

# Seguridad, policía y gobiernos locales: el Programa Integral de Protección Ciudadana

**Mariana Galvani**  
**Alina Ríos**  
**Lucía Cañaverál**





**SEGURIDAD, POLICÍA Y GOBIERNOS  
LOCALES: EL PROGRAMA INTEGRAL DE  
PROTECCIÓN CIUDADANA**

La Colección Becas de Investigación es el resultado de una iniciativa dirigida a la difusión de los trabajos que los investigadores de América Latina y el Caribe realizan con el apoyo de CLACSO.

Este libro presenta la investigación que el autor realizó en el marco del concurso “Estudios sobre políticas públicas en América Latina y el Caribe. Democracia, ciudadanía y justicia social” organizado por CLACSO con el apoyo de la Agencia Sueca de Desarrollo Internacional (Asdi).

Los contenidos de este libro fueron evaluados por especialistas externos en un proceso de revisión por pares.

Galvani, Mariana

Seguridad, policía y gobiernos locales : el Programa Integral de Protección Ciudadana / Mariana Galvani ; Alina Lis Ríos ; Lucía Cañaverál. - 1a ed. - Ciudad Autónoma de Buenos Aires : CLACSO, 2015.

E-Book. - (Becas de investigación)

ISBN 978-987-722-071-1

1. Seguridad. 2. Gobiernos Locales. 3. investigación. I. Lis Ríos, Alina II. Cañaverál, Lucía III. Título

CDD 363.1

**Otros descriptores asignados por CLACSO:**

Seguridad / Delito / Política / Policía / Estado / Políticas Públicas / Ciudadanía / Gobiernos Locales / Buenos Aires / Argentina

Colección Becas de Investigación

**SEGURIDAD, POLICÍA Y GOBIERNOS  
LOCALES: EL PROGRAMA INTEGRAL DE  
PROTECCIÓN CIUDADANA**

Mariana Galvani

Alina Ríos

Lucía Cañaverl



CLACSO

Consejo Latinoamericano  
de Ciencias Sociales



Conselho Latino-americano  
de Ciências Sociais

**Secretario Ejecutivo de CLACSO** Pablo Gentili

**Directora Académica** Fernanda Saforcada

**Colección Becas de Investigación**

**Coordinadora del Programa de Becas** Natalia Gianatelli

**Asistentes** Magdalena Rauch y Victoria Mutti

**Área de Acceso Abierto al Conocimiento y Difusión**

**Coordinador Editorial** Lucas Sablich

**Coordinador de Arte** Marcelo Giardino

**Primera edición**

*Seguridad, policía y gobiernos locales: el Programa Integral de Protección Ciudadana*

(Buenos Aires: CLACSO, abril de 2015)

ISBN 978-987-722-071-1

© Consejo Latinoamericano de Ciencias Sociales

Queda hecho el depósito que establece la Ley 11723.

**CLACSO**

**Consejo Latinoamericano de Ciencias Sociales - Conselho Latino-americano de Ciências Sociais**

Estados Unidos 1168 | C1023AAB Ciudad de Buenos Aires | Argentina

Tel [54 11] 4304 9145 | Fax [54 11] 4305 0875 | <clacso@clacsoinst.edu.ar> | <www.clacso.org>

Patrocinado por la Agencia Sueca de Desarrollo Internacional



No se permite la reproducción total o parcial de este libro, ni su almacenamiento en un sistema informático, ni su transmisión en cualquier forma o por cualquier medio electrónico, mecánico, fotocopia u otros métodos, sin el permiso previo del editor.

Este libro está disponible en texto completo en la Red de Bibliotecas Virtuales de CLACSO <www.biblioteca.clacso.edu.ar>

La responsabilidad por las opiniones expresadas en los libros, artículos, estudios y otras colaboraciones incumbe exclusivamente a los autores firmantes, y su publicación no necesariamente refleja los puntos de vista de la Secretaría Ejecutiva de CLACSO.

# ÍNDICE

<b>I. DESCRIPCIÓN INICIAL</b>	9
1. El objeto de estudio	9
2. Planteo del problema	10
3. El análisis propuesto	12
4. Objetivos e Hipótesis	16
<b>II. EL PROGRAMA INTEGRAL DE PROTECCIÓN CIUDADANA (PIPC)</b>	19
5. Contexto de emergencia del PIPC	19
6. La estructuración normativa y organizativa del PIPC	29
7. Adhesión. El lugar del municipio	41
<b>CONCLUSIONES</b>	49
<b>BIBLIOGRAFÍA</b>	55





# I. DESCRIPCIÓN INICIAL

## 1. EL OBJETO DE ESTUDIO

Inscribimos esta propuesta en el campo de estudios sobre políticas de seguridad. Interesa particularmente analizar las vinculaciones que aparecen entre la emergencia de los gobiernos locales como actores relevantes en esta gestión, la manera en que se define la seguridad en tanto que objeto a gobernar y la reproblematicación de la función policial.

Nos propusimos hacerlo centrándonos en las políticas desplegadas en el Gran Buenos Aires, y estudiar particularmente una intervención gubernamental que, a partir de estudios exploratorios realizados durante el año 2012, podemos caracterizar como central en el anudamiento de estas cuestiones: el Programa Integral de Protección Ciudadana (PIPC).

El PIPC es un programa implementado en la provincia de Buenos Aires desde el año 2009. Esta intervención ha sido motorizada por el gobierno nacional convocando al gobierno de la Provincia de Buenos Aires para su instrumentalización, lo cual queda plasmado en el Convenio de Cooperación para la Implementación del Programa Integral de Protección Ciudadana celebrado entre la Jefatura de Gabinete de la Nación y el Ministerio de Justicia y Seguridad de la Provincia de Buenos Aires el 3 de abril de 2009.

En junio de 2010, los 24 municipios del Gran Buenos Aires habían suscripto al programa. La implementación del programa implica

la articulación de los tres niveles de gobierno, suponiendo la asunción de compromisos mutuos entre el gobierno nacional y los municipios, y entre éstos y el gobierno provincial. A grandes rasgos, el gobierno nacional compromete fundamentalmente la asignación de recursos para la implementación de políticas de seguridad (patrulleros, cámaras de video-vigilancia, sistemas de rastreo satelital); el gobierno local se compromete a ejecutar el programa incorporando personal retirado de las fuerzas de seguridad y montando un Centro de Ordenamiento Municipal (COM) que tiende a comprender la articulación de un cuerpo de seguridad local (llamados generalmente “guardias urbanas” o “patrullas municipales”); y el gobierno provincial asume la supervisión como contralor de la ejecución e implementación del programa.

Fundamentalmente está constituido por una transferencia de recursos desde el gobierno nacional hacia los gobiernos municipales. Dicha transferencia de recursos se caracteriza por ser no reintegrable, es decir que no tiene el carácter de préstamos que los municipios deberán reembolsar, sino el de una donación del gobierno nacional hacia los municipios que no implica obligación alguna para los municipios, salvo el compromiso de utilizar los fondos y recursos para la implementación de estrategias de prevención de la criminalidad cuyos lineamientos son definidos por el Ministerio de Seguridad de la Provincia de Buenos Aires.

Así, el gobierno nacional viabiliza una transferencia de recursos significativa en términos comparativos en relación a los presupuestos municipales. La transferencia de recursos supone tanto la transferencia de recursos financieros como la transferencia de bienes, como por ejemplo automotores, equipos de tecnología digital, etc. El gobierno municipal decide sobre la administración de los recursos y la ejecución de estrategias de prevención del delito, pero el gobierno provincial mantiene la atribución de fijar los criterios técnicos que deben cumplir los bienes adquiridos por los municipios con los recursos de este programa. Asimismo, el gobierno provincial supervisa la ejecución de las acciones de los gobiernos locales, auditando el destino de los fondos.

## **2. PLANTEO DEL PROBLEMA**

El problema que aborda la investigación que proponemos se define en la conjunción de dos series de transformaciones recientes. En primer lugar, la emergencia de la seguridad como objeto de gobierno ha decantado en la configuración de un campo específico de políticas públicas (el cual, en los últimos años, se consolida con la institucionalización de efectores específicos de política pública, ejemplo de ello, la creación del Ministerio de Seguridad de la Nación en el año 2010). Como consecuencia de ello, las políticas de seguridad vienen convirtiéndose

en uno de los escenarios privilegiados para el análisis de las transformaciones del rol del Estado y su estructura organizativa (De Marinis, 2004; Rangugni, 2004). Una de las dimensiones destacadas de estas transformaciones lo constituye la “emergencia” de los gobiernos locales como actores relevantes de la gestión política de problemas que antes se reservaban como ámbito exclusivo de la preocupación del gobierno nacional o provincial. La configuración de “un nuevo escenario local” (García Delgado y Garay, 1989) se vuelve algo particularmente palpable en lo que refiere al campo del gobierno de la seguridad (Font, 1999; Garland, 2005; Kessler, 2009).

En segundo lugar, la instauración de la (in)seguridad como problema de gobierno ha tenido como una de sus vertientes o aristas la reproblematicación de las fuerzas de seguridad: como causa y como solución en relación a la inseguridad (Anitua, 2004; Beliz y Alda, 2007; Binder, 2004; Frederic, 2008; Palmieri, 1999; Sain, 2002). A partir de ello, las intervenciones gubernamentales relativas al gobierno de las fuerzas de seguridad han constituido un campo problemático con peso propio (Sozzo, 1999, 2005), cuyo estudio específico es necesario profundizar atendiendo al potencial que el gobierno de las fuerzas de seguridad supone en la democratización de la relación Estado-sociedad y, por ende, en la construcción de ciudadanía.

De los puntos anteriores se sigue la importancia de estudiar el despliegue de intervenciones gubernamentales que, orientadas a la resolución del problema de la seguridad, implican al mismo tiempo una redefinición de la función policial. En este sentido, resulta necesario describir y analizar las tensiones que atraviesan la definición de lo que debe constituir el gobierno de la seguridad para cada nivel de gobierno, y qué relación se ha de establecer con las fuerzas de seguridad en cada caso, así como los modos en que estas intervenciones gubernamentales impactan en la construcción social del problema de la (in)seguridad.

Consideramos que los marcos en que se define este problema, los términos en los cuales se precisa socialmente y los sentidos que adquiere, no son ajenos al objeto mismo y constituyen en sí mismos un objeto de pregunta sociológica.

Los sentidos hegemónicos de la noción de (in)seguridad se han configurado en nuestro país, desde mediados de los años 90, en el marco de una matriz fundamentalmente excluyente que opera una reducción del problema de la “inseguridad” a la “criminalidad urbana”, yuxtaponiendo las nociones de “pobre” y “delincuente”. El contexto actual de reproblematicación del rol de las fuerzas de seguridad habilita y hace necesario el análisis por el modo en que las intervenciones gubernamentales actuales se inscriben en un terreno de disputa de este sentido hegemónico.

Este proyecto pretende, entonces, analizar estas intervenciones gubernamentales a partir de las prácticas que se desprenden de la implementación del Programa Integral de Protección Ciudadana, indagando los modos en que a través suyo se construyen el problema de la (in)seguridad y las relaciones entre los distintos niveles de gobierno, y problematizando el rol que se atribuye a las fuerzas de seguridad en las modalidades de intervención propuestas.

### 3. EL ANÁLISIS PROPUESTO

Venimos asistiendo a lo que podemos llamar la “gubernamentalización” de la seguridad (Rios, 2010), es decir, el emplazamiento de la seguridad como fin y objeto de gobierno. Qué es la seguridad y qué ha de ser el buen gobierno comienzan a definirse de manera íntimamente asociada (Galvani *et al.*, 2010a; Pegoraro, 1997, 2000; Rangugni, 2010). En consecuencia, los procesos atinentes a la transformación del rol del Estado y la ciudadanía aparecen ligados de una manera intrínseca a la problematización social y política de la seguridad: la “seguridad” como aquello que pone en funcionamiento y se imbrica en una serie de mecanismos para “asegurar el orden”, su mantenimiento y reproducción. Y esto fundamentalmente porque en términos de seguridad se estructura el espacio de disputa por el orden: qué es la seguridad/qué es el orden (Pegoraro, 1997). Disputas que también ponen en cuestión la definición de la función policial en tanto medio e instrumento de gobierno.

