un tercer periodo caracterizado por una tendencia hacia la centralización del Programa Comunidades Vulnerables en el Plan Nacional de Prevención del Delito, que termina siendo casi su única intervención.

El documento de formulación del Programa Comunidades Vulnerables comienza con una significativa cita del jurista argentino Raúl Eugenio Zaffaroni que remite a la forma en que es tematizada la idea de vulnerabilidad:

(...) el sistema penal (...) atrapa a aquellos que no solo son más vulnerables socialmente (...) sino a los que son también más vulnerables psíquicamente, porque ha habido un proceso previo de condicionamiento, de generación, de esa vulnerabilidad psíquica, que los pone en situación de 'buenos candidatos' para la criminalización (Zaffaroni, 1998:25).

El Programa surgido en el 2003 entiende a las «comunidades vulnerables» como «un grupo de personas inter-vinculadas dentro de una unidad territorial, que comparten una situación de significativo incumplimiento de los derechos humanos esenciales, tanto como vivienda, salud, educación, etc., consagrados en la Constitución Nacional de 1994» (PCV, 2001:6). Esta mirada sobre las comunidades vulnerables las presenta como el eje central de una intervención de «política criminal entendida como política social», retomando la idea de la pionera de la criminología crítica latinoamericana, Rosa del Olmo (2000). Es decir, una intervención que, enfocando la cuestión del delito, aborde sus orígenes sociales. Esta problematización recupera la noción de criminalización, central para los distintos abordajes críticos de la criminología (en línea con lo analizado para el Plan Nacional de Prevención del Delito), en tanto esta vulnerabilidad conlleva un posterior proceso de criminalización por parte de las agencias penales.

Asimismo, en el Programa Comunidades Vulnerables se retoman elementos de la recuperación contemporánea del desarrollo comunitario, uno de los ejes fundamentales de la reforma neoliberal de la política social argentina (Ayos, 2012; Danani, 2005). Así, en el programa se entiende que «el priorizar el fortalecimiento de determinadas organizaciones comunitarias» permite «estimular la participación y superar la incapacidad de reacción que presentan los grupos más vulnerables» (PCV, 2001: 7-8). Esta

centralidad en la reactivación comunitaria, centrada en la dimensión de las capacidades de los sujetos como intervención sobre espacios sociales geográficamente acotados, muestra la importancia de aquella reactualización del desarrollo comunitario en esta forma de problematización. La formulación del Programa Comunidades Vulnerables fue influida por el modelo de intervención de la clínica de la vulnerabilidad⁸ elaborado por su primer coordinador, Juan Carlos Domínguez Lostaló cuya producción se encuentra íntimamente relacionada con su participación profesional en el Instituto Latinoamericano de Naciones Unidas para la Prevención del Delito y Tratamiento del Delincuente. En este sentido, sus construcciones conceptuales son inscriptas explícitamente en muchos de sus trabajos como en el «marco doctrinario y técnico de las Naciones Unidas» (Domínguez Lostaló y Di Nella, 1999). La vinculación de la producción de Domínguez Lostaló con organismos dependientes de la ONU se expresa en su recuperación de los conceptos de desarrollo humano y seguridad humana⁹.

La propuesta se basa en dos ejes de acción interrelacionados: «a) la prevención de la violencia y b) el abordaje de los conflictos sociales». El «universo socio-geográfico de intervención» es delimitado en «barrios de alta vulnerabilidad social». De esta manera, observamos el planteamiento de una intervención en la cual se retoman enfoques y conceptos del campo de las criminologías críticas. Por otro lado, se repiten las referencias a una intervención amalgamada con la comunidad que, organizando una «red» en la que participen instancias de gobierno y ONGs, «activen» las energías comunitarias. A la hora de delimitar su población objetivo, esta formulación del Programa Comunidades Vulnerables muestra el descentramiento de la noción de delito: «niños, adolescentes y jóvenes pertenecientes a sectores sociales marginados o excluidos, con necesidades básicas insatisfechas y por debajo de la línea de subsistencia» (PCV, 2001:13)

En síntesis, observamos que el Plan Nacional de Prevención del Delito expresó un posicionamiento por una política democrática de seguridad que puso en el centro de su problematización la cuestión de la prevención, especialmente en su vertiente social,

8 En el Plan Nacional de Prevención del Delito el modelo de abordaje desde la Clínica de la Vulnerabilidad, era definido como un enfoque «basado en un modelo de atención interdisciplinario de restitución de derechos, recurriendo a estrategias de intervención alternativas al “Control Social Institucional Punitivo-Represivo”, desde una estrategia de contención comunitaria que procura reconstruir redes vinculares y grupales que protejan al sujeto del riesgo social o de entrar en conflicto con la ley, en su desarrollo durante veinticinco años, nos ha permitido concluir que “No existe peligrosidad en las personas si antes no han sido vulnerables”» (Domínguez Lostaló y Di Nella, 1999: 33).

9 Así Domínguez Lostaló define a seguridad humana como: «...la seguridad de gozar de la vigencia de un Estado constitucional de derecho y de un estándar mínimo y razonable de bienestar en materias de salud, educación, vivienda, ingresos, etc. Este concepto no sería otro que el reciente concepto de “desarrollo humano sostenible”, que tiene a la equidad como principio. (...) Se está reconociendo, al mismo tiempo y cada vez más, el hecho de que los problemas asociados con la violencia, el delito, y con su represión, sólo se resuelven adoptando un enfoque más amplio que tome en cuenta la seguridad humana en el sentido ya expresado y trascienda el ámbito de la mera respuesta policial como forma única de “combatir” el delito» (Domínguez Lostaló y Di Nella, 1999: 34).

instrumentando intervenciones territoriales sobre barrios de «alta vulnerabilidad social». Si bien no nos detendremos en esta cuestión aquí, es menester señalar que ese proceso implicó una novedosa articulación con el campo de las políticas sociales, especialmente con respecto a los programas asistenciales laborales (Ayos, 2012; 2013).

b. El Programa de «Intervención multiagencial para el abordaje del delito en el ámbito local»

El Programa de «Intervención multiagencial para el abordaje del delito en el ámbito local» desarrollado por la Secretaría de Seguridad Interior con el apoyo del Programa de Naciones Unidas para el Desarrollo fue previsto para el período 2008 – 2010. El mismo fue la única política de nivel nacional que desde el año 2008 integra estrategias de prevención social, y en este sentido no es casual que ubique explícitamente como su principal antecedente al Plan Nacional de Prevención del Delito. El mismo tiene como objetivo «...promover la implementación de políticas integrales de seguridad con énfasis en la prevención...» (PIM, 2008:2).

La matriz de abordaje que plantea el Programa de Intervención Multiagencial lleva la impronta del Programa de Naciones Unidas para el Desarrollo en la centralidad que adquirieron en esta formulación las nociones de desarrollo humano y de seguridad humana, en continuidad con el marco conceptual en el que se inscribía el Programa Comunidades Vulnerables, como analizamos. También en este caso, además, se inscribe la cuestión de la seguridad humana en el marco del concepto de gobernabilidad democrática¹⁰ (Bertranou y Calderón, 2008, citado en el PIM, 2008: 2).

De esta manera, observamos que las nociones de desarrollo humano y seguridad humana, centradas en la dimensión de las potencialidades y posibilidades de los individuos de concebir y materializar un proyecto de vida atraviesan los únicos dos proyectos que intentaron tener un alcance nacional en cuanto a las estrategias de prevención «social» del delito. Por otro lado, es significativo que el Programa de Intervención Multiagencial también recupere la problematización de una intervención que se entiende como ligada a la idea de democracia y al igual que el Plan Nacional de Prevención del Delito, lo haga distanciándose de las posiciones punitivistas que utilizan la retórica de la «guerra contra el delito».