Esta emergencia de la seguridad como problema en su vinculación con la cuestión del orden, es algo que contribuye a renovar el impulso de un campo de estudios que parecía estancado: el campo de estudio sobre las fuerzas de seguridad (Galvani *et al.*, 2010b). La creciente preocupación por dar respuesta al problema de la seguridad se constituyó en el motor que propulsó el estudio de las policías, entendidas estas como un factor central en relación a este problema, consideradas en un doble vínculo: como factor interviniente en la génesis del problema de la (in)seguridad –corrupción y connivencia policial, verticalismo, militarización y centralización de las policías, autonomía y desgobierno político- pero también como elemento indispensable a articular en una política de seguridad que apunte a “resolver” el problema. En este sentido se desarrolló el campo de estudio de las fuerzas de seguridad, orientado a la reflexión sobre las posibilidades de una reforma institucional. Consideramos que actualmente resulta esencial desafiar la *doxa* de este campo, fuertemente anclada en una perspectiva jurídica que tiende a obturar la posibilidad de reflexión sobre las condiciones históricas, sociales y políticas en que se define lo policial.

Desde el Programa de Estudios del Control Social (PECOS), al cual pertenecen las autoras, iniciamos en 2006 una investigación sobre

el uso de la fuerza letal por parte de las policías en el área Metropolitana de Buenos Aires (AMBA). Mostrábamos el carácter sistemático de este “hacer morir” por parte de las fuerzas de seguridad, la regularidad de estas prácticas de las agencias estatales que tiene por efecto la muerte de personas, en su mayoría jóvenes varones de los sectores populares (Linzer *et al.*, 2007; Rangugni *et al.*, 2008).

Pronto se nos fue imponiendo la pregunta por las condiciones que vuelven posibles estas prácticas. Advertíamos que las lógicas de las prácticas policiales no se explican por sí mismas. Entonces empezamos a problematizar la naturalización de estas muertes. Buscando las condiciones que hacen posible ese “hacer morir”, reconstruimos una trama de sentidos que anuda muertes justas e injustas, “víctimas inocentes” y su contraparte no-nombrada, las víctimas culpables; la definición de perfiles socialmente valorados: jóvenes estudiantes, trabajadores, profesionales. Todas estas construcciones anidan sobre una suerte de telón de fondo que desborda todo: el problema de la (in)seguridad –una construcción social que pone en juego dos términos como dos caras de la misma moneda, un estado óptimo que se debe alcanzar (seguridad) y un estado de cosas que se asume como “dado” y que constituye la negación del anterior (inseguridad). Así, llegamos a plantearnos la necesidad de reproblematicar esta problematización de la (in)seguridad que aparecía como sustrato de las prácticas policiales. Para ello, indagamos el modo en que desde diversos campos (medios de comunicación, campo académico, prácticas políticas y judiciales), se producen y reproducen las condiciones de ese hacer morir encarnado en las prácticas policiales, al producirse la matriz de problematización por las que esas muertes aparecen como algo aceptable e incluso necesario en función de un fin securitario (Galvani *et al.*, 2010a).

Para comprender este hacer morir implicado en la práctica policial fue preciso ponerla en relación con “un entramado complejo de producción social de la realidad que se organiza en torno a la (in)seguridad como problema” (Mouzo *et al.*, 2010: 176), pasar por fuera de la institución policial para deslizarnos hacia los lindes en los que se configura lo policial, y el modo y la posibilidad de pensarlo. La (in)seguridad sigue siendo ese telón de fondo que de alguna manera nos impele a descentrar la policía.

Esta “gubernamentalización de la seguridad” es el marco general en el que surge la llamada “nueva prevención”: intervenciones orientadas al control del delito y la criminalidad que van más allá de la actuación de las agencias tradicionalmente reconocidas como competentes, es decir, el sistema penal y particularmente las policías (Aniyar De Castro, 1999; Crawford, 1998; Selmini, 2009; Sozzo, 2000). Se abre un abanico de políticas públicas orientadas al gobierno de la seguri-

dad que, entre otras cosas, se caracteriza por movilización de nuevos actores que conforman el “tercer sector” (Garland, 2005). Garland utiliza esta expresión para poner de relieve un cambio fundamental en el campo de las políticas de control del delito. Tradicionalmente este campo se estructuraba fuertemente en torno a dos sectores: policía y administración de justicia. Paulatinamente comienza a cobrar relevancia la intervención de actores, organismos, agencias que emergen en los márgenes de esos sectores primordiales. Junto a una multiplicidad de organizaciones de la sociedad civil (asociaciones de vecinos, agrupaciones en representación de “víctimas, comités, foros, asambleas de prevención del delito”) se destaca la emergencia y mayor relevancia de los llamados “gobiernos locales”: los estados provinciales e incluso los gobiernos municipales empiezan a tener mayor injerencia a partir de la generación de políticas de seguridad propias (De Marinis, 2004) y se comienzan a reconocer como actores claves en la producción de políticas de seguridad (Acero Velásquez, 2005).

Se vuelve central el estudio de políticas públicas que dan un lugar central a los municipios y por ello constituyen experiencias estructurantes respecto del rol de los gobiernos locales en las democracias actuales.

Inscribimos este proyecto en la perspectiva de los estudios de gobierno/gubernamentalidad que, con herramientas provistas por los trabajos de Michel Foucault, procuran desandar el complejo entretejido de procedimientos de representación y de intervención que configuran la especificidad de las relaciones de gobierno en un espacio y tiempo determinados (De Marinis, 1999; O’malley, 2004; Rose y Miller, 1990, 1992).

Los estudios desde esta perspectiva se orientan fundamentalmente al cómo del poder, a su ejercicio material y práctico, que puede ser abordado a partir de dos dimensiones de análisis: el nivel de las racionalidades políticas y el de las tecnologías de gobierno, aunque sostenemos que

sólo se trata de distinciones analíticas, no hay, propiamente hablando, racionalidad posible sino a partir del funcionamiento singular de una multiplicidad de técnicas y procedimientos, no hay tampoco ninguna tecnología de la que no sea posible reconocer los principios de la racionalidad que rigen su funcionamiento y articulación con otras técnicas y procedimientos, ni ninguna técnica que tenga una existencia más allá de apropiaciones tácticas en los marcos singulares y locales de una relación estratégica (Ríos, 2010: 38).

Foucault utiliza el concepto de racionalidad política para introducir el pensamiento –la *pensée*– como actividad y práctica constitutiva del

ejercicio del poder, considerada como “la forma misma de la acción” (Foucault, 2001: 1399). La racionalidad política no constituye simplemente estilos de razonamiento o argumentación, sino que refiere a la materialidad de una práctica, la de pensar las relaciones de gobierno y en las relaciones de gobierno, “la instancia de la reflexión en la práctica de gobierno y sobre la práctica de gobierno”, la racionalización de la práctica gubernamental como “arte de gobierno” (Foucault, 2004: 4). Comprende las conceptualizaciones, explicaciones y cálculos que estructuran un campo de gobierno: pueden ser aprehendidas en tanto tramas argumentativas sistematizadas que articulan nociones de lo social, el sujeto, la política, las metas, los ámbitos de incumbencia, las fundamentaciones, los recursos, los límites, etc., y que hacen a la realidad pensable de manera tal de posibilitar ciertas decisiones e intervenciones políticas (Rose y Miller, 1990, 1992).

Proponemos avanzar en el estudio de la racionalidad política que atraviesa la política de seguridad que tomamos por objeto, a través de la cual se objetivan tanto el *problema de la seguridad* (una particular configuración de esta problemática) como el rol de las fuerzas de seguridad, sus prerrogativas y objetivos, pero también los mecanismos y las formas de su control.

El nivel de las tecnologías de gobierno, por su parte, remite a la descripción y análisis del funcionamiento de las técnicas y mecanismos de intervención que se ponen en marcha y a las lógicas que las articulan. Análisis de los espacios de decisión que se construyen, definición de roles y actores que tienen relevancia, la manera en que se define el entramado de relaciones estratégicas entre éstos, y en relación a los recursos que se movilizan y la posibilidad de los actores de influir en los procesos que se abren. Qué materias se constituyen como decidibles, por quienes y a partir de qué mecanismos se configuran estas definiciones.

A partir del análisis del Programa Integral de Protección Ciudadana desarrollado en la Provincia de Buenos Aires desde 2009, presentamos una contribución crítica al estudio de las políticas públicas orientadas al gobierno de la seguridad, haciendo especial referencia al modo en que estas intervenciones implican tanto una definición del problema de la seguridad como de la función policial, así como una reconfiguración de la compleja trama de relaciones entre los distintos niveles de gobierno que la implementación de estas políticas supone.

En tal sentido, en este trabajo caracterizamos el contexto social y político en el que el Programa Integral de Protección Ciudadana emerge. Fundamentalmente, a partir de la construcción y análisis de un corpus de noticias de medios gráficos reconstruimos los principales rasgos del escenario político en que emerge esta intervención. Asimismo, a

partir de los discursos institucionales que anuncian el plan, estudiamos la lógica de su justificación y legitimación. Luego, describimos y analizamos el marco normativo e institucional que conlleva el despliegue del el Programa Integral de Protección Ciudadana.

Prestamos especial atención a dos núcleos problemáticos en estos entramados discursivos:

- a. Las formas en que se configura el problema de la seguridad.
- b. La forma en que se concibe la función policial.

Finalmente, analizamos las lógicas de intervención que el mismo supone, identificando los actores que convoca, los recursos que moviliza, las territorialidades que define. Ponemos especial atención al modo en que se configura el rol del municipio, como se definen sus alcances y limitaciones.

#### **4. OBJETIVOS E HIPÓTESIS**

##### **OBJETIVO GENERAL**

Realizar una contribución crítica al estudio de las políticas públicas orientadas al gobierno de la seguridad, haciendo especial referencia al modo en que estas intervenciones implican tanto una definición del problema de la seguridad como de la función policial, así como una reconfiguración de la compleja trama de relaciones entre los distintos niveles de gobierno que la implementación de estas políticas supone.

Referente empírico: Programa Integral de Protección Ciudadana, Provincia de Buenos Aires, Argentina, 2009-2013.

##### **OBJETIVOS ESPECÍFICOS**

1. Caracterizar el contexto social y político en el que el Programa Integral de Protección Ciudadana emerge.
2. Describir y analizar el marco normativo e institucional en el que se despliega el Programa Integral de Protección Ciudadana.
3. Reconstruir y analizar las racionalidades políticas que atraviesan y moldean esta política pública.
  - a. Describir y analizar las formas en que se configura el problema de la seguridad en los discursos que justifican o legitiman esta intervención.
  - b. Describir y analizar la forma en que se concibe la función policial en dichos entramados discursivos.



4. Reconstruir y analizar las lógicas de intervención que el Programa supone: identificar los actores que convoca, los recursos que moviliza, las territorialidades que define, etc.

5. Describir y analizar las relaciones estratégicas entre los distintos niveles de gobierno (nacional, provincial y municipal) que se ponen en juego.

### **PREGUNTAS Y/O HIPÓTESIS**

El trabajo de investigación desarrollado por el equipo ha mostrado que la construcción social del problema de la seguridad es el resultado o efecto, aunque no inmediato ni lineal, de una multiplicidad de prácticas sociales que se desarrollan en distintos campos: prácticas policiales, prácticas de los medios de comunicación e, incluso, prácticas académicas. Así, prácticas heterogéneas y sujetas a lógicas específicas en sus propios campos, tienden a producir y reproducir una forma particular de problematización de la seguridad, a partir de la cual las distintas prácticas se refuerzan mutuamente (GALVANI et al., 2010a). La seguridad en tanto que problema no puede contarse como dato para el análisis de dichas prácticas. Antes bien, es el estudio de éstas lo que nos permite comprender la emergencia de la seguridad como problema y como objeto. Lo mismo cabe suponer en relación a las políticas públicas y, específicamente, de seguridad: las políticas tendientes a gobernar la seguridad impactan sobre las propias formas de construcción y delimitación del problema. En definitiva, se trata de no tomar la seguridad como algo dado.

En este mismo sentido, proponemos que los procesos relativos a la transformación del rol del Estado y la ciudadanía aparecen ligados de una manera intrínseca a la problematización social y política de la seguridad, en tanto esa definición conlleva la pregunta por el orden social: qué se construye como amenaza y por ende debe ser gestionado, regulado (y en el límite, excluido o eliminado), en relación a aquello que se construya como el orden legítimo que debe ser garantizado.

La Tesis de Maestría de la Dra. Ríos da cuenta del modo en que, la Ciudad de Buenos Aires, una particular configuración de la problematización de la seguridad se constituye como uno de los puntos de apoyo del proceso de autonomización de la Ciudad. Lo cual nos sugiere la pregunta acerca de la relación posible entre las formas en que se define el problema de la seguridad y la reconfiguración del rol de las administraciones locales respecto de sus prerrogativas de gobierno, o en qué sentido y hasta qué punto es dable afirmar que determinados modos de problematización de la seguridad habilitan y construyen la emergencia de los gobiernos locales como agentes centrales en materia del gobierno de la seguridad.

Por último, es nuestra hipótesis que la emergencia de los gobiernos locales como agentes centrales respecto del gobierno de la (in)seguridad<sup>1</sup> implica nuevas formas de vinculación entre el nivel de gobierno municipal y las fuerzas de seguridad. Esto lleva a preguntarnos por los cambios respecto de la definición de la función policial que esta vinculación supone.

---

<sup>1</sup> Resulta evidente que en los últimos años la (in)seguridad se ha convertido en un tópico recurrente en ámbitos tan diversos como el político, el mediático, el académico. La matriz que anuda estos universos es el presupuesto según el cual la *inseguridad* existe como una *realidad irrefutable* que requiere de intervenciones *urgente* que garanticen la *seguridad*. La premisa del problema de la *inseguridad* como algo dado supone, especular y necesariamente, que la *seguridad* es un estado óptimo que se debe alcanzar. Así analizar la cuestión de la *inseguridad* trajo consigo el replanteo de su reverso constitutivo, la *seguridad*, y es por ese motivo que preferimos hablar de *(in)seguridad* y dar cuenta de la profunda imbricación que se establece entre ambos términos.

## **II. EL PROGRAMA INTEGRAL DE PROTECCIÓN CIUDADANA (PIPC)**

Respecto de la configuración de esta intervención gubernamental podemos distinguir distintos momentos, no en el sentido cronológico del término, sino como fases en las relaciones de fuerzas puestas en juego. Distinguimos el momento del anuncio del PIPC, el momento de su estructuración normativa y organizacional y, por último, el momento de la adhesión de los distintos municipios. Cada uno de los momentos está centrado en uno de los distintos niveles de gobierno que entran en vinculación. El gobierno nacional, el gobierno provincial y el gobierno municipal serán centrales según la etapa del PIPC.

### **5. CONTEXTO DE EMERGENCIA DEL PIPC**

#### **EL ESCENARIO POLÍTICO**

En primer lugar haremos referencia a ese primer momento identificado con el anuncio del programa, su lanzamiento por parte de las autoridades gubernamentales y las repercusiones en el escenario político.

El PIPC es anunciado por el gobierno nacional en Abril de 2009. Este momento se define por su carácter preelectoral. En junio de 2009 tuvieron lugar las elecciones legislativas por las que se renovó un tercio de la cámara de senadores y la mitad de la cámara de diputados. Estas elecciones habían sido en principio las elecciones convocadas para el 25 de octubre pero fueron adelantadas a junio. Se destacaron en esta confrontación

electoral las denominadas “candidaturas testimoniales”, el Frente para la Victoria (FPV), partido gobernante, llevó como candidatos a legisladores a sus principales referentes, Kirchner y Scioli, siendo que los mismos tenían vigentes sus cargos electivos (legislativos y ejecutivos) y no planeaban renunciar a los mismos en caso de ganar las elecciones en curso.

Desde marzo de 2009 los distintos partidos políticos de centro y centro-derecha venían discutiendo cuestiones referidas a la (in)seguridad, esta temática será el eje de las campañas partidarias de 2009. De Narváez primer candidato por el PRO lanza la construcción del “Mapa de la inseguridad”, un mapa que “se construye entre todos y para todos” mediante un programa aplicativo en la internet ([www.mapadelainseguridad.com](http://www.mapadelainseguridad.com)), y pretende recoger el georeferenciamiento de los hechos delictivos acontecidos en la Provincia de Buenos Aires y en la Ciudad Autónoma de Buenos Aires (Calzado y Vilker, 2009).

Por su parte, Lilita Carrió, dirigente de la Coalición Cívica, junto con el radicalismo, presentó una serie de medidas para “enfrentar la creciente ola de inseguridad, violencia y crecimiento del narcotráfico” (Clarín marzo 15/03/2009). El análisis de los spots publicitarios muestra que la (in)seguridad se presenta como principal tema de campaña, como señala Borrini (2003) el voto temático se convierte en una particularidad de esas elecciones, el anclaje estará puesto en lo que la agenda pública privilegia o reclama, siendo la (in)seguridad la temática prioritaria mencionada por los principales partidos.

En el marco de esta campaña electoral se anuncia el PIPC. Los principales actores de la oposición política van a criticar públicamente su carácter “electoralista”, denunciando que se trata de una preocupación poco genuina por parte del gobierno. Y esto era retomado en los medios nacionales:

En este sentido, no debe olvidarse que el Estado tiene como función básica e indelegable el proveer mecanismos legítimos para garantizar la convivencia pacífica y el ejercicio de los derechos de las personas. Las políticas de seguridad son, entonces, instrumentos estatales centrales, los cuales deben renovarse a fin de acompañar las demandas sociales y mejorar las prestaciones.

Pero no puede desconocerse que el anuncio se efectiviza en un contexto ya claramente electoral y que reitera promesas formuladas en otras ocasiones para enfrentar el delito. En la última década se han presentado 45 planes para luchar contra el delito en la Capital y la Provincia de Buenos Aires. La mayoría de esos anuncios terminaron oscilando entre su incumplimiento o la insuficiencia de sus resultados, y esto explica que en las diez años transcurridos el número de delitos se estima que creció un 33%. [P18: Clarín, 2009-04-07 *deudas publicas.rtf* - 18:2]

En el mismo periódico, el 23 de agosto el periodista Horacio Convertini, escribía una nota que bajo del título de “¿Integral?” afirmaba:

En marzo, al calor de un par de casos graves de inseguridad y ante el escalofrío que producía la idea de que esto pudiera afectar las chances electorales K, sobre todo en territorio bonaerense, el Gobierno nacional sacó de la galera un “plan integral” para reducir el delito en las zonas más bravas. En realidad, lo que sacó fue la chequera y una bajada de línea para los caciques comunales: compren patrulleros, contraten agentes, repartan celulares, instalen cámaras. Al parecer, el entonces jefe de Gabinete y repartidor de los fondos, Sergio Massa, quería que se replicara en todos los distritos la fórmula que él mismo había utilizado en Tigre, su pago chico. La plata prometida ya aterrizó en los municipios y cada intendente la está utilizando como puede, como quiere, como se le ocurre o como lo dejan. Lo que desmiente que se trate de un plan y mucho menos integral. [P23: *Clarín*, 2009-08-23 integral.docx.rtf - 23:1]

Por su parte, Página 12 recupera los dichos del diputado socialista Héctor Polino, afirmando acerca del PIPC, que “aparece como una respuesta espasmódica y coyuntural” [P53: *Página 12*, 2009-04-15 Socialismo y la seguridad.rtf - 53:2 ]

En este primer momento los actores que tienen mayor visibilidad son aquellos ligados al gobierno nacional. Entre las figuras que cobran relevancia y asumen la palabra para hablar de esta intervención gubernamental encontramos a la presidenta Cristina Fernández de Kirchner, Aníbal Fernández<sup>2</sup>, Sergio Massa<sup>3</sup>, Daniel Scioli<sup>4</sup>.

---

2 Actual Senador por Frente para la Victoria, fue Secretario General de la presidencia durante de la presidencia de Eduardo Duhalde, Ministro del Interior durante la presidencia de Néstor Kirchner y designado por la presidenta Cristina Fernández de Kirchner como Ministro de Justicia, Seguridad y Derechos Humanos. Como consecuencia de las elecciones del 28 de junio de 2009, se sucedieron cambios en el gabinete, quedando Aníbal Fernández al frente de la Jefatura de Gabinete de Ministros tras la renuncia de Sergio Massa.

3 Desde 2007 intendente de Tigre, con anterioridad titulas del ANSES cargo que tuvo durante el gobierno de Duhalde y mantuvo durante el gobierno de Néstor Kirchner, en el 2009 fue nombrado jefe de gabinete del gobierno de CFK y candidato a diputado junto al ex presidente Kirchner, en 2011 fue re electo intendente de Tigre (se presentó en la lista del Frente para la Victoria, actualmente lidera un lista opositora (Frente Renovador) como primer candidato a diputado por la Provincia de Buenos Aires, con la que obtuvo la victoria en las últimas elecciones legislativas 2013.

4 Actual gobernador de la Provincia de Buenos Aires, estuvo a cargo de la Secretaría de Turismo y Deporte de la Nación durante la presidencia de Eduardo Duhalde y fue Vicepresidente de la Nación durante la presidencia de Néstor Kirchner

## LA (IN)SEGURIDAD COMO PROBLEMA

(El discurso de lanzamiento) – El 27 de marzo de 2009 la Presidenta de la Nación presenta, desde la Residencia de Olivos, el plan de “Convivencia Ciudadana”, de esta manera se alude al conjunto de intervenciones que a todos los fines serán reconocidas luego oficialmente como el Programa Integral de Protección Ciudadana.

Las palabras de la presidentas son precedidas por una intervención del entonces Ministro de Justicia, Seguridad y Derechos Humanos, Aníbal Fernández, quien da algunas especificaciones técnicas del Plan que se presenta, enumerando algunos de los recursos que serían transferidos a los municipios. Además están presentes en el acto, el gobernador de la Provincia de Buenos Aires, Daniel Scioli y el gobernador de la Provincia de Mendoza. Estas son las dos primeras provincias destinatarias de las inversiones que constituyen el Plan.

“Protección Ciudadana” y “Convivencia Ciudadana” son los nombres que se utilizan para referir al conjunto de acciones que componen este Programa. Como puede observarse, ni éstas, ni su nominación oficial comprenden la utilización del significante *seguridad*. Es posible poner en relación esta ausencia semántica con el contexto de emergencia de esta intervención y su valor táctico en relación a la estrategia discursiva que se articula en torno al problema seguridad-inseguridad. Esta intervención gubernamental se esgrime como respuesta a las “demandas” de más seguridad, pero instalando una distancia respecto de respuestas que aparecen hegemónicamente definidas como adecuadas al problema.

Hace unos instantes acabo de firmar (...) un acuerdo [con] Iveco, la única fábrica de camiones aquí en el país que está radicada en la ciudad de Córdoba, (...) y yo creo [que lo] más distintivo del acuerdo a que hemos arribado, es que los próximos tres años de los componentes nacionales, o sea de las autopartes nacionales que hoy tiene un camión de Iveco, que es hoy del orden del 22%, en tres años podamos llegar a 40% de autopartes nacionales. Ustedes me dirán qué tiene que ver esto con la seguridad. Mucho, muchísimo. Que la gente tenga trabajo, que el trabajo sea calificado y además tenga un buen ingreso es central para el tema de seguridad. Sin trabajo, con gente mal paga, con trabajo informal, no hay plan de seguridad, ni GPS ni patrullero que alcance. (Aplausos) Esto lo tenemos que tener muy claro. Yo sé que muchas veces cuando uno recurre a los números o a la estadística en materia de seguridad esto altera porque frente a alguien que sufrió un arrebato, un asalto, la muerte de un ser querido, la

tribulación que significa estar en un lugar, en su casa con su mujer y sus hijos y que lo asalten, el contacto de la víctima con el victimario, que es el fenómeno de la inseguridad de esta parte del siglo, porque cuando nosotros éramos chicos no había contacto entre víctima y victimario, normalmente cuando se producían robos era que uno llegaba a su casa y le habían robado, pero no había ese contacto entre víctima y victimario que aumenta terriblemente la angustia de una sociedad por el peligro que ello implica y por el impacto psicológico. (P12: 2009). Presidenta Fernández de Kirchner - Anuncio del plan Convivencia Ciudadana - 12:3]

Es muy significativo el hecho de que hasta este momento ninguna figura del gobierno nacional había asumido el lugar de respuesta frente al problema de la seguridad, ya que las intervenciones impulsadas por el gobierno kirchneristas no se habían articulado en términos de políticas de seguridad. La seguridad no había sido hasta entonces objetivada como algo a gobernar en el discurso kirchnerista. Y ahora que aparece como un objeto de gobierno que reclama una respuesta específica, es decir una política de seguridad, ésta intervención no se nomina aludiendo a esta especificidad: no implica una referencia explícita a la *seguridad*, sino a la *protección ciudadana*, o de *convivencia ciudadana*.

Hay una identificación clara de la seguridad como un problema que hay que gobernar. El discurso oficial se instala como asumiendo este problema, su existencia y relevancia, y dando una respuesta, un plan orientado específicamente a esta problemática, pero no se lo presenta como un plan de seguridad (“con todas las letras”). E incluso su presentación constituye la inmediata relativización de la pertinencia de esa especificidad. Como si la presidenta dijera: “Sí, acá tenemos para ustedes un plan de seguridad, una respuesta esperada al problema planteado, pero eso no es lo importante, lo verdaderamente importante es lo otro, lo que ustedes no alcanzan a ver como solución al problema que nosotros no veníamos nombrando”.