¹⁰ Al respecto en el Programa de Intervención Multiagencial se plantea que «Para el Programa de Naciones Unidas para el Desarrollo la gobernabilidad democrática es un elemento central del desarrollo humano, puesto que mediante la política es posible generar condiciones más equitativas e incrementar las opciones de la gente. La democracia es el medio propicio para generar espacios de participación política y social, especialmente para los grupos vulnerables y las minorías étnicas y culturales. La seguridad humana se logra con democracia; es decir, con gobernabilidad democrática. [...] la inseguridad ciudadana es un obstáculo para el desarrollo humano, ya que restringe las posibilidades de los individuos para concebir y materializar un proyecto de vida y erosiona la cooperación social y la vida cívica. La retracción de la libertad individual que provoca la inseguridad —percibida o fáctica— impacta negativamente sobre el potencial de desarrollo humano del individuo, en primer lugar, y de la sociedad, en segundo término» (Bertranou y Calderón, 2008, citado en el PIM, 2008: 2).

A partir de este enfoque, el programa se plantea como objetivo el «responsabilizar o co-responsabilizar» a diferentes actores (estatales y de la sociedad civil) en la gestión de la seguridad, acompañando un proceso de «pluralización» de las agencias abocadas en la cuestión que observan en Argentina y en la región. Es en este sentido que aparece tematizado el concepto de «multigencialidad» en el programa

Desde esta perspectiva general se organizó una intervención específica para esos ámbitos locales. El problema prioritario de seguridad que se construyó a partir de este trabajo diagnóstico fue la «violencia altamente lesiva» entendiendo que la mayoría de los protagonistas de estas situaciones de violencia altamente lesiva son «jóvenes varones de barrios populares» (PIM, 2008:3). De este modo, la estrategia formulada para la ciudad elegida en la provincia de Santa Fe fue construida como «intervenciones territoriales de inclusión sociocultural de jóvenes con participación fluctuante en actividades delictivas y protagonistas (víctimas o victimarios) de situaciones de violencia altamente lesiva» (PIM, 2008:3).

La idea de una «intervención territorial de inclusión sociocultural» reconoce fundamentos teóricos claros y explícitos. Si podía leerse en el Plan Nacional de Prevención del Delito un conjunto de elaboraciones propias de la tradición «crítica» en criminología, en el caso del Programa de Intervención Multiagencial se alude explícitamente al «realismo de izquierda británico» y en particular a la deriva hacia la «criminología cultural» de Jock Young (Young, 2001). Aquí es importante subrayar cierta continuidad entre el Plan Nacional de Prevención del Delito, el Programa Comunidades Vulnerables y el Programa de Intervención Multiagencial: una recuperación desde el campo de la política criminal de la «nueva» criminología crítica conjugada con una recuperación, en cuanto al campo de la política social, de la perspectiva del desarrollo humano o comunitario.

Para recapitular, podemos decir que nos enfrentamos a un modo de problematizar la idea de una seguridad democrática que tiene como centro la noción de prevención y especialmente la prevención social, como posicionamiento frente a las formas de «giro punitivo» y respuestas «puramente» policiales a la emergente cuestión de la seguridad. Como observamos, lo hacen a partir de una recuperación diversa de las criminologías críticas que encuentra cierto anclaje más marcado en el realismo de izquierda británico. Al mismo tiempo puede reconocerse la impronta que en la región adquirieron, bajo la influencia de organismos internacionales (particularmente el Programa de Naciones Unidas para el Desarrollo) las nociones de desarrollo humano, desarrollo comunitario y seguridad humana. En este sentido observamos una problematización que cuestiona algunos de los ejes centrales de la construcción de la seguridad, fundamentalmente el cuestionamiento a una respuesta crecientemente punitiva. Pero a su vez, que pareciera mostrar formas de intervención que no logran desmarcarse de las formas de construcción hegemónica del delito, en tanto delito de las clases populares.

El «Modelo Argentino para la Seguridad Democrática» del Ministerio de Seguridad de la Nación

La creación del Ministerio de Seguridad de la Nación estuvo acompañada por la producción de un discurso pretendidamente disruptivo en materia de seguridad. Esta nueva problematización va a estar sostenida en la articulación entre dos elementos: la seguridad entendida como derecho humano y el concepto de gobierno político de las fuerzas de seguridad.

En efecto, tal como describimos respecto del Plan Nacional de Prevención del Delito y el Programa de Intervención Multiagencial, desde el Ministerio de Seguridad también se recupera el enfoque de la «seguridad humana» producido desde organismos internacionales, a partir de la cual la definición de seguridad no se restringe a la ausencia de delitos, sino que asume un significado más amplio, vinculado a la capacidad de desarrollar «una vida sin condicionamientos». La reconfiguración ministerial que se hace de la idea de seguridad se basa en una serie de premisas: (i) la seguridad es un derecho humano, (ii) la seguridad es condición de posibilidad para el cumplimiento de otros derechos y (iii) 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» (MSNb, 2013: 21). 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 punitivistas de la seguridad, conocidas por permitir, en pos del aseguramiento del «orden», el ataque a las garantías civiles de los «peligrosos»; a la vez que profundiza la mirada respecto de la integralidad de los derechos que ya se perfilaba en la idea de «seguridad humana».

En consecuencia, el acoplamiento con la perspectiva de derechos (Pautassi, 2010) tensiona la idea de seguridad como sinónimo de prevención del delito que primó hasta este momento. Estar seguros, en esta problematización, no implica solamente estar libre de ser afectado por un delito. Contrariamente, pasa a definirse como un concepto ampliado, atado al cumplimiento de un conjunto de otros derechos democráticos y condición de posibilidad para el desarrollo de los mismos. Así, se lo expresó la Ministra Nilda Garré en un discurso público en el 2012:

Garantizar la vigencia de todos los derechos, desde una perspectiva integral que incluya tanto los derechos civiles y políticos, como los derechos económicos, sociales y culturales, supone -además- practicar una política pública de seguridad integral. Una seguridad que no se limite a reprimir sino que tienda a crear condiciones para el ejercicio efectivo y real de los derechos humanos que tenemos todas las personas (MSN, 2012b).

El segundo eje central de la problematización de la seguridad que surge en el 2010 es la idea de «gobierno político». Entendemos que esta torsión dota de singularidad

a la problematización ministerial. Es decir, si aunque de manera más débil, la idea de seguridad vinculada a la posibilidad de desarrollo integral de un proyecto de vida resonaba en los planes y programas que describimos, la noción de gobierno político es un elemento novedoso respecto del Plan Nacional de Prevención del Delito, el Programa Comunidades Vulnerables o el Programa de Intervención Multiagecial.

El «gobierno político» es planteado en los discursos securitarios ministeriales como la respuesta a lo que se define como una de las raíces principales del problema de la inseguridad: la autonomía policial. El manejo autónomo de las instituciones policiales es el factor principal utilizado en estas problematizaciones para explicar lo que se diagnostica como 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 denominada autonomía policial aparece en esta problematización como un elemento que, heredado de las últimas dictaduras militares, es preciso desarticular si lo que se busca es la construcción de una democratización de las políticas de seguridad. Así, lo planteaba explícitamente la Ministra de Seguridad Nilda Garré en un discurso que brindó ante el Consejo de Seguridad Interior en marzo de 2011:

El inexorable camino que el gobierno ha escogido en materia de políticas de seguridad abandonando al antiguo gobierno del autogobierno y la autonomía para dar paso a un esquema de gobierno político civil efectivo. Este nuevo modelo (...) es expresión del proceso más amplio del fortalecimiento de la democracia (MSN, 2011b:8).

La respuesta ministerial ante el problema de la autonomía va a ser entonces la de «gobierno político». Se entiende que es «la política» la que define el rumbo de la policía, y no al revés. Asimismo, se plantea que la conducción política debe ser transversal y ejercerse sobre el conjunto de artistas que hacen a la gestión de la seguridad. En ese sentido, en los documentos ministeriales la idea de conducción política aparece asociada a cuestiones variadas como la producción y análisis de información sobre el delito, las políticas de administración del personal, los sistemas de formación y capacitación, la administración de recursos, el ejercicio de control sobre el desempeño operacional de las fuerzas policiales y la definición de las políticas de prevención y del establecimiento de los canales de diálogo con la comunidad (MSN, 2011a; MSN, 2013a)

Ahora bien, en ese sentido cabe indicar que los que señalamos como los pilares -de este presunto «nuevo paradigma en seguridad» — «gobierno político» y «derechos humanos» se encuentran estrechamente vinculados en la problematización ministerial. Ciertamente, buena parte de los mecanismos de conducción política están puestos en función de producir reformas orientadas a generar fuerzas de seguridad respetuosas de los principios democráticos. Ello se expresa por ejemplo, en las medidas tomadas

en torno a promoción de políticas de Memoria, Verdad y Justicia¹¹, las reformas en la formación policial¹², como también la política de control y prevención de la violencia institucional¹³.

Sin embargo, a pesar de la ampliación que asume la definición de seguridad que se produce desde el Ministerio de Seguridad de la Nación, los programas que se elaboran desde allí parten de un diagnóstico que casi no trae novedades sobre cómo caracterizar la cuestión de la seguridad en la Argentina, reinstalando al delito, nuevamente, como el elemento central en su definición.

Así, en primer lugar, un aspecto importante de estos discursos ministeriales es que el significativo «neoliberalismo», elemento ausente en los discursos securitarios punitivistas que se tornaron hegemónicos desde mediados de los años noventa, aparece como una de las principales claves interpretativa del fenómeno delictivo en los entramados discursivos ministeriales. En efecto, la existencia de un crecimiento del delito y la violencia «más allá de los límites tradicionalmente aceptados» (MSN, 2011a: 11) es explicado a partir del proceso de pauperización de las condiciones de vida de las clases trabajadoras que comienza en el país a fines de la década del setenta de la mano del despliegue de políticas neoliberales. En ese sentido, se entiende que «la destrucción del empleo, la falta de medios para garantizar la reproducción material de los sectores

-
- 11 La política de «Memoria, Verdad y Justicia» del Ministerio de Seguridad Nacional se tradujo en realización de políticas orientadas, a juzgar y separar de la institución a aquellos miembros de las fuerzas policiales y de seguridad involucrados en graves violaciones a los derechos humanos durante la última dictadura militar. La señalización de dependencias pertenecientes a los Cuerpos Policiales y Fuerzas de Seguridad que funcionaron como centros clandestinos de detención durante la última dictadura cívico-militar, y el cambio de nombre de las tres escuelas de la Policía Federal Argentina eliminando la referencia a agentes vinculados a represiones ilegales (Ramón Falcón) y violaciones a derechos humanos durante la dictadura (Enrique Fentanes y Alberto Villar) fueron otras iniciativas claras realizadas en ese sentido (MSN, 2011a).
 - 12 En el marco de este lineamiento se producen una serie de programas orientados a promover rutinas institucionales acordes con el respeto de las garantías constitucionales. Entre ellos encontramos al Plan «Uso Racional de la Fuerza» como también la producción de un nuevo cuerpo policial denominado «Policía de Prevención Barrial» especialmente capacitado para la intervención preventiva y sin uso de la fuerza física en zonas de alta conflictividad social (MSN, 2011a, MSN, 2013a).
 - 13 Entre las medidas más importantes tomadas en torno a la prevención y control de la violencia institucional por ejemplo, el apartamiento de funcionarios cuyos perfiles y acciones no se adecuaban al respecto de los derechos humanos o el análisis de los curriculums de aquellos funcionarios con jerarquía de oficiales jefes y superiores que estaban en condición de ascenso con el fin de reevaluar esa posibilidad en caso que su trayectoria no se corresponda con los criterios señalados anteriormente. También se han producido políticas que apuntaban a endurecer los procedimientos internos frente a la comisión de irregularidades o ilegalidades por parte de los agentes policiales. En esa categoría podemos incluir a las resoluciones 1019/11 y 562/11 que se firmaron en el 2011. Mientras que con la primera se determinó que no se considere más «falta disciplinaria» a las denuncias de irregularidades o delitos cometidos por personal policial ante el Ministerio o autoridad competente (CELS, 2012), con la segunda se dispuso la supervisión directa del Ministerio en la tramitación de los sumarios administrativos por faltas graves cometidas por personal de las fuerzas de seguridad.

excluidos, la restricción en el goce de derechos básicos» (MSN, 2011b: 71) favorecieron el incremento de actividades ilegales.

Otro elemento que identificamos como central en la explicación del fenómeno de la inseguridad es la idea de marginalidad social (MSN, 2011e). Así, en la problematización ministerial se hace referencia a un proceso de marginación social que se ha convertido en crónico y generacional, provocando «un gran incremento del involucramiento de adolescentes y hombres jóvenes en el crimen» (MSN, 2011e: 47). Ahora bien, en las discursividades securitarias ministeriales, los sectores urbanos marginales no solo aparecen como el lugar en donde la delincuencia tiene mayor anclaje, sino también aquellos que más se ven afectados por el delito. En efecto, la población que habita en estos espacios urbanos segregados es descripta como la población que más sufre una serie de problemáticas como la violencia intrafamiliar, violencia de género y agresiones intra-comunitarias:

Por instrucción de la Presidenta Cristina Fernández de Kirchner hemos aumentado sustancialmente la presencia policial en estas barriadas, que fueron desatendidas en sus demandas de seguridad frente al delito y la violencia, junto con la presencia de problemas concretos de infraestructura que también deben ser atendidos por otras agencias del Estado. La intervención en estos barrios requiere una capacitación especial en la forma de acercarse a los vecinos, generando confianza en el barrio y fomentando la detección a tiempo de situaciones de violencia intrafamiliar o intravecinal (MSN, 2012a:3)

Al respecto, es importante indicar que si bien la sinonimia entre «pobreza» y «delincuencia» se conformó como un elemento medular del discurso hegemónico en seguridad entendemos que es posible identificar un desplazamiento en la forma en que ambos elementos se ponen en juego en los discursos ministeriales. En efecto, el foco de la problematización hegemónica se concentra en los delitos sufridos por las clases medias y altas y en consonancia, en los territorios donde estas clases habitan. Ahora bien, en los discursos ministeriales se invierte esa asociación: no son las clases acomodadas sino los sectores más desprotegidos los que más sufren el delito y por tanto los lugares donde ellos residen los que más deben ser objeto de vigilancia. Es ese sentido, tal como en el Plan Nacional de Prevención del Delito y en el Programa de Intervención Integral, se registra en esta gramática ministerial un cambio en la trama argumentativa: si en los sentidos comunes en seguridad la «pobreza» es asociada a «delincuencia» porque se entiende que son los pobres quienes más delinquen; en los discursos ministeriales ello permanece pero con un agregado: los pobres son también los más «afectados por la inseguridad». Se trata, por tanto, de un aspecto en el que se identifica una línea de continuidad entre estos tres programas.