De esta manera, el discurso analizado apunta a poner en jaque las estrategias discursivas que algunos estudios han objetivado como la “demagogia punitiva” o el “populismo punitivo”. “Demagogia punitiva” o, con más frecuencia, “populismo punitivo” son términos por los que la bibliografía especializada refiere a la apelación a “demandas ciudadanas”, a lo que “la gente pide”, “lo que a la gente le preocupa” como esquemas justificadores y legitimantes de intervenciones gubernamentales que producen tendencia expansiva del sistema penal como respuesta a los problemas de gobierno (Bottoms, 1995; Garland, 2005; Gutiérrez,

2011; Mouzo, 2012).<sup>5</sup> Nosotros preferimos usar el término “demagogia punitiva” antes que el de “populismo punitivo”. Consideramos que nuestra actualidad latinoamericana nos interpela a revisar la categoría de populismo, ya que en tanto puede ser utilizada para recuperar la centralidad del pueblo como sujeto político (Laclau, 2009) preferimos reservarla para ello. La categoría de “demagogia” da mejor cuenta de una estrategia de gobierno que se apoya en una manera particular de plantear la política, entendiéndola como espacio de representación de unas voluntades que tienen su lugar fuera de ella. Es decir, la apelación al discurso de “la gente”, “los vecinos” para justificar intervenciones claramente represivas que no siempre son las menos costosas ni desde el punto de vista económico, ni del político.

En relación con esa ruptura con el discurso de las demandas sociales de seguridad la presidenta propone cuestionar el discurso de los medios masivos de comunicación en torno al problema de la inseguridad. Y los hace retomando los dichos de la Dra. Carmen Argibay, jueza de la Suprema Corte de la Nación, quien justamente por esos días había hecho mención a la construcción mediática del problema y sus consecuencias en relación a la sobreponderación que se le da por sobre otros problemas sociales.

Y es un tema también en el cual muchas veces se producen algunos fenómenos, el otro día escuchaba a una integrante de la Corte insistir, vinculado al tema que abordó el señor Ministro en cuanto a “sensación”, pero cuando uno recorre otros países del mundo y enciende un aparato de televisión, en Nueva York, en Roma, en Madrid, en México, en San Pablo, en Río de Janeiro, los que han tenido la oportunidad de hacerlo saben que no sucede en absoluto lo que pasa en la Argentina en el sentido de que un asalto, un homicidio o una toma de rehenes, la pasan todo el día desde la mañana a la noche, yo eso no lo he visto en ninguna capital del mundo. ¿Qué quiere decir esto, que no tienen que pasarlo? Sí, por supuesto, pero lo que decía la doctora Argibay, es que en definitiva parece que hubieran sido 350 los hechos y no uno o dos hechos. Creo que es importante también contribuir cada uno, específicamente en el lugar en

---

5 Las discusiones se entablan en torno a si esa “demanda popular” explica los cambios orientados hacia un endurecimiento de la política penal crecimiento del punitivismo, por lo que éste sería un cambio impulsado “desde abajo”, o si esa apelación a las voces de “los vecinos” es una estrategia de legitimación de decisiones políticas impuestas “desde arriba”. Una tercera posibilidad indica que esta tendencia no constituye más que una estrategia política discursiva que no tiene otro fin que ocultar un vacío de la política, un agotamiento de sus idearios. Estas discusiones en: Feeley y Simon (1995); Hallsworth (2006); Matthews (2009); Pratt (2006).



donde tiene responsabilidades, a no crear sensaciones, sino fundamentalmente a buscar soluciones, que creo que esto es lo que tenemos que perseguir todos y cada uno de los que vivimos en la República Argentina. (P12: 2009). Presidenta Fernández de Kirchner - Anuncio del plan Convivencia Ciudadana - 12:4]

El distanciamiento respecto de las demandas sociales en torno al problema de la seguridad se apoya en la noción de “sensación” de inseguridad, un componente que se presenta en este discurso como una variable dependiente de lo que Eugenio Zaffaroni (otro de los jueces de la Suprema Corte) conceptualizó como la “criminología mediática” (Zaffaroni, 2011).

No obstante, es preciso remarcar, que el discurso presidencial no termina de producir una ruptura radical con esos discursos, en tanto retoma y reproduce algunas de sus construcciones de sentido. Preciso es marcarlo para estar alerta respecto de los posibles efectos de esta configuración discursiva.

Entonces creo que es bueno que tengamos en claro que es necesario seguir sosteniendo un modelo que dé trabajo porque precisamente, el Ministro no me va a dejar mentir, el año 2002, tal vez 2001 deben haber sido los picos más importantes y fueron los picos de la crisis en materia de desocupación, de desempleo, los picos más altos en materia de comisión de delitos. Por eso digo que es imprescindible saber que un modelo de seguridad ciudadana, de protección ciudadana, implica necesariamente un modelo de desarrollo económico y de redistribución del ingreso. Porque no solamente es el tema de la pobreza, está comprobado que la brecha social, la extrema riqueza conviviendo con la extrema pobreza, acrecienta increíblemente los niveles de inseguridad. Es precisamente una de las claves de las grandes urbes y también la aparición de fenómenos que no conocíamos hace décadas y que se da fundamentalmente en dos datos, la creciente urbanización que se produce en la población mundial, tengan en cuenta que en los años 50 solamente el 30% de la gente vivía en las grandes ciudades, el resto vivía en zonas de pueblos pequeños, en zonas rurales; el proceso de urbanización, o sea de gente que se traslada de las zonas rurales, semirurales o pequeñas a las grandes urbes es un fenómeno que se da a nivel mundial. La aparición del flagelo de la droga además, coetáneamente con el fenómeno de creciente urbanización, con el creciente también nivel de masividad en medios de comunicación que

permite a una persona que a lo mejor no conoció al padre porque estaba preso o porque nunca vio trabajar a sus padres, ver en televisión o ver frente a su casa, a lo mejor al cruzar la calle, en algunos de los distritos del Gran Buenos Aires donde tal vez se ve con mayor fuerza y con mayor crudeza, esa diferencia entre el que tiene todo y el que no tiene nada. Esto también va creando en la sociedad niveles de resentimiento y de deseo de tener lo que tiene el otro a cualquier costo. Esto también es un fenómeno de las sociedades contemporáneas de consumo, modernas, y tiene que ver también con los niveles de agresividad, con los niveles de violencia, y con los niveles de delincuencia. Esto no es para exculpar a nadie o para tratar de esquivar el bulto de la responsabilidad, es simplemente entender la complejidad del problema, lo que es hoy la trama de la inseguridad, no solamente en un país como el nuestro sino fundamentalmente en el mundo donde además, podemos decirlo y comprobarlo, si uno ve los niveles de inseguridad de otras importantísimas urbes, no solamente de la región latinoamericana sino de otras partes del mundo, todavía estamos en la Argentina en un estadio de poder trabajar fructíferamente. (P12: 2009). Presidenta Fernández de Kirchner - Anuncio del plan Convivencia Ciudadana - 12:4]

Si bien este discurso apunta a poner en jaque a la demagogia punitiva, no obstante reproduce dos lugares comunes de la derecha punitiva: la naturalización del lazo pobreza – criminalidad – inseguridad, por un lado; por otro lado, se podría pensar que el énfasis puesto en el “resentimiento” como factor de explicación de una génesis criminal constituye un argumento individualizante que podría invisibilizar las condiciones sociales de producción de estas conductas. Aunque también es cierto que hay elementos en el mismo discurso que permitirían imputarle un carácter de clase a este resentimiento. Y un “resentimiento de clase” se explicaría necesariamente por referencia a condiciones estructurales.

Así que decirles una vez más que como siempre estamos absolutamente comprometidos con todos los problemas que tenemos los argentinos, que son problemas contemporáneos, no son problemas que sucedan sólo en Argentina. Un importante ejecutivo de una firma extranjera decía una vez muy sonriente, en un español muy chapuceado, “los argentinos, cuando los escucho hablar tengo la sensación de que creen que las cosas que les pasan a ellos solos, y realmente son cosas que pasan en todo el mundo por el solo hecho de vivir en el mundo”. Lo

importante es este esfuerzo grande que estamos haciendo todos los argentinos para abordar un tema que nos preocupa y nos ocupa, fundamentalmente, y a partir también de saber que vamos a necesitar seguir sosteniendo un modelo de trabajo y de empleo para seguir brindando mayores márgenes de seguridad a todos los argentinos. (P12: 2009). Presidenta Fernández de Kirchner - Anuncio del plan Convivencia Ciudadana - 12:5]

En el discurso institucional, fundamentalmente en los dichos de la presidenta pero no exclusivamente, hay una insistencia en presentar la seguridad como un problema global y no exclusivamente argentino, aunque tenga sus particularidades locales (“nuestras inseguridades”). El problema de la seguridad es un problema “contemporáneo”, se vincula a condiciones generales relativas a las actuales sociedades capitalistas y de consumo.

#### **LA LÓGICA DEL COMBATE Y LA GUERRA**

Lo que se identifica desde el discurso político, cuando se tematiza la (in)seguridad en relación a los anuncios es que hay que intervenir sobre la angustia y el miedo. Se produce orden a través de la (in)seguridad (Pavarini, 2010) y el temor, este orden inacabado es un orden que parcela la sociedad, la divide en posibles víctimas y victimarios.

En definitiva con recursos, con decisión política, con un esfuerzo de todos, sin politizar- porque no es posible pensar en que la sangre de la una víctima se puede transformar en una bandera política- sino trabajando todos juntos podemos encontrarle una solución a este flagelo, que tiene un montón de motivos que podríamos empezar a discutir, que tienen que ver con la exclusión, que tienen que ver con la marginalidad, que tienen que ver con desinversión en educación, que en muchos casos tienen que ver con falta de trabajo. Pero qué sentido tiene ponerse a buscar los motivos cuando en realidad lo que tenemos que hacer es entre todos encontrar soluciones. Y eso es lo que estamos haciendo, el que puede poner recursos, pone recursos, el Estado nacional; el que puede poner logística pone logística, el Estado provincial; el que puede poner capacidad de administrar pone capacidad de administrar, el Estado municipal; y el vecino pone participación. Si nos juntamos todos, si trabajamos juntos, si cada uno cumple con su rol- y en esto también es importante el rol de la Justicia- vamos a poder ir doblándole el brazo a esa angustia que nos gobierna muchas veces y que tiene que ver

no solamente con convivir con el delito, sino con tener miedo. Al miedo se le gana estando todos juntos, porque al miedo se le gana trabajando, porque al miedo se le gana participando, pero sobre todo al miedo se le gana tomando decisiones. Lo que acaban de ver ustedes no es la firma de un papel, es la decisión del Estado nacional, del Estado provincial y del Estado municipal de trabajar junto a ustedes para que entre todos le ganemos a la droga, le ganemos al delito y podamos caminar tranquilos por la calle. [P 8: 2009 Sergio Massa, Jefe de Gabinete, Discurso y firma de convenios.rtf - 8:4].

Es muy interesante cómo se corre el foco de las “causas” o “motivos” hacia las “soluciones”.

Es uno de los rictus del pensamiento realista en materia de criminalidad (PLATT y TAKAGI, 2001). Se trata de un enfoque pragmático sobre el problema de la criminalidad y la seguridad.

Y las soluciones se articulan en términos de neutralización del riesgo y la amenaza. Tanto los anuncios como las críticas van a convocar a la lógica de la guerra y del combate contra la inseguridad y el delito.

“A veces vemos delincuentes que parecen dispuestos a todo y nosotros les respondemos que estamos dispuestos a articular todos los esfuerzos para combatir el delito, porque queremos vivir cada día en más tranquilidad, en convivencia democrática y seguridad ciudadana”, subrayó Scioli. [P17: *Clarín*, 2009-04-04 motos conurbano.rtf - 17:2]

El jefe de Gabinete, Sergio Massa, reclamó “el compromiso de la Justicia” en la lucha contra el delito para evitar “que un delincuente entre por una puerta y salga por la otra”.

En un discurso en el que se entregaron motocicletas a municipios del sur bonaerense como parte de un Plan de Seguridad para el Conurbano Sur, Massa advirtió que “con palabras no alcanza” y que “hay que llevar a la práctica” planes para combatir la inseguridad.

El jefe de Gabinete aseguró que “por decisión de la presidenta Cristina Fernández de Kirchner estamos combatiendo el delito con apoyo de la Nación hacia la provincia de Buenos Aires”.

En este contexto, Massa cuestionó a aquellos dirigentes que “cuando tuvieron la posibilidad de llevar adelante planes de lucha contra la inseguridad no lo hicieron”. [P52: *Página 12* 2009-04-13 Massa reclamó el compromiso de la justicia.rtf - 52:1]

Los discursos sobre el plan nos hablan con frecuencia de un plan de guerra. Fundamentalmente guerra contra el delito, la inseguridad, que se ofrecen como sinónimos del miedo y la angustia. Una guerra por la “tranquilidad”. Pero también hay un discurso de guerra contra la pobreza, en discursos en el que el miedo y la inseguridad van asociados a la desigualdad y lo que subyace es la identificación entre delito y pobreza. El progresismo combate la pobreza (¿a los pobres?) Y la derecha combate a la inseguridad (¿a los pobres?). Como afirma el gobernador de la Provincia de Mendoza<sup>6</sup>, Celso Jaque, hay que “dar batalla a la exclusión social”, por ser parte esencial del problema [P64: Página12 2009-03-28 Rechazos de la oposición.rtf - 64:9].

Palmariamente, la seguridad queda definida como un problema crucial para el gobierno, si no como “el” problema de gobierno. Al asumir el discurso oficial una posición activa respecto de la definición del sentido de este significante, el mismo se revela netamente como un campo de disputa. La discusión por los modos del gobierno se estructura al menos en una parte considerable, en torno a la discusión respecto de los modos adecuados del buen gobierno de la seguridad. En este sentido, el discurso presidencial pretende instalarse como un discurso disruptivo, que desafía la *doxa* política e invita/ propone una posibilidad crítica. Sin embargo, al mismo tiempo, el discurso oficial reproduce y refuerza algunas ideas fuerza que no constituyen para nada una ruptura. Estas se condensan en torno a la asociación delito-pobreza como causa de la inseguridad y la metáfora de la guerra y la lógica del combate como forma de intervención. El análisis de la manera en que se racionaliza esta intervención en este primer momento, que caracterizamos como de anuncios y campaña política, nos permitió identificar esta tensión constitutiva propia del discurso hegemónico.

A continuación nos referiremos al segundo momento, etapa vinculada a la normativización del PIPC.

## **6. LA ESTRUCTURACIÓN NORMATIVA Y ORGANIZATIVA DEL PIPC.**

Mientras que en el primer momento, la dimensión de análisis desarrollada se corresponde con lo que definimos como racionalidad política (los modos en que se definen el problema de gobierno y los modos de abordarlo en los discursos que racionalizan la intervención), en este segundo momento desarrollamos una dimensión de análisis que se corresponde con la categoría de tecnología de gobierno.

En este apartado procuramos objetivar la manera en que el PIPC se va estructurando y plasmando en una serie de mecanismos institu-

---

<sup>6</sup> El PIPC se implementó inicialmente en el Conurbano Bonaerense, en la ciudad de Mar del Plata y el Gran Mendoza. Fueron estas las tres “zonas críticas” identificadas.

cionales, de normativas y reglamentaciones que le van dando cuerpo. Aquí no nos ocupamos centralmente de los discursos que legitiman, justifican o racionalizan esta intervención, sino de los mecanismos y discursos que se instauran como ordenadoras de las relaciones que constituyen la intervención. En esta etapa identificamos como actores principales a los funcionarios del gobierno nacional y al gobernador de la provincia de Buenos Aires Daniel Scioli y sus ministerios y, en menor medida, a los intendentes de los municipios, estos últimos cobrarán mayor relevancia en relación al momento de ejecución.

### **REGULACIÓN DE UNA RELACIÓN TRIANGULADA**

La normativa marca la interrelación de los tres niveles de gobierno: nacional, provincial y municipal. El reconocimiento formal de estas relaciones, la asunción de compromisos y obligaciones asumidas jurídicamente, queda plasmado en la suscripción de convenios entre las “partes”. En consecuencia, la ejecución del programa se operativiza a partir de la firma de una serie de convenios: entre el gobierno nacional (Jefatura de Gabinete de Ministros) y el gobierno provincial (Ministerio de Seguridad de la Provincia de Buenos Aires); entre el gobierno provincial (Ministerio de Seguridad de la Provincia de Buenos Aires) y los Municipios adherentes al programa; entre éstos y el gobierno nacional (Jefatura de Gabinete de Ministros). Es una relación triangulada.

1. *Convenio de cooperación* para la implementación del Programa Integral de Protección Ciudadana. Fue suscripto entre la Jefatura de Gabinete de Ministros de la Nación (representado por el entonces Jefe de Gabinete Sergio Massa) y el Ministerio de Seguridad de la Provincia de Buenos Aires (representado por el Ministro Carlos Stornelli), convenio al que adhieren los Municipios en los que se lleva a cabo esta iniciativa.

Consta de cuatro cláusulas. La primera afirma el compromiso de la Jefatura de Gabinete de Ministros de la Nación a promover la implementación de Programa Integral de Protección Ciudadana en distintos municipios de la Provincia de Buenos Aires, “mediante la suscripción de convenios con sus gobiernos locales”.

La segunda establece que el Ministerio de Seguridad colaborará tanto con la Jefatura de Gabinete como con los gobiernos municipales en “la ejecución, desarrollo, supervisión y control del Programa, a fin de lograr una implementación homogénea, coordinada, eficaz y eficiente del mismo”. Hay un énfasis en las nociones de eficacia y eficiencia que se reitera en los distintos documentos analizados. Desde esta perspectiva, eficacia y eficiencia son los distintivos del buen gobierno.

Cláusula tercera establece que el Ministerio definirá “las condiciones y especificaciones técnicas de los bienes y servicios que serán aplicados a desarrollo del Plan Integral, a las cuales los gobiernos municipales deberán ajustarse, a fin de asegurar los objetivos expuestos en la cláusula precedente. Cuando así lo acordara con los Municipios, podrá ser designado para la adquisición de los bienes y servicios comprendidos en el Plan”.

2. *Convenio de colaboración institucional.* Es suscripto entre el Ministerio de Seguridad de la Provincia de Buenos Aires y el Municipio (se suscriben tantos convenios como Municipios adhieren al programa, de manera individual). Consta de seis cláusulas:

La primera de ellas compromete a la Municipalidad a ajustarse a las condiciones y especificaciones técnicas que el Ministerio disponga respecto de los bienes y servicios a utilizar en el marco del programa.

Esto está en relación con la insistencia en los valores de eficacia y eficiencia que observamos en los documentos analizados. La eficacia tiene que ver con la identificación del problema y el hallazgo de una solución adecuada, es decir, se trata de tener las herramientas para identificar el verdadero problema y el origen y naturaleza del mismo. La herramienta o la técnica fundamental es lo que se denomina el diagnóstico local y comunitario, que comprende un juego de relación entre los vecinos y los funcionarios, que los “compromete” con la acción: participar, los primeros, escuchar, los segundos. Por su parte, la eficiencia refiere a la economía de la gestión, una economía que asegure el menor gasto con el mayor beneficio, implica un conocimiento acabado de los recursos disponibles, pero también la capacidad de movilizarlos y de hacerlo hacia allí donde su utilidad es máxima.

Eficacia y eficiencia se entrelazan, y para lograr una y otra la fórmula es la proximidad, proximidad que es garantía de un saber sobre la naturaleza de un problema, pero también acerca de los recursos disponibles y que pueden ser movilizados para ensayar una solución. La construcción de un saber acerca del problema y la situación locales son condición de posibilidad de la eficacia y la eficiencia, y tal saber no es posible sino en tanto se establezca una relación de proximidad con la comunidad y sus circunstancias. Es en correspondencia con lo que venimos diciendo que aparece la dimensión de “lo local” como una dimensión políticamente significativa.

Sin embargo, la proximidad de lo local no es garantía absoluta de la eficacia y la eficiencia. Es necesaria sí esa localización, para ajustar la intervención a necesidades situadas, singulares y específicas de cada entorno comunitario. Pero esto no puede llevar a la pulverización de la estrategia gubernamental. Hay un nivel de coordinación de conjunto

que el gobierno provincial reserva como competencia. Amén de que a este nivel se juegan decisiones estratégicas que comprometen importantes intereses económicos (pues las especificaciones técnicas suponen directa o indirectamente la alusión a ciertas compañías capaces de ofrecer los bienes y servicios especificados)

En el mismo sentido, la segunda cláusula de este convenio establece que el Ministerio asumirá las tareas de asesoramiento, supervisión y control definiendo con la Municipalidad las pautas a seguir en cada una de las etapas de implementación del Programa. Y la tercera, establece que Municipio y Ministerio acordaran su participación conjunta en la adquisición de bienes y servicios, y que el Ministerio podrá asumir la dirección de los procesos de adquisición a requerimiento de la Municipalidad y por razones de tipo técnico operativo.

La cuarta, realiza que en el marco de la implementación del PIPC, el Ministerio de Seguridad de la Provincia de Buenos Aires y sus dependencias subordinadas seguirán ejerciendo la conducción orgánica y operativa de la totalidad de las dependencias de las Policías de la Provincia de Buenos Aires.

Esta explicitación advierte lo implícito: el avance de las prerrogativas del gobierno municipal conoce sus límites, y están señalados en términos de su relación la función policial.

La quinta establece el compromiso de las partes a suscribir los Protocolos Adicionales que sean necesarios a fin de realizar las especificaciones que surjan de la implementación del programa y que no hayan sido contempladas en este instrumento.

Por último, la cláusula sexta expresa el acuerdo respecto de la jurisdicción a la que se somete la relación en caso de desavenencias, conflictos o incumplimientos.

3. *Convenio de adhesión.* Firmado entre la Jefatura de Gabinete de Ministros de la Nación y los Municipios que adhieren al programa. Establece los compromisos asumidos por el Municipio y especifica las erogaciones presupuestarias implicadas. Se aplica un convenio modelo que consta de ocho cláusulas en las que se establecen los rasgos principales del Programa, y en Anexo correspondiente a cada Municipio se detallan las particularidades respecto del mismo en relación a los condicionamiento para la ejecución de dichos fondos.

Es en la cláusula primera de este convenio que se enumeran las medidas implicadas en la implementación del Programa: a) instrumentación de un sistema de video vigilancia; b) desarrollo de un sistema de monitoreo satelital de patrulleros a través de equipos GPS; c) creación de una red de alerta vecinal proveyendo de teléfonos celulares a patrulleros, foros de seguridad y miembros de la red de



asistentes territoriales; d) creación un Centro de Operaciones Municipal (C. O. M.) para coordinar y monitorear el Programa Integral de Protección Ciudadana; e) incorporación de policías retirados y efectivos de apoyo, para reforzar la Jefatura y las unidades policiales del distrito y el Centro de Operaciones Municipales (C. O. M.), y f) adquisición de patrulleros nuevos para ser facilitados a las unidades policiales del distrito. (Estas medidas deberán ser adoptadas según los condicionamientos establecidos en Anexo, de manera diferencial para cada municipio).

La cláusula tercera establece la adhesión del municipio al convenio suscrito entre Jefatura de Gabinete y el Ministerio de Seguridad de la Provincia.

En la cuarta establece la suma de pesos que la Jefatura de Gabinete de Ministros asignará a la Municipalidad, en carácter de aporte no reintegrable, y para contribuir con la implementación del mentado Programa.

En la quinta se establece el compromiso de la Municipalidad a aplicar dicho monto al pago de los gastos implicados por las medidas descriptas en la cláusula primera. La sexta no solo compromete a la Municipalidad al cumplimiento de las acciones y finalidades del Programa, sino además a acreditar su realización y “rendir cuentas”.

El incumplimiento de estas obligaciones por parte del Municipio pueden dar lugar “a la caducidad de los actos administrativos por los que se otorguen los apoyos económicos derivados de este acuerdo”, es decir, pueden dejar sin efecto el compromiso de financiamiento asumido por el gobierno nacional a partir de estos convenios, así lo establece la cláusula séptima.

### **FUERZAS DE SEGURIDAD, PARTICIPACIÓN Y NUEVAS TECNOLOGÍAS**

El Plan Integral de Protección Ciudadana “tiene como objetivos promover el respeto a la ley, al estado de derecho y las garantías constitucionales; incorporar tecnología de última generación en materia de seguridad; dotar a las fuerzas de seguridad de mayor capacidad operativa y proveer a un adecuado control sobre su gestión; brindar a las fuerzas de seguridad y a la Justicia elementos que permitan el esclarecimiento de hechos delictivos; coordinar el funcionamiento de los recursos y herramientas proporcionadas e incentivar la participación ciudadana y la conformación de redes sociales para la prevención de delitos” (JGM, 2010, “Informe a Diputados N° 78”).