Las formas de intervención en la problemática securitaria: la prevención del delito y el gobierno político

Si hasta aquí analizamos los modos en que desde el Ministerio de Seguridad de la Nación durante el período 2010-2015 se definió y caracterizó la problemática securitaria, a continuación analizaremos los modos de intervención que en estos entramados discursivos ministeriales aparecen como deseables. En ese sentido, identificamos que, en consonancia con los diagnósticos realizados en donde el delito era el principal fenómeno asociado a la cuestión securitaria en la Argentina, la prevención del delito constituye uno de los lineamientos fundamentales que se proponen desde la cartera en seguridad. Dicho lineamiento se expresa en la producción de propuestas tanto de prevención comunitaria del delito como de incremento del policiamiento ostensible. Aquí se muestra cómo, a diferencia de los programas preventivos analizados anteriormente, en el caso del Ministerio de Seguridad, se incluye la reorientación y el control de las fuerzas policiales.

Al respecto, en el apartado anterior decíamos que uno de los movimientos que se registran en los discursos ministeriales es el corrimiento de las fuerzas de seguridad en tanto actor central en la construcción de políticas seguridad. Pues bien, un segundo movimiento que se advierte lo constituye el corrimiento del Estado en tanto actor único y predominante en dicha tarea como también el llamado a la participación de la comunidad. Así, al igual que en las otras problematizaciones sobre «seguridad democrática» que analizamos, la interpelación a la comunidad es uno de los ejes de las políticas securitarias. Se asume que el vínculo que debe establecerse entre Estado y comunidad en la producción de políticas de seguridad es de «co-responsabilidad»: la comunidad debe cumplir un rol protagónico en la producción, efectivización y control de las mismas. Ahora bien, se vislumbra en estos discursos un esfuerzo por aclarar que co-responsabilidad no es sinónimo deresponsabilización estatal. Por lo contrario, se establece que «no se trata de delegar responsabilidades del Estado en el pueblo de la Nación, sino de ser co-responsables de la construcción de seguridad pública, asumiendo cada uno la tarea que le es propia» (MSN 2011b:8). Es decir, se produce una diferenciación del modelo de desregulación estatal que décadas atrás alcanzó también al ámbito de la seguridad, redundando en la creación de empresas de «seguridad privada» y mercantilización de un servicio público que debe garantizar el Estado.

Sin embargo, si como señalamos previamente, la convocatoria a la «comunidad» es un rasgo que atraviesa a las políticas neoliberales que se desarrollan en los años noventa (Murillo, 2006), en la problematización ministerial el modo en que se tematiza la relación entre Estado y comunidad va a asumir una torsión específica. En efecto, el modelo de participación que se postula es el de la «comunidad organizada». Se hace referencia a una ciudadanía dinámica cuyo involucramiento con lo político no se agota en «votar cada dos o cuatro años», sino que se ejerce cotidianamente «en los diferentes ámbitos de organización que integra» (MSN, 2011d: 146). En torno a ello, en

la gramática ministerial, se identifica un distanciamiento respecto de las propuestas de participación comunitaria que existieron en la Argentina hasta el momento, proponiendo lo que se denomina como una nueva relación entre «prevención del delito» y «sociedad civil»: la «prevención participativo-comunitaria». Tal como la anterior, esta reclama también el protagonismo de la comunidad, pero no a partir de la participación atomizada de la ciudadanía sino a través de un entramado organizacional. Como plantea el documento:

Aquí, en la prevención participativo-comunitaria, la comunidad no es entendida como una sumatoria de ciudadanos sueltos que participan individualmente sino de ciudadanos organizados, individuos que se nuclean para pensar y debatir colectivamente e imaginar soluciones creativas a los problemas que se les presentan cotidianamente (MSN, 2011d: 145).

Suenan, en este punto, los ecos de la doctrina peronista. Precisamente, la «comunidad organizada» es conocida por ser una de las categorías básicas del pensamiento peronista (Poratti, 2014). Repasemos brevemente algunos de las principales premisas que hacen a esta noción en el pensamiento peronista. Según se advierte en uno texto de Perón de 1953, firmado bajo el seudónimo «Descartes»¹⁴, el modelo deseable de organización es aquel en el que Estado, gobierno y pueblo «deben actuar armónicamente coordinados y equilibradamente compensados en la ejecución de una “misión común”» (Perón, 1953: 108). En ese sentido, de acuerdo al pensamiento peronista, la «comunidad organizada» debía ser construida, no con individuos abstractos sino con las organizaciones existentes en la sociedad, es decir, con las organizaciones conformadas a partir de distintos intereses. Asimismo, la organización de la comunidad era pensada en torno a una búsqueda de un equilibrio, una armonización de fuerzas entre elementos distintos a partir de la idea de «proyecto» (Perón, 1953).

Justamente, tanto la idea de «proyecto» como la de «intereses heterogéneos» son elementos que se encuentran presentes en la problematización ministerial sobre la comunidad. Así, en los entramados discursivos ministeriales, se hace referencia a la necesidad de construir espacios de participación en donde se encuentren los distintos sectores existentes en la comunidad. Por otra parte, al igual que en la retórica peronista clásica, en la problematización que se produce a partir del 2010, la acción de la comunidad debe estar puesta al servicio de una misión en común. Allí, es posible advertir el señalamiento de que el protagonismo popular no se garantiza solamente con la generación de discursos «inclusivos» sino que éste depende fundamentalmente de la existencia de procesos de transformación social que convoquen a los individuos a participar. Precisamente, en los discursos ministeriales se menciona que la participa-

14 Nos referimos al apartado «Comunidad organizada» de la publicación «Política y estrategia (no ataque, crítico)» que reúne en conjunto de los artículos que durante 1953 Juan Domingo Perón escribió para el diario «Democracia» de Buenos Aires, firmados con el seudónimo «Descartes».

ción comunitaria debe ir de la mano con «la construcción y profundización del modelo nacional y popular» (MSN; 2011a: 12). En los entramados discursivos ministeriales, en ese sentido, la interpelación a la comunidad supone un quiebre con la invocación de la sociedad civil que, en las políticas de los años noventa y dos mil, suponía la promoción no solo de una participación individual y atomizada de la ciudadanía sino que también se planteaba en términos «apolíticos».

Sin embargo, una diferencia respecto del modelo de comunidad peronista, es que en los discursos ministeriales se hace especial hincapié a la posibilidad de participación efectiva de «grupos particularmente vulnerables» (MSN, 2013a: 58) en las instancias de prevención comunitaria del delito. En efecto, se identifica en distintos documentos publicados por la cartera ministerial un llamado explícito a que sean los grupos más vulnerables aquellos que prioritariamente estén llamados a participar de estas políticas de co-gestión de la seguridad. Así, se explica esta definición en un documento denominado «La Participación Ciudadana en la seguridad pública»:

La primera experiencia «mesa barrial» fue puesta en marcha en forma experimental a principio de año en los barrios Fátima y Ramón Carrillo. Un criterio determinante que orientó la decisión de comenzar en esta zona: Las comunidades de más vulnerables suelen ser consideradas como objetos de la seguridad pública. Era tiempo de establecer una clara prioridad y convocar a los ciudadanos de la zona sur como sujetos y protagonistas de la construcción de su derecho a la seguridad. Esta definición supone también una misión del Estado, que es la de lograr equidad en todos los órdenes de la comunidad (MSN, 2013a: 16 cursiva propia).