El plan fue presentado, junto a la Presidenta, por el entonces ministro de Justicia, Aníbal Fernández, quien enumeró sus puntos centrales:

- Financiamiento a los municipios bonaerenses para contrataciones y adquisición de recursos humanos y tecnológicos.
- Creación de una “red de alerta vecinal”. Para ello, se pondría a disposición de algunos vecinos (“asistentes territoriales”) un teléfono celular para que se conecten con los patrulleros y los Foros de Seguridad. (Según este anuncio, para esto se compraron 21.500 aparatos, lo cual supuso una inversión de \$ 27,8 millones de pesos).
- Instalación de 5.000 cámaras de video de seguridad en las calles (lo cual significaría, según este anuncio, una inversión de 203 millones de pesos).
- Creación de un “Centro Municipal de Operaciones” (C.M.O) en cada distrito, desde donde se coordinaría y monitoriaría el sistema de protección ciudadana (se anuncia al respecto una inversión de 1,8 millones de pesos).
- Incorporación de 4.000 policías federales y gendarmes retirados, lo que “permitirá contar con un efectivo más por cuadrícula” en el conurbano y con “30 efectivos de apoyo a cada ‘C.M.O.’ y a cada Jefatura Policial de distrito” (anunciándose una inversión de 137 millones de pesos).
- 500 nuevos patrulleros para los municipios (que supondría una inversión: 25 millones de pesos).
- Monitoreo de patrulleros a través de 1.500 equipos GPS (rastreadores satelitales), para hacer un “control del recorrido” que hagan, “minuto a minuto” (se anuncia una inversión de 5,4 millones de pesos).
- Incorporación de 1.500 gendarmes en operaciones específicas que se sumarían a los 3.600 que ya prestaban servicios en la Provincia y a los 800 que hay en escuadrones regionales.

Como puede verse el lugar que ocupa el equipamiento tecnológico es central. Pero se plantea en relación a reforzar, potenciar y apuntalar el rol de las fuerzas de seguridad.

Lo que las policías y fuerzas de seguridad deben hacer, dónde y cómo deben hacerlo, se convirtieron en parte central del buen gobierno de la seguridad, decidir sobre este actor o mejor gobernar las fuerzas de seguridad se convierte en un desafío gubernamental de las democracias latinoamericanas (DAMMERT, 2000; FREDERIC, 2008; SAIN, 2008). A la vez, el paradigma de la (in) seguridad lleva aparejada

la idea que cuantificando, haciendo crecer la cantidad de policías y de tecnología se reduce la (in)seguridad, pensada esta como posibilidad de ser pasible de ser victimizado, una economía de reducción de riesgo se canalizará a través de la suma de recursos – policiales y técnicos- (CASTEL, 2004).

En la misma línea estos recursos tienen que ser controlados por la comunidad, entendiendo como comunidad a aquellos que puedan ser pensados dentro de la categoría “vecinos” es decir los ciudadanos considerados pasibles de ser victimizados y a la vez considerados responsables de su propia vulnerabilidad.

En la normativa y en los discurso de presentación del plan se van articulando estos dispositivos -fuerzas de seguridad y tecnologías del control-, bajo la supervisión comunitaria. La idea de prevención está asociada a una comunidad activa y responsable que debe hacerse cargo de si misma, de no convertirse en víctima.

La presentación oficial realizada por la presidenta de nuestro país Cristina Fernández retoma todos estos tópicos:

...en principio quiero decir que ha sido muy buena la exposición del señor ministro de Justicia, Seguridad y Derechos Humanos, con los matices a los que nos tiene acostumbrados, que hacen la vida y la función pública también muchas veces un poco más llevadera. Lo cierto es que estamos abordando esta ayuda a las provincias argentinas y a sus municipios en materia de seguridad con un gran esfuerzo. Con un gran esfuerzo, como ustedes lo han podido observar, de las cifras que el Ministro ha planteado, por un total de 400 millones de pesos, que se ha podido llevar adelante porque la Jefatura de Gabinete, en uso de las facultades que le confiere la ley y que algunos alguna vez titularon “superpoderes”, precisamente reacomodar, puede reasignar partidas del Presupuesto Nacional para afectarlas a este sistema que algunos municipios, como en el caso de Ezeiza y de Tigre, ya han implementado pero que ahora se va a intensificar aún más y se va a poner en otros distritos. El tema del GPS, el tema de las cámaras. Dentro de unos días tengo que ir a Londres, que es la ciudad con mayor cantidad de cámaras de video de seguridad por habitante en todo el mundo. Les ha dado muy buen resultado, a una sociedad que tiene otro tipo de amenazas y otro tipo de inseguridades además de las normales de cualquier gran urbe. Pero lo cierto es que la incorporación de efectivos, que no solamente van a ser policías retirados sino que también pueden ser inclusive miembros de las Fuerzas Armadas retirados, y de las otras Fuerzas de Se-

guridad, además permite la afectación inmediata porque es gente preparada ya y formada para este tipo de actividades y fundamentalmente para el uso de armamento. [P12: 2009 Presidenta Fernández de Kirchner - Anuncio del plan Convivencia Ciudadana.rtf - 12:1]

Más cámaras, más tecnología, en sintonía con esto pero pensando en el control vecinal. Desde el discurso institucional de la Jefatura de Gabinete de Ministros se afirma que este programa se implementa “a fin de fortalecer la capacidad operativa de las fuerzas de seguridad, potenciar la presencia de las mismas mediante la incorporación de más personal; como así también la incorporación de tecnología y la articulación de Redes de Alerta Vecinal” (JGM, 2009, “Informe a Diputados N°76”).

El jefe de gabinete, Sergio Masa, explica claramente las implicancias del plan en cuanto reforzar la cantidad de policías en las calles, a la par que reforzar el control sobre estos:

En realidad la principal tarea en materia de seguridad es la preventiva. ¿Por qué le ponemos GPS a los patrulleros? Porque en realidad queremos que la policía tenga todos los recursos y toda la tecnología, pero también queremos controlar a la policía, porque hay muchos policías buenos que cumplen con su tarea en la cuadrícula, pero también hay policías que en lugar de estar patrullando se quedan parados en la pizzería o en el kiosco y no cumplen con la tarea de prevención en cada barrio. Entonces como el hombre es bueno pero controlado mucho mejor, también ponemos herramientas para que los vecinos y el municipio controlen a la policía ¿Por qué compramos vehículos? Porque necesitamos aumentar la capacidad logística ¿Por qué transferimos recursos para contratar policías retirados? Porque queremos que la policía tenga la mayor cantidad de gente disponible en la calle y en las comisarías. [P 8: 2009 Sergio Massa, jefe de gab, Discurso y firma de convenios.rtf - 8:3]

En el discurso puede verse la ligazón entre la capacidad operativa, la cantidad y la visibilidad. Castel (2004) sostiene que la seguridad total a la que se aspira ligada a la vigilancia y el control total del territorio se contradice con los derechos ciudadanos y las libertades individuales, esta tensión se verá en la utilización que cada municipio haga de los fondos, y en la conducción de las fuerzas de seguridad.

Por otro lado el PIPC se propone volver a actividad a aquellos funcionarios de las fuerzas de seguridad que no están en funciones

para así aumentar la cantidad de policías en las calles, inflación de fuerzas y control tecnológico daría como resultado más seguridad o “sensación de seguridad”. Se explica esta incorporación mediante el ahorro de recursos (cuando en realidad es una inversión que el Estado hizo con anterioridad) dada la capacitación previa que tienen los policías y el ahorro de tiempo (ya se realizó) al poder prestar servicios inmediatamente.

El jefe de Gabinete sostuvo que el objetivo del plan “es aumentar la presión en materia de prevención para que la gente sienta que vive más tranquila”, porque, remarcó, “la gente quiere ver a la policía en la calle”.

El funcionario hizo también un llamado de atención al Poder Judicial. Sostuvo en ese sentido que “también hay que aumentar la capacidad de condena de las justicias provinciales” porque “si después los jueces liberan a cualquiera, (el plan) no genera resultados”. Massa dijo que la aplicación de las próximas etapas del programa dependerán de que “veamos resultados positivos y de la evolución de los recursos”. Massa insistió en que otro de los objetivos del plan es “aumentar el control social sobre la policía y el control operativo sobre el funcionamiento de la seguridad”. Aclaró que los policías retirados que se reincorporen “no podrán contar con antecedentes de gatillo fácil y de violación a los derechos humanos”. [P63: *Página12* 2009-03-28 Más agentes y equipamiento.rtf - 63:10]

Se justifica el recurso a personal con experiencia en otras fuerzas, haciendo hincapié en las ventajas de aprovechar recursos humanos ya formados. Este mismo razonamiento que se realiza en el marco de la creación de la Policía Metropolitana de la Ciudad de Buenos Aires, donde no sólo se propicia la incorporación de agentes pertenecientes a otras fuerzas (de la Policía Federal Argentina y también de las Fuerzas Armadas) sino que públicamente los funcionarios a cargo de este proceso reivindican la capitalización de la experiencia de estos agentes. La convocatoria de personal con experiencia de otras fuerzas es el principal motor de crecimiento de la Policía Metropolitana.

En la reunión se precisó cómo serán distribuidos los 400 millones de pesos que se invertirán en el plan. Un total de 137 millones serán destinados a la incorporación de tres efectivos más por cuadrícula (zonas en las que se divide la tarea de prevención en la provincia de Buenos Aires), lo que eleva en un 50 por ciento la presencia policial en cada barrio, y a la in-

corporación de 4000 policías retirados que serán choferes de los móviles, lo que permitirá que los actuales conductores se incorporen a la vigilancia en las calles. También se nombrará a treinta efectivos de apoyo en cada Centro de Operaciones Municipales (C.M.O.), que serán incorporados a las tareas de seguridad y que “serán clave para saber lo que sucede en todos los distritos”. Esto demandará una inversión estimada en 1,8 millón de pesos que servirá para la coordinación y el monitoreo del sistema de protección ciudadana. [P63: *Página12* 2009-03-28 Más agentes y equipamiento.rtf - 63:2]

El incremento de funcionarios en la calle es una iniciativa emprendida con el fin de mejorar las condiciones de seguridad que tiene muchos adeptos no solo en la Argentina. Por el contrario, se trata de un fenómeno latinoamericano. En términos generales el gobierno de las policías ha sido pensado en clave de reformas (y depuración) y de aumento de funcionarios y equipamiento (IGLESIAS 2012). Lo que podría sí definirse como un rasgo específico de nuestro país estaría dado por la tensión no resuelta entre el fortalecimiento de los gobiernos locales (municipales) y el mantenimiento de la preponderancia de los gobiernos provincial y nacional. Esta tensión y su sostenimiento (o no resolución) se corresponde con la indefinición en la relación entre gobiernos locales y policía: por un lado, el fortalecimiento de los gobiernos locales se asocia a la tendencia a dotarlos de las instancias institucionales que les permitan operativizar la función policial; pero por otro lado, el mantenimiento de la preponderancia de los gobiernos centralizados (en sus dos niveles –provincial y nacional-) tiene como uno de los mecanismos fundamentales el monopolio del uso de la fuerza pública.

El PIPC está atravesado por esta tensión. La ambigüedad en que se mantiene la relación entre gobiernos locales y sus funciones policiales da cuenta de ello:

- No se les reconoce a los municipios la posibilidad de tener sus propias fuerzas policiales –hay un proyecto de ley provincial que habilitaría la posibilidad de policías locales, pero no consiguió aún tratamiento parlamentario en este período legislativo-. Pero se refuerzan la posibilidad por parte de los municipios, de generar cuerpos de seguridad no estrictamente policiales para la implementación de acciones de control y vigilancia.
- Se habilitan instancias de participación de los municipios respecto de la conducción de las partidas policiales (de la Policía de la Provincia) afectadas a su municipio, aunque al mismo tiempo

se reafirma la subordinación de la Policía de la Provincia al gobierno provincial.

Se advierte un escenario complejo en el que no se autonomizan las municipalidades pero son fortalecidas por el plan, a la vez que se incrementan los funcionarios federales que van a ocupar el territorio. Se ensamblan dos modelos diferentes, múltiples fuerzas de seguridad locales y policías/ fuerzas de seguridad nacionales. El plan supone que las tres instancias gubernamentales (nación, provincia y municipio) van a estar representadas

Como decíamos más arriba, el gobierno nacional, sobre todo en la figura de su máxima mandataria, trata de presentarse como desarticulador de las lógicas que implica el paradigma de la (in) seguridad, pero las acciones que va presentando no hacen más que confirmar líneas de acción ejecutadas en este marco, donde las *criminologías del control* (Garland, 2005) aparecen en los discursos y ratificada por la performatividad de la ley.

Me parece también sumamente importante y distintivo incorporar a la comunidad al tema de la seguridad. La seguridad hoy en el mundo en general no es un tema que esté únicamente en manos de las fuerzas de seguridad, obviamente son las que tienen la primera y gran responsabilidad, sin lugar a dudas. Pero este diseño de incorporar una red territorial de asistentes, no me gusta la palabra asistente social que tiene otra vinculación y tiene más que ver con la problemática social, pero sí personas identificadas como referente territorial, con un celular para colaborar en lo que pueda observarse de raro en la región, en el municipio, en la calle, en el barrio; vinculados también a la necesidad de que los vecinos participen en el Centro de Control Comunal, porque las pantallas que van a vigilar el desplazamiento de los patrulleros por cada una de las cuadrículas, que como indicaba el Ministro queda registrado, uno puede controlar no solamente on line en el momento que se produce sino luego hacer el control de cuántas vueltas dio el patrullero, dónde estaba en tal momento, en tal hora, con lo cual va armando las piezas de un rompecabezas, que es el de seguridad, el cual tenemos que controlar todos. Tenemos que controlar la tarea de los efectivos policiales, controlar también que la propia autoridad comunal se aboque muy fuertemente a este compromiso desde el centro de su municipalidad, y lograr entre todos abordar un tema que tiene un correlato de carácter técnico, de carácter de policía, pero también tiene un correlato, como no ve voy a cansar de decirlo, de fuerte contenido

social. [P12: 2009 Presidenta Fernández de Kirchner - Anuncio del plan Convivencia Ciudadana.rtf - 12:2]

Parte de las críticas que recibió el plan en el momento de su normativización, estuvieron orientadas a señalar lo tardío de una intervención que se consideraba necesaria. Pero no hay discursos que centren el la problematización del lugar o rol que se da a las fuerzas de seguridad, tampoco se pone en cuestión la relación asumida entre: incorporación de tecnologías + mayor presencia policial = control del espacio público = seguridad.

En esta ecuación control del espacio público y seguridad, son asumidos en una cadena equivalencial.

Justamente, el Gobierno ha anunciado un llamado Plan de Seguridad Ciudadana, buscando mejorar el funcionamiento de los eslabones del dispositivo policial y preventivo. El anuncio promete más inversión para reforzar la lucha contra el delito en distintas provincias; busca mejorar el equipamiento de algunas policías y prevé incorporar cámaras de video y formar redes sociales de prevención. Además, se promoverá la reincorporación de cuatro mil efectivos, una medida que provoca dudas porque podrá implicar la vuelta al servicio de personal desafectado, sea por razones de edad o por mal desempeño. En parte, el anuncio viene a ser un nuevo reconocimiento oficial del clima de inseguridad que se registra, lo cual es importante porque es el único modo de comenzar a enfrentar un problema. Además, el plan puede entenderse como un paso destinado a suplir debilidades y relegamientos del área de seguridad pública. [p18: *Clarín* 2009-04-07 deudas publicas.rtf - 18:1]

Las críticas al plan están relacionadas con la posible falta de idoneidad que pueda tener el personal retirado para volver a ejercer sus funciones, la lógica de que más policías en la calle es igual a más seguridad no es cuestionada. En ningún momento se pone en duda la matriz de pensamiento, oponerse o criticar el plan de seguridad es pensado en los mismos términos de eficacia o eficiencia, hay “acuerdos sociales” (estructuras culturales) que hacen que no puede pensarse la (in) seguridad por afuera del mismo paradigma. Se critica la forma de implantación del plan pero no los supuestos que este conlleva, hay un consenso social y político sobre cómo se debe actuar.

El momento normativo está signado por la presentación PIPC, que articula tres elementos principales: las fuerzas de seguridad, la



tecnología (centralmente cámaras y GPS) y la comunidad en su carácter de controlador. Las críticas van a estar centradas en las posibilidades del control o la profesionalidad de los agentes.

Respecto de la relación entre los niveles de gobierno, se fija el rol de cada uno de ellos: el gobierno nacional como el proveedor principal de los recursos, el gobierno local en relación a articular un diagnóstico de las necesidades locales y la participación /control comunitario, el gobierno provincial como ordenador, coordinador de estos procesos y, fundamentalmente como conducción de la fuerza de seguridad de central importancia en el territorio, la Policía de la Provincia de Buenos Aires.

Los límites y las regulaciones entre las partes se fijan en términos técnicos. Pero no existen disposiciones referidas al carácter político de los usos posibles de las tecnologías y dispositivos de intervención y control.

Podemos observar que este Programa está fuertemente estructurado en torno a tres elementos:

- Reforzar el accionar de las fuerzas de seguridad (mayor presencia y equipamiento)
- Sumar tecnología de vigilancia y control
- Promover la participación

Y como un elemento que aparece fuera de la serie pero ordenando esos elementos: el rol de los gobiernos locales como articuladores. La necesidad de reforzar el rol de los gobiernos locales.

Hay una especial referencia al rol de los Municipios y el objetivo de “fortalecer los gobiernos municipales en su función de colaboradores con los organismos competentes del Estado provincial en la protección de la vida, seguridad y propiedad de los ciudadanos”. Sobre esta dimensión nos centramos en el próximo apartado.

## **7. ADHESIÓN. EL LUGAR DEL MUNICIPIO.**

Los mecanismos de implementación del programa establecen los términos en que puede producirse la potenciación de los gobiernos municipales/locales y los límites que caben al rol de los mismos.

Entre estos mecanismos podemos destacar la centralidad de las herramientas administrativas para la transferencia presupuestaria a través de los convenios de colaboración ya descriptos; y los mecanismos de rendición de cuentas. Las dos últimas atañen centralmente al desarrollo de las funciones de los gobiernos municipales, sus alcances y límites.

Como hemos mencionado, cada uno de los municipios que adhieren al programa firman un acuerdo de adhesión con Jefatura de Gabinete, y refrendan el Convenio de Cooperación para la Implementación del Programa de Protección Ciudadana suscripto entre la Jefatura de Gabinete de Ministros y el Ministerio de Seguridad provincial, firmando un Convenio de colaboración con el Ministerio de Seguridad de la Provincia de Buenos Aires. Estos compromisos quedan plasmados en las respectivas ordenanzas municipales que se sancionan a tal efecto.

Decíamos antes que estos convenios se ocupan de establecer cuáles son las prerrogativas del gobierno provincial, sus funciones y responsabilidades.

Como venimos planteando, una impronta eficientista respalda el rol del gobierno provincial, por intermedio de su Ministerio de Seguridad, como agente capaz de coordinar, homogeneizar y racionalizar las inversiones que se hagan en el marco del Programa en los distintos municipios.

Este rol del gobierno provincial se operativiza a partir de la prescripción del compromiso por parte de los municipios de ajustar las medidas implementadas en el marco del Programa a las “condiciones y especificaciones técnicas que sobre los bienes y servicios a utilizar establezca el Ministerio” [en alusión al Ministerio de Seguridad de la Provincia de Buenos Aires]

Se especifica en este instrumento normativo que en el marco del Programa de Protección Ciudadana, el Ministerio de Seguridad de la Provincia continúa “ejerciendo la conducción orgánica y operativa de la totalidad de las dependencias de las Policías de la Provincia de Buenos Aires”. Como ya hemos analizado, el límite al avance del rol del municipio está puesto, al menos en términos formales, en el control de la institución policial. Se sostiene una separación entre municipio y policía.

Uno de los Municipios en los que el PIPC comenzó a aplicarse casi inmediatamente a partir de su lanzamiento nacional, fue el Municipio de Lomas de Zamora. A través de la Ordenanza N°12588 aprobada el 28 de octubre del año 2009 por el Concejo Deliberante local se convalida el Convenio de Colaboración Institucional con el Ministerio de Seguridad de la Provincia de Buenos Aires, que regula las condiciones de aplicación del Programa. Dicho Convenio había sido firmado el 21 de abril del 2009, 18 días después de la firma del Convenio entre la Jefatura de Gabinete del Gobierno Nacional y el Ministerio de Seguridad de la Provincia.

El intendente a cargo del municipio hasta el momento, Jorge Rossi, renuncia a su cargo el mismo 28 de octubre de 2009, y de ahí en más el intendente será Martín Insaurralde.

El análisis del discurso institucional permite dar cuenta de cuáles son aquellas cuestiones centrales para la gestión municipal en materia de seguridad. Resulta relevante para el análisis general del PIPC en tanto en este Municipio se han llevado adelante varias de las intervenciones propuestas en los lineamientos generales del Programa.

Además de la creación del C.O.M desde donde se coordinan y monitorean todas las acciones de fuerzas de seguridad en el municipio, se ha ampliado la cantidad de efectivos de actuación local a través de la contratación de personal retirado de otras fuerzas de seguridad provinciales y nacionales. Esta fue una de las primeras medidas llevadas a cabo, durante el mes de mayo del año 2009. En un primer momento se incorporaron 120 oficiales.

A través de su página web oficial, el municipio informa sobre diversos eventos presentados como operativos de seguridad municipales. Estas acciones, de todos modos, tienen específicamente que ver con operativos de control de tránsito en ciertas zonas del municipio. Se presentan como “operativos conjuntos” entre todas las fuerzas de seguridad actuantes a nivel municipal:

El Municipio de Lomas de Zamora, a través de la Secretaría de Seguridad, Justicia y Derechos Humanos, llevó adelante operativos de seguridad conjuntos con Policía Bonaerense, Policía 2 y Gendarmería en distintos puntos de la Comuna, con el objetivo de prevenir y controlar el delito en todas sus formas.

Estos operativos, denominados Celeste y Blanco y Tronador, forman parte de un plan integral de seguridad que realiza el Municipio junto con los gobiernos Nacional y Provincial. [Infoweb Municipal, 28/05/2013, El Municipio continúa realizando operativos de seguridad junto a Gendarmería y la Policía Bonaerense]

El modo de justificar estas intervenciones se centra en “el pedido de los vecinos de más policía en la calle”. Así, la política pública aparece o se presenta a sí misma como una reacción lineal a reclamos de la ciudadanía. El reclamo de “mayor seguridad” es decodificado por la gestión de políticas públicas inmediatamente como “mayor policía en la calle”. Y, en el caso del accionar municipal, esta “mayor policía” se traduce en la interacción en el espacio público de diversas fuerzas de seguridad: Policía Bonaerense, Policía Bonaerense 2, Gendarmería, Dirección Departamental de Investigaciones. Esta interacción, por su parte, no cuenta con reglamentación –al menos, accesible y pública- que la regule.

Junto a Policía Bonaerense, las acciones se concretaron con el objetivo de prevenir y controlar el delito, a partir del pedido de los vecinos de contar con más presencia policial en las calles.

El Municipio de Lomas de Zamora, a través de la Secretaría de Seguridad, Justicia y Derechos Humanos, llevó adelante un operativo de seguridad en Fiorito, con el objetivo de controlar y prevenir el delito.

Coordinado por la Subsecretaría de Seguridad municipal, el operativo contó con la participación de comisarías, destacamentos y la Dirección Departamental de Investigaciones (DDI) de Lomas de Zamora, además de personal de Policía Bonaerense 2, del Centro de Protección Urbana (CPU) y Foros de Seguridad. [Infoweb Municipal, 22/05/2013, El Municipio realizó un operativo de seguridad en Fiorito]

Es decir, a la vez que el Gobierno Provincial retiene para sí la conducción de los destacamentos policiales, la propia acción del PIPC habilita zonas grises de intervención de diversas instituciones que, en los hechos, aumentan la capacidad de control y gestión de los gobiernos municipales. El municipio reclama para sí la atribución de “coordinar” el accionar conjunto de estas instituciones, relativas a diversos niveles de gobierno, a la hora de llevar adelante un operativo de seguridad.

En este sentido, resulta relevante también observar cómo en distintos momentos, medios regionales y noticias municipales incluyen diversas acciones en materia de seguridad dentro del “paraguas” del PIPC. Es decir, ciertas políticas llevadas adelante por el Municipio y no necesariamente pautadas por Convenio son también analizadas en términos de “Protección Ciudadana”, y son planteadas en relación a la existencia del Programa Integral de Protección Ciudadana.

Así, los medios locales registrarán acciones municipales en esta materia como parte del PIPC desde antes incluso que el Concejo Deliberante hubiera ratificado los convenios necesarios, e incluyendo fuerzas de seguridad que no aparecen especificadas dentro de la normativa del Programa:

“Este operativo se viene realizando alternativamente en seis lugares diferentes del Distrito, estamos muy satisfechos con sus resultados”, sostuvo el subsecretario de Seguridad de la Municipalidad de Lomas de Zamora, Ernesto Assaad, en relación al trabajo que viene efectuando la Gendarmería Nacional en el marco del “Plan Integral de Protección Ciudadana”.