A partir de este fragmento detectamos nuevamente en la problematización ministerial un interés de distanciarse de políticas securitarias anteriores. Por un lado, en los entramados discursivos ministeriales se estaría tomando distancia de las políticas que en los años noventa priorizaron la organización de las clases medias en torno a la prevención del delito, dejando relegada la participación de los sectores empobrecidos. Las políticas de participación comunitaria de la cartera en seguridad estarían orientadas al conjunto de los sectores sociales. Por el otro, se distancia también de aquellas políticas securitarias que convirtieron a los sectores populares en su «objeto», es decir, que tendieron a anudar pobreza y delincuencia, abonando a la estigmatización y criminalización de esta población. En ese sentido, entendemos que la operación a partir del cual los discursos ministeriales ponen en el centro de sus políticas de participación a los sectores populares constituye un viraje relevante respecto del discurso securitario que se impuso desde la década de los noventa. En efecto, se trata de un movimiento que apuntaría a reforzar el lugar de los sectores populares como víctimas del delito más que como sus responsables. Si bien este era un movimiento que ya detectamos en los diagnósticos resulta interesante que ello se también se vislumbre en las propuestas de intervención.

En torno a ello, si como venimos diciendo, es posible indicar que en los discursos ministeriales se pone en juego una forma novedosa de entender el vínculo entre ciudadanía y políticas de seguridad. En ese sentido, cabe preguntarse ¿Cuáles son los fines del llamado a la participación de esta «comunidad organizada»?

En la gramática securitaria ministerial, la idea de participación comunitaria se articula en función de dos propósitos: la prevención del delito y el control de las fuerzas de seguridad. Así, en estos entramados discursivos securitarios, la comunidad es indispensable tanto para identificar los problemas y contribuir en elaboración de respuestas como para fiscalizar que el accionar de las fuerzas de seguridad se produzca en el marco del respeto de los derechos humanos. Esta orientación, se expresa en la construcción de las «Mesas Barriales de Participación Comunitaria en Seguridad» que forman parte del Plan Nacional de Participación Comunitaria en Seguridad. Las mesas barriales, son definidas en el plan como «un ámbito de encuentro y trabajo de la comunidad para participar activamente en el diseño, implementación y control de las políticas públicas de seguridad» (MSN, 2013a: 59). Concretamente, son las encargadas de materializar la elaboración de «Planes locales de Prevención de la Violencia y El Delito» y de la implementación de mecanismos de «Evaluación Comunitaria del Servicio de Policía Local» (MSN, 2011a). En ese sentido, las políticas que se elaboran se encuentran íntimamente vinculadas con el objetivo de prevención de la violencia institucional¹⁵. Se trata de una cuestión que ya aparecía en algunas de las iniciativas de prevención comunitaria a de la década del 90 en provincia de Buenos Aires, Santa Fe, Mendoza, en donde la violencia y la corrupción policial eran puestas como campos a ser «monitoreados y controlados» comunitariamente (Sozzo, 2000; Constantino, 2004) pero que hasta el momento no habían sido expresadas a nivel nacional.

Ahora bien, en la problematización ministerial de la seguridad la prevención del delito no es solo pensada a partir de la «prevención comunitaria» sino que se incorpora también la idea de prevención del delito por medio de la presencia policial. Precisamente, el incremento del policiamiento preventivo es uno de los ejes de intervención de mayor relevancia del Ministerio de Seguridad de la Nación. Este lineamiento se traduce fundamentalmente en dos iniciativas ministeriales: el reordenamiento interno del personal de las fuerzas en función de una mayor presencia policial callejera y la incorporación a fuerzas nacionales de seguridad como la Gendarmería Nacional (GNA) y la Prefectura Naval (PN) a tareas policiales operativas.

Respecto de la primera iniciativa, el objetivo que se plantea en 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

15 Entre ellas se hace referencia en los documentos no solo las mesas de seguridad en sino también la propuesta de creación de la línea telefónica de atención gratuita de denuncias, sugerencias y reclamos sobre el accionar policial; como el «Programa Puerta a Puerta»: una encuesta domiciliaria del nivel de satisfacción respecto del servicio policial (MSN, 2013^a).

y conjuración del delito» para lo cual se promueve una «revisión cualitativa de los criterios vigentes de distribución táctica» (MSN, 2013a: 71). Como consecuencia, se elabora un plan que implica dos definiciones sustanciales. La primera es la priorización de la función operacional para la distribución del personal lo cual implica sacar a un conjunto de trabajadores de tareas administrativas y destinarlos a funciones de seguridad. La segunda definición es el reordenamiento de las pautas de organización del patrullaje con el cual se busca optimizar el servicio externo de las comisarias, adaptándolo a las prioridades que surgen de los «mapas de riesgo» construidos por la comunidad. Estas dos definiciones, entendemos, suponen un límite a la autonomía policial en tanto implican una injerencia directa del Ministerio de Seguridad de la Nación en los modos de organización de la Policía Federal. En ese sentido, producen una alteración no menor de la relación hasta el momento establecida entre el ejecutivo nacional y las fuerzas policiales.

Una segunda líneas de acción respecto del objetivo de aumentar los niveles de vigilancia policial es la incorporación de la Gendarmería Nacional y Prefectura Naval a tareas de seguridad distintas a las que usualmente realizaban. Es a esos fines que se realizan un conjunto de medidas entre las que el «Operativo Cinturón Sur» y el «Operativo Centinela» aparecen como las más importantes. Dichos operativos se llevaron a cabo con el propósito de «incrementar la seguridad preventiva y disuasiva, y la capacidad de intervención efectiva ante delitos y actos de violencia» (MSN, 2011a: 41) e implicaron la sumatoria de efectivos de estas fuerzas de seguridad no policiales a desarrollar «funciones de policía de seguridad y tareas de prevención e investigación de delitos» (MSN, 2011a: 41)¹⁶. Si el primero se desarrolla en el área sur de la Ciudad de Buenos Aires, el segundo tiene lugar en el conurbano bonaerense.

Ahora bien, ante el lanzamiento de este tipo de propuestas cercanas a las recetas securitarias desarrolladas desde el discurso securitario que primó desde los años noventa, inevitablemente nos surge la pregunta ¿En función de qué aparece para el Ministerio la necesidad de «reforzar la vigilancia callejera»? ¿A qué objetivos y propósitos responde?

En primer lugar, vale señalar que en la producción de estos operativos se encuentra funcionando dos premisas fundamentales del discurso hegemónico de la inseguridad. Una de estas premisas es aquella que reduce inseguridad a los delitos comunes, esto es los delitos contra la propiedad, asociados tradicionalmente a los sectores populares. En efecto, como describimos en el capítulo anterior, en los discursos ministeriales la equivalencia entre delincuencia y delito común tiene el carácter de lo «evidente». Así,

16 Para el Cinturón Sur se incorporaron 1480 efectivos de Gendarmería Nacional y 1250 de Prefectura Naval. Ello trajo como consecuencia la reasignación de aproximadamente 1100 efectivos de la Policía Federal hacia otros barrios de la CABA. Algo similar significó el «Operativo Centinela» a partir del cual se dispuso de 4200 agentes de Gendarmería Nacional para tareas de prevención del delito en 27 partidos del conurbano bonaerense (MSN, 2011a).

la expresión «prevención del delito» aparece en la gramática ministerial como sinónimo de «prevención del delito común» sin que ello este mediado por aclaración alguna respecto de ese recorte.

La segunda premisa fundamental del discurso hegemónico de la seguridad que es sostenida en los discursos ministeriales es la ecuación «más policía = más seguridad». La efectividad de la presencia policial en torno a la prevención de los delitos comunes no es cuestionada en los entramados discursivos ministeriales. Contrariamente, se lo postula como una herramienta central para evitar que estos delitos ocurran. Precisamente, algunas de las declaraciones públicas de la Ministra abonan a que esta es la concepción que sustenta la definición por este tipo de medidas:

La idea fundamental es reforzar la presencia del Estado en la calle. En primer lugar, porque está probado que es un elemento disuasorio del delito. Pero, además, en la calle es que se puede sorprender al delincuente y, por otra parte, más presencia nos permitirá más control en zonas oscuras, peligrosas, que el mapa del delito nos marca como lugares en los que ya se cometieron numerosos hechos delictivos del mismo tipo (MSN, 2011g).

Otro elemento a resaltar respecto de estas propuestas de policiamiento preventivo del Ministerio de Seguridad de la Nación es que la mayor parte del refuerzo policial que se promueve tiene como destino las zonas donde habitan las poblaciones más pobres y marginales de la CABA y del conurbano. Se trata, en efecto, de medidas que se encuentran en consonancia con el diagnóstico que realizan estos discursos ministeriales respecto de la intervención de las fuerzas policiales en dichas zonas. El objetivo de estos planes de refuerzo policial está vinculado con llevar las fuerzas de seguridad a lugares donde no circulaban, al tiempo que atacar el delito allí donde más ocurre. Es ilustrativo en este sentido, recuperar un documento del año 2013 donde el Plan Cinturón Sur es presentado 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» (MSN, 2013a: 65). Entendemos que la tematización de la seguridad como un «derecho» a ser garantizado también en los sectores populares constituye otro aspecto singular del discurso securitario ministerial. Precisamente, es el cumplimiento de este derecho lo que justifica en esta gramática la producción de programas de policiamiento ostensible en territorios segregados.

Sin embargo, el refuerzo del policiamiento preventivo en las zonas que se consideran más vulnerables no es la única explicación que se brinda respecto de la incorporación de fuerzas de seguridad históricamente no involucradas en tareas de prevención del delito como es el caso de la Gendarmería y la Prefectura. Ciertamente, si se tiene en cuenta los diagnósticos desarrollados respecto de las características que ha asumido la Policía Federal en el pasado reciente (alto niveles de autonomía política, de ilegalidad en sus prácticas y enfoque represivo) es posible asumir la hipótesis de que se trata de decisiones que tienen como objetivo evitar la presencia de dicha fuerza policial en

territorios de alta vulnerabilidad y conflictividad social. El corrimiento de la Policía Federal de estos territorios parecería estar vinculado también a la intención de disponer de instituciones que puedan encontrarse efectivamente bajo el mando político de la cartera en seguridad, que no desplieguen acciones de violencia territorial ni estén sospechadas por sus vínculos con el crimen. Así, lo argumentaba 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 (MSN, 2011f).

Recapitulando, la gramática securitaria ministerial da continuidad a lo que aparecía como dos pilares del discurso hegemónico de la inseguridad: la asociación entre inseguridad y delitos de las clases populares y la idea de que las fuerzas policiales son un elemento eficaz y, por tanto, central en la prevención de esos delitos. Sin embargo, es posible decir que en la problematización ministerial, el significado que asume la idea de «policiamiento preventivo del delito» va a verse modificado a partir de la incorporación de otros elementos que no se encuentran presentes en el discurso securitario que prima desde los años noventa: la priorización de las zonas vulnerables y la idea de gobierno político.

Precisamente, 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 sectores populares como las principales víctimas del delito, y a los lugares en donde estos sectores habitan como aquellos que estas políticas deben priorizar. Por otra parte, el policiamiento preventivo va a aparecer atado y subordinado a las ideas de gobierno político y prevención de la violencia institucional. Así, si bien se plantean propuestas ligadas a un refuerzo de la presencia policial, se entiende que el incremento de la vigilancia no puede darse con fuerzas policiales que no respondan a la conducción política del Ministerio de Seguridad de la Nación. En ese sentido, el gobierno político es entendido como una suerte de «garantía» para evitar la comisión de violencia institucional y el involucramiento policial en delitos como el crimen organizado. En otras palabras, en los discursos ministeriales la idea de policiamiento preventivo es deseable en el marco de funcionamiento de fuerzas de seguridad definidas como «democráticas» y conducidas políticamente.

Conclusiones

En el presente trabajo nos enfocamos en reconstruir las formas de problematización que se elaboraron en el marco de posicionamientos centrados en la idea de una «política democrática de seguridad». En ese camino, hemos identificado cómo este posicionamiento pone en su centro la orientación preventiva delimitando su campo de adversidad con respecto a la impronta punitivista de los discursos de la «mano dura» que tuvieron su momento de ascenso durante las campañas electorales del año 1999. Este proyecto por una política democrática de seguridad presentó a la prevención del delito como la contracara de la represión, acorde con un Estado de Derecho, denunciando el carácter antidemocrático del punitivismo. Dicha orientación preventiva incluyó una veta «social» entendida como la forma de atender a las verdaderas «causas» del delito y la violencia. Asimismo, la problematización que emerge en los años dos mil y que se manifiesta también más adelante en el Programa de Intervención Multiagencial se ancla en una idea de «seguridad humana» que pretende darle un carácter más integral a la definición de la inseguridad, vinculándola con la posibilidad de desarrollar un proyecto de vida y descentrando, de este modo, la cuestión securitaria del problema del delito. Sin embargo, es importante señalar que a pesar del cuestionamiento de las formas punitivas de intervención al delito que se vislumbra en esta problematización, sus propuestas y diagnósticos tendieron a fortalecer la asociación entre inseguridad, delitos y sectores populares que se había producido desde los años noventa.

Si de este modo abre la década del dos mil, al finalizar, observamos que este posicionamiento muestra una torsión significativa: la prevención social abandonó el centro de su problematización para dar lugar a la noción del gobierno político de las fuerzas de seguridad. En efecto, partiendo de un diagnóstico crítico de las prácticas de violencia institucional y de su connivencia con el delito organizado, en la problematización que se desarrolla desde el Ministerio de Seguridad de la Nación, el gobierno político de las instituciones policiales aparece como un elemento central para el abordaje de la seguridad y como condición de posibilidad para la democratización de estas agencias. Este no va a ser el único aspecto que es tematizado como parte del gobierno de la seguridad sino que la prevención del delito, asociada fundamentalmente a las prácticas ilegales de los sectores populares, también va a ocupar un lugar de importancia. En ese sentido, hemos señalado que, en la problematización ministerial, se retoman algunas de las estrategias de prevención del delito como la participación comunitaria y el policiamiento preventivo que habían sido desplegadas en las dos décadas anteriores y fortalecido al discurso hegemónico de la inseguridad. Dichas estrategias, no obstante, se ven reformuladas y resignificadas en torno a la idea de «gobierno político» y «derechos humanos». En torno a ello es posible decir que, si en los discursos ministeriales se produce una suerte de ampliación de la noción de «seguridad» visibilizando las inseguridades que son producto del accionar de las fuerzas de seguridad y proponiendo mecanismos para su prevención y sanción, no obstante, los postulados presentes en esta gramática abonan también a la reificación entre pobreza y delincuencia propia del sentido común en seguridad.

Entendemos que la reconstrucción de las problematizaciones en seguridad en clave «democrática» que se desarrollaron a partir del dos mil, aporta al análisis del devenir histórico del campo de debates y enfrentamientos conformado por la cuestión de la seguridad en la Argentina de las últimas décadas. La intensidad del giro punitivo en nuestro país solo puede medirse a partir del examen de las experiencias que se posicionaron de manera crítica a dicho proceso, en modalidades y estrategias diversas. En algún sentido, éste es el contexto para pensar sus dificultades, sus empantanamientos, sus límites. Es decir, sus problemas para poner en crisis la forma hegemónica de problematizar la seguridad en Argentina.

Bibliografía

- Aimar, V. (2008):** La construcción de comunidades en torno a la prevención del delito. En Bergalli, R.; Bombini, G. e Rivera, I. (Eds.), *Violencia y sistema penal* (291-303). Buenos Aires, Editores del Puerto.
- Aguilar, P.; Glozman, M.; Grondona, A. y Haidar, V. (2014):** ¿Qué es un Corpus? *Entramados y Perspectivas*, 4(4), 35-64.
- Arfuch, L. (1997):** *Crímenes y pecados: de los jóvenes en la crónica policial*. Buenos Aires: UNICEF.
- Ayos, E. (2014):** Prevención del delito y construcciones teóricas: tres problematizaciones sobre el presente. *Revista Estudios Socio-Jurídicos*, 16(2), 265-312.
- Ayos, E. (2014):** ¿Una política democrática de seguridad? Prevención del delito, políticas sociales y disputas en el campo conformado en torno a la inseguridad en la Argentina de la última década. *Revista del CLAD Reforma y Democracia*, 58, 169-200.
- Ayos, E. (2013):** La prevención como contraprestación: la instrumentalidad de la asistencia en la intersección de la política social y la política criminal. *Revista Trabajo y Sociedad*, 21, 225-246.
- Ayos, E. (2012):** Comunidad, cultura y prevención social del delito: formas de territorialización en la intersección de la política social y la política criminal. *Revista Papeles de Trabajo*, 24, 1-20.
- Ayos, E. (2010):** *Delito y pobreza: espacios de intersección entre la política criminal y la política social argentina en la primera década del nuevo siglo*. São Paulo: IBCCRIM.
- Baratta, A. (1997):** Política Criminal: entre la política de seguridad y la política social. En Carranza, E. (Coord.), *Delito y seguridad de los habitantes* (31-54). México DF: Siglo XXI Editores.
- Baratta, A. (1986):** *Criminología Crítica y Crítica del Derecho Penal*. Buenos Aires: Siglo XXI Editores.
- Bertranou, J. y Calderón, F. (2008):** Introducción. En Álvarez, A. et al (Comp.), *Estado, democracia y seguridad ciudadana. Aportes para el debate* (11-30). Buenos Aires: Programa de Naciones Unidas para el Desarrollo – PNUD.
- Calzado, M. y Van den Dooren, S. (2009):** ¿Leyes Blumberg? Reclamos sociales de seguridad y reformas penales. *Delito y Sociedad. Revista de Ciencias Sociales*, 27, 97-113.
- Castel, R. (2006):** *La (in)seguridad social ¿Qué es estar protegido?* Buenos Aires: El Manantial.
- CELS (2012):** *Derechos Humanos en Argentina, Informe 2012*. Buenos Aires: Siglo XXI Editores.
- CELS (2013):** *Derechos Humanos en Argentina, Informe 2013*. Buenos Aires: Siglo XXI Editores.

- Cohen, S. (1985):** *Visiones del control social*. Barcelona: Ediciones PPU.
- Costantino, G. (2014):** Las políticas de seguridad en argentina: los límites de la autonomía policial. *Aposta. Revista de Ciencias Sociales*, 63, 1-26.
- Crawford, A. (1998):** *Crime Prevention and Community Safety. Politics, Policies and Practices*. Harlow: Longman Criminology Series.
- Dallorso N. y Seghezze G. (2015):** (In)seguridad y política: el miedo como operador estratégico en las campañas electorales en Argentina. *Comunicación y Sociedad*, 24, 47-70.
- Dallorso N. y Seghezze G. (2016):** Retorno neoliberal y razón securitaria. *Revista Bordes*, s/n.
- Danani, C. (2005):** *Las políticas sociales de los '90: los resultados de la combinación de individualización y comunitarización de la protección*. En Coloquio internacional: *Trabajo, conflictos sociales e integración monetaria*. Buenos Aires: Instituto de Ciencias (UNGS), 14-26.
- Daroqui A. y Pegoraro, J. (2003):** Conversación acerca de la "(in)seguridad". *Argumentos. Revista de Crítica Social*, 2, 1-11.
- Descartes, (1953):** *Política y estrategia (no ataque, crítico)*, Buenos Aires. Recuperado de: <http://historiadelperonismo.com/pdf/descartes.pdf>
- Domínguez Lostaló, J. C. y Di Nella, Y. (1999):** Hacia un Programa Integral de Desarrollo Comunitario para la Seguridad Humana en Latinoamérica. Prevención del Conflicto Social en el Marco Doctrinario y Técnico de las Naciones Unidas. *Revista Latinoamericana Alter-Nativas del Control Social*, 1(1), 7-36.
- Edwards, A. y Hughes, G. (2009):** The preventive turn and the promotion of safer communities in England and Wales: political inventiveness and governmental instabilities. En Crawford, A. (Ed.), *Crime Prevention Policies in Comparative Perspective* (62-85). Devon: Willan Publishing.
- Fiuza, P., y Liguori, M. (2013):** Organismos internacionales, circulación y traducción; aportes para pensar la emergencia del paradigma de 'Seguridad Democrática' en clave discursiva. Artículo presentado en la *VII Jornadas de Jóvenes Investigadores, Instituto de Investigaciones Gino Germani, UBA*, Buenos Aires. Recuperado de: <https://www.aacademica.org/000-076/39.pdf>.
- Foucault, M. (1999):** *Vigilar y Castigar*. México: Siglo XXI Editores.
- Foucault, M. (1984):** Le souci de la vérité. *Magazine littéraire*, 207, 18-233.
- Galvani, M. (2010):** *A la inseguridad la hacemos entre todos. Prácticas académicas, mediáticas y policiales*. Buenos Aires: Hecht Editores.
- Garland, D. (2005):** *La cultura del control. Crimen y orden social en la sociedad contemporánea*. Barcelona: Editorial Gedisa.
- Guilling, D. (1993):** Crime prevention discourses and the Multi-agency approach. *International Journal of the sociology of the law*, 21, 145-157.
- Gutierrez, M. (2011):** *Populismo punitivo y justicia expresiva*. Buenos Aires: Fabián Di Plácido (Ed.).
- Hallsworth, S. (2006):** Repensando el giro punitivo. Economía del exceso y criminología del otro. *Delito y Sociedad. Revista de Ciencias Sociales*, 1(22), 57-74.
- Harvey, D. (2004):** *El nuevo imperialismo*, Madrid: AKAL.
- Hener, A. (2005):** *Políticas de seguridad en clave comparativa: la emergencia del paradigma preventivo del delito en Argentina y Brasil*. Ponencia presentada en el XXV Congreso de la Asociación Latinoamericana de Sociología (ALAS), Buenos Aires. Recuperado en: <http://biblioteca.clacso.edu.ar/Argentina/iigg-uba/20161125033614/PONhener.pdf>
- Lea, J. y Young, J. (2008):** *¿Qué hacer con la ley y el orden?* Buenos Aires: Editores del Puerto.

- Lea, J.; Matthews, R. y Young, J. (1993):** El Estado y el control del delito: enfoques relativos a la actividad diversificada de sus agencias. En Bergalli, R. (coord.), *Sistema penal e intervenciones sociales* (17-62). Barcelona: Hacer Editorial.
- LorencValcarce, F. (2011):** *La sécurité privée en Argentine. Entre surveillance et marché*. Paris: Karthala.
- Merton, R. K. (1972):** *Estructura social y anomia*. Puerto Rico: Oficina de Publicaciones de Estudios Generales.
- Murillo, S. y Seoane, J. (2012):** *Posmodernidad y Neoliberalismo. Reflexiones críticas desde los proyectos emancipatorios de América Latina*. Buenos Aires: Ediciones Luxemburg.
- Neffa, J.; et al, (2011):** *Políticas públicas de empleo III*. (Documento del CEIL-PIETTE/ CONICET). Recuperado de <http://ri.conicet.gov.ar/handle/11336/8713>
- O'Malley, P. y Hutchinson, S. (2007):** Re-inventing Prevention: Why Did 'Crime Prevention' Develop So Late? *British Journal of Criminology*, 47(3), 437-454.
- Pavarini, M. (2009):** *Castigar al Enemigo. Criminalidad, exclusión e inseguridad*. Quito: FLACSO Sede Ecuador.
- Poratti, A. (2016):** Prólogo IV. La comunidad organizada. Texto y gesto. En Subdirección de Estudios y Archivos Especiales (Comp.), *Perón. La comunidad organizada (1949)* (59-102). Buenos Aires: Biblioteca del Congreso de la Nación Argentina.
- Ranguigni, V. (2010):** Emergencia, modos de problematización y gobierno de la in/seguridad en la argentina neoliberal. *Delito y Sociedad. Revista de Ciencias Sociales*, 1(27), 23-44.
- Ranguigni, V. (2004):** Transformaciones del Estado y Políticas de Control del Delito en la Argentina de los '90. En Muñagorri y Pegoraro (Comp.), *La relación seguridad-(in) seguridad en centros urbanos de Europa y América Latina, Estrategias, Políticas, Actores, Perspectivas, Resultados* (111- 124) Madrid: OñatiProceedings.
- Rose, N. (1996):** The death of the social? Re-figuring the territory of government. *Economy and Society*, 25, 327-356.
- Sain, M. (2011):** *El amague. La política de seguridad pública durante la gestión presidencial de Néstor Kirchner (2003-2007)*. Ponencia presentada en el VI Congreso Argentino de Administración Pública, organizado por la asociación argentina de Estudios de administración Pública (aaEaP), Resistencia, Chaco.
- Selmini, R. (2009):** La prevención: estrategias, modelos y definiciones en el contexto europeo. *Urvio. Revista Latinoamericana de Seguridad Ciudadana*, 6, 41-57.
- Seghezzo Dallorso, N. (2013):** *Modos de producción de conocimiento en las ciencias sociales: la "violencia policial" como objeto de estudio en la Argentina contemporánea*. (Tesis de Doctorado). Universidad de Buenos Aires.
- Sozzo, M. (2016):** Postneoliberalismo y política penal en Argentina. En Sozzo, M. (Comp.), *Postneoliberalismo y penalidad en América del Sur* (9-28). Buenos Aires: CLACSO.
- Sozzo, M. (2008):** *Inseguridad, prevención, policía*. Quito: FLACSO Ecuador.
- Sozzo, M. 2000: Seguridad Urbana y Técnicas de Prevención del Delito. Cuadernos de Jurisprudencia y Doctrina Penal**, 10, 1-59.
- Vilker, S. (2007):** *Truculencia. La prensa policial popular entre el terrorismo de Estado y la (in)seguridad*. Buenos Aires: Prometeo.
- Wacquant, L. (2001):** The Penalisation of Poverty and the rise of Neo-Liberalism. *European Journal on Criminal Policy & Research*, 9(4), 401-412.
- Young, J. (2001):** Canibalismo y bulimia: patrones de control social en la modernidad tardía. *Delito y Sociedad. Revista de Ciencias Sociales*, 1(15-16), 25-42.

Zaffaroni, R. E. (1998): *Criminología. Aproximación desde un margen*. Santa Fe de Bogotá: Temis.

Documentos

Ministerio de Seguridad de la Nación. (2011a). *El Modelo Argentino de Seguridad Democrática*. Recuperado en: <http://escuelasuperior.com.ar/instituto/wp-content/uploads/2016/11/ModeloArgentinoSeguridadDemocratica2011-2012.pdf>

Ministerio de Seguridad de la Nación. (2011b). *Los nuevos paradigmas del Ministerio de Seguridad y el Consejo Federal*. Recuperado en: https://issuu.com/minseg/docs/nuevos_paradigmas

Ministerio de Seguridad de la Nación. (2011c). *Regulación y control del uso policial de la coerción y la fuerza en Argentina* / Coordinado por Cecilia Ales. Recuperado en: http://escuelasuperior.com.ar/instituto/wp-content/uploads/2015/06/Regulacion_y_control.pdf

Ministerio de Seguridad de la Nación. (2011d). *Seguridad y derechos humanos. Herramientas para la reflexión sobre la seguridad humana y democrática*. Coordinado por Esteban Rodríguez. Recuperado en: <https://docplayer.es/5085383-Seguridad-y-derechos-humanos-herramientas-para-la-reflexion-sobre-la-seguridad-ciudadana-y-democratica.html>

Ministerio de Seguridad de la Nación/ INEES. (2011e). *Cuadernos de seguridad*, n°15, 7/12. Recuperado en: https://issuu.com/minseg/docs/cuadernos_seguridad_15

Ministerio de Seguridad de la Nación. (2012a). *Política Pública de Seguridad. Publicación Bimestral del Ministerio de Seguridad de la Nación N°1*. Recuperado en: <https://issuu.com/minseg/docs/61649744-diario-del-ministerio-de-seguridad-de-arg>

Ministerio de Seguridad de la Nación. (2012b). *Discurso de Nilda Garré en la Inauguración de la Delegación NOA*. Recuperado de: <http://www.minseg.gob.ar/discurso-de-nilda-garre%C3%A9-en-la-inauguraci%C3%B3n-delegaci%C3%B3n-noa-%E2%80%93-prov-de-tucum%C3%A1n-%E2%80%93-sistema-de-seguridad>

Ministerio de Seguridad/ INEES. (2013a). *Documento de trabajo INEES n°3. Políticas públicas, seguridad ciudadana y el Modelo Argentino de Seguridad Democrática*. Recuperado en: <https://docplayer.es/29217282-Documento-de-trabajo-inees-n-3-politicas-publicas-seguridad-ciudadana-y-el-modelo-argentino-de-seguridad-democratica.html>

Ministerio de Justicia y Derechos Humanos y Ministerio del Interior de la Nación. (2000). *Plan Nacional de Prevención del Delito -Diseño*. Recuperado en: <https://www.argentina.gob.ar/buscar/Plan%20Nacional%20de%20Prevenci%C3%B3n%20del%20Delito%20-Dise%C3%B1o%202000>
Secretaría de Seguridad Interior de la Nación / PNUD – PIM. (2008). *Intervención multiagencial para el abordaje del delito en el ámbito local*.

Notas periodísticas

Equipo editorial Diario Página/12. (2011, 5 de julio). El día que se ajustó el Cinturón del Sur. *Página/12*, s/p.

Kollman, R. (2011, 20 de febrero). La idea es reforzar la presencia del Estado en la calle. *Página/12*, s/p.

Meyer, A. (2010, 11 de diciembre). Antes de abrir la boca abramos la cabeza. *Página/12*, s/p.

Sciutti, F. (2016, 14 de enero). La Maldita Federal: espionaje, gatillo fácil y el caso Mariano Ferreyra. *Izquierda Diario*, s/p.