La tarea de la fuerza de seguridad se concretó el pasado viernes –desde horas tempranas-, en lugares céntricos de Lomas de Zamora (Boedo y San Martín, Laprida y Azara), y por la tarde en Cuartel IX, en Itatí y Homero, Itatí y Arroyo del Rey y Martín Rodríguez y Camino Negro. En la oportunidad, se contó con la colaboración de personal de Gendarmería Nacional, escuadrón sur.

Cabe señalar que la Subsecretaría de Seguridad –dependiente de la Secretaría de Gobierno comunal-, recibe este apoyo de importancia para afianzar la seguridad de los vecinos lomeneses. En este particular, Assaad indicó que “los lugares en que se efectúan los operativos, responden a decisiones de la Jefatura Distrital de Lomas de Zamora”.

El operativo comprende el control vehicular y público, dado que se verifica la documentación personal y del transporte. Esto, ha posibilitado la obtención de resultados de importancia, ya que se han hecho detenciones en base a este tipo de tareas. [Lomas Digital, 26-05-2009: “En el marco del ‘Plan Integral de Protección Ciudadana’ la gendarmería nacional continúa con los operativos en Lomas de Zamora”]

Como veníamos planteando, el PIPC aparece como aquella intervención general bajo la cual el Municipio legitima sus posibilidades de intervenir en el campo de la seguridad. Estas dinámicas reconfiguran tanto el poder del municipio como las lógicas territoriales y la vinculación de los habitantes con los diversos niveles de gestión en materia de seguridad.

Junto a la patrulla municipal y la intención declarada en este municipio -como en la mayoría de los del Gran Buenos Aires-de conformar una policía propia, el municipio interviene vinculando su propia gestión con fuerzas de seguridad mixtas, como gendarmería.

Dentro de la lógica de “prevención del delito” que se plantea en los parámetros generales del PIPC, la gestión del espacio público pasa a ser un problema central en materia de seguridad. El espacio público como herramienta central de la gestión de la seguridad aparece de manera muy clara a nivel de las intervenciones municipales.

En este sentido, retomamos el análisis según el cual el PIPC aparece como aquella herramienta política legitimante de toda acción local de gobierno de la seguridad, en tanto algunas políticas de actuación sobre el espacio público serán retomadas desde esta óptica.

Así, reaparecen en el Municipio de Lomas de Zamora los Guardianes de Plaza, bajo la idea de “fomentar la presencia de los vecinos en el espacio público”, dentro del programa Plazas Seguras. Este Pro-

grama se estructura en relación al PIPC y al C.O.M, y su análisis aporta a la noción de qué es aquello que se considera que debe ser gobernado en términos de seguridad. Lo mismo podría decirse de la política de Corredores Seguros, la implementación de cámaras y de las Comisarías Ambulantes. Todas estas intervenciones, presentadas bajo la órbita general del PIPC y profundizadas desde su implementación, redefinen territorialidades de actuación municipal y redistribuyen el ejercicio del poder en esta materia dentro del terreno local.

El Programa Plazas Seguras -impulsado desde la Secretaría de Seguridad, Justicia y Derechos Humanos del Municipio- tiene como objetivo fomentar la asistencia de los vecinos a los espacios públicos. Con ese fin se creó la figura de los Guardianes de plaza, Agentes Municipales preparados para ejercer una tarea preventiva. [Infoweb Municipal, 30/09/2013, El parque Caaguazú se suma al Programa Plazas Seguras]

La inscripción de intervenciones de gestión del espacio público dentro de un esquema de políticas de seguridad refiere, creemos, a tres cuestiones centrales.

Por un lado, funciona como modo de localización de aquello que será caracterizado como (in)seguridad y, por ende, de aquello que debe ser gobernado. Sitúa un espacio social específico en el que las intervenciones gubernamentales deben llevarse a cabo, siguiendo las lógicas y caracterizaciones de la llamada “seguridad urbana”. Este espacio específico es el espacio público definido como el espacio urbano de circulación común: es el barrio, la plaza, la calle...

En segundo lugar, esta inscripción del espacio público como espacio central de intervención en materia de seguridad habilita y reafirma la necesidad de intervención de los gobiernos locales, en tanto refiere a lo que podríamos llamar la micro-gestión del territorio. En este sentido, y en relación a la lógica de combate que pudo observarse en el análisis de los discursos de lanzamiento del programa, ese espacio público aparece como un lugar que debe ser permanentemente reforzado, defendido, reocupado, recuperado y protegido.

En tercer lugar, la referencia y el accionar sobre el espacio público permite anclar las políticas de seguridad y prevención del delito a la necesidad de “participación ciudadana”. Participación que será procesada en clave de “fomentar la asistencia de los vecinos a los espacios públicos”. No será posible recuperar este espacio, objeto del accionar municipal en materia de seguridad, sin su ocupación por parte de los “vecinos”. Y esta afirmación contiene en sí misma su contracara: la presencia activa del vecino implica y requiere la presencia activa de un

cuerpo específico –los Guardianes de Plazas- que permita diferenciar, a partir de sus comportamientos, a aquellos que tienen que estar presentes – los vecinos, a quienes hay que sumar al espacio público-, de los otros, los que están de más y representan una amenaza.

Así, la apelación a la participación de la ciudadanía tendrá dos carriles centrales. Por un lado, se vincula a la promoción de la presencia activa de los “vecinos” en los espacios comunes. Por el otro, la participación se asocia al reforzamiento de la relación municipio-ciudadanía mediada por la incorporación de tecnología.

Tanto en materia seguridad como en gestión de trámites, se podrá establecer un contacto directo a través de las redes sociales y los sitios web.

El Municipio de Lomas de Zamora, a través de la Secretaría de Seguridad, Justicia y Derechos Humanos, implementará nuevas tecnologías y herramientas para facilitar a los vecinos la interacción con la Comuna. Redes sociales, teléfonos directos y botones antipánico fijos y móviles son algunas de las novedades.

Como parte de las principales iniciativas, la Secretaría de Seguridad implementará un sistema de “Botones de pánico” (o antipánico) fijos, que podrá aplicarse a distintos segmentos, como por ejemplo escuelas, industrias y abuelos, a través de la teleasistencia para la tercera edad. Además, el mismo sistema se implementará en un formato móvil, con un sistema de geolocalización vía GPS, y serán destinados a los transportes escolares, patrulleros municipales y transporte público (colectivos, taxis o remises).

Además, para adaptar las nuevas necesidades en materia seguridad a las nuevas tecnologías, el Municipio dispondrá de herramientas dentro de las nuevas plataformas. Vía SMS (mensaje de texto), los vecinos que se inscriban en el sistema de Alertas de Lomas de Zamora podrán realizar reportes desde sus teléfonos celulares. Además, se utilizarán Facebook y Twitter como dos canales para hacer reportes vinculados a la seguridad ciudadana, y se desarrollará una aplicación para smartphones. [Infoweb Municipal, 02/09/2013, El Municipio implementa nuevas tecnologías para acercarse aún más a los vecinos]

La incorporación de tecnología impulsada desde el PIPC toma en este caso un registro que no habíamos detectado en el análisis general del

plan: como herramienta para fomentar la participación ciudadana en el gobierno de la seguridad. Esta participación es construida en clave de responsabilidad de los ciudadanos en la fluidez de la relación con las estructuras de gobierno. Así, el municipio contiene dentro de sus propuestas la participación, a la vez que retiene para sí la gestión general de la seguridad. Es decir, esta participación no tendrá posibilidad de desbordar los planteos municipales, en tanto se promueve puntualmente –con la mediación de la tecnología– como un esquema comunicativo unidireccional.

En resumen, afirmamos que el PIPC tiene como uno de sus efectos reforzar el rol de los gobiernos locales en relación al gobierno de la seguridad. Y esto tiene un impacto en el modo en que se comienza a redefinir la relación entre municipios y fuerzas de seguridad. Esa identificación de “zonas grises” en las que comienza a aparecer como pertinente la intervención de gobiernos locales en la coordinación de intervenciones policiales, cuando el gobierno provincial el que mantiene la responsabilidad política de la conducción operativa de la fuerza policial.

Esta creciente injerencia de los gobiernos locales, está fuertemente asociada a la definición del escenario a intervenir: el espacio público urbano. La calle, el barrio, la plaza, son los espacios “próximos” tradicionalmente asociados a la gestión municipal. El PIPC permite incorporar esos espacios como objetos del gobierno de la seguridad, respecto de los cuales el gobierno local aparece como el más pertinente.



## CONCLUSIONES

En los últimos años hemos visto emerger, en América Latina, la seguridad como problema en torno al cual los gobiernos desarrollan políticas públicas específicas. En Argentina, particularmente, las políticas de seguridad se han visto atravesadas –entre otros- por dos ejes: la reproblematicación del rol que deben asumir en este marco las fuerzas de seguridad, y la emergencia de los gobiernos locales como actores relevantes en la gestión de la seguridad.

Nos propusimos en este análisis contribuir al estudio de este campo específico de políticas públicas a partir de una investigación empírica que toma por objeto el Programa Integral de Protección Ciudadana (PIPC), implementado en la provincia de Buenos Aires desde el año 2009.

La implementación del programa implica la articulación de tres niveles de gobierno –nacional, provincial y municipal–, suponiendo la asunción de compromisos mutuos entre ellos. A grandes rasgos, el gobierno nacional compromete fundamentalmente la asignación de recursos técnicos (patrulleros, cámaras de videovigilancia, sistemas de rastreo satelital); el gobierno local se compromete a ejecutar el programa incorporando personal retirado de las fuerzas de seguridad y montando un Centro de Ordenamiento Municipal (COM) que tiende a comprender la articulación de un cuerpo de seguridad local (llamados

generalmente “guardias urbanas” o “patrullas municipales”); y el gobierno provincial asume la supervisión como contralor de la ejecución e implementación del programa.

Partiendo de concebir las políticas públicas como intervenciones gubernamentales (FOUCAULT, 2007) nos fue posible abordar el PIPC considerando dos dimensiones de análisis básicas. En primer lugar, considerando que las prácticas comprendidas en la intervención analizada implican una definición de lo que es el gobierno, qué hay que gobernar y cómo. Definición que es inmanente a esas prácticas. Esa dimensión de racionalización de las prácticas de gobierno es lo que llamamos *racionalidad política*. Poniendo el acento no tanto en la dimensión organizativa de esas prácticas sino en el modo en que la intervención gubernamental se piensa a sí misma, los presupuestos que pone en juego y las premisas de las que parte para configurarse como tal.

Esas formas de decir el gobierno no son algo externo sino constitutivo de las relaciones de poder. Y se articulan de manera más o menos orgánica a veces, de manera más o menos desfasadas otras, con instrumentos concretos de intervención, mecanismos de organización de las prácticas, que analizamos en su carácter de *tecnologías de gobierno*: mecanismos puestos a funcionar para viabilizar/estructurar las relaciones de poder.

Abordamos este programa (el PIPC) porque entendemos que su emergencia se ensambla de manera singular con una cuestión socialmente problematizada que paulatinamente se viene convirtiendo en “el” problema de gobierno por excelencia: la (in)seguridad. Y porque en torno al PIPC -los discursos que lo justifican y que lo ponen en cuestión, las relaciones que posibilita, las definiciones que plantea, etc.- se aglutinan una multiplicidad de prácticas y de sentidos que refieren a las disputas por la definición del “buen gobierno”, del gobierno adecuado del problema de la (in)seguridad, que tiene implicancias, creemos, en las posibilidades de democratización de las relaciones Estado-sociedad.

Entendemos que la seguridad comienza a ser un dominio sobre el que distintas instancias de gobierno político reclaman tener injerencia y hacer valer su competencia. Constatamos el despliegue de nuevas prácticas gubernamentales y la constitución de la seguridad como un campo de desarrollo de diversas políticas públicas: el gobierno político de la seguridad se ha reconfigurado como dominio de la intervención gubernamental, excediendo paulatinamente los límites tradicionales de la política penal (Garland, 2005). La seguridad ha devenido en poco tiempo en el tópico central de los discursos políticos, sobre todo en tiempos electorarios, cuando los debates en torno al *cómo* del gobierno de la (in)seguridad va ganándole el terreno a cualquier otro núcleo

de discusión política (Colombo, 2011) . El PIPC es lanzado por el gobierno nacional en abril de 2009, precisamente en un momento que se define por su carácter electoral: en junio de 2009 tuvieron lugar las elecciones legislativas por las que se renovó un tercio de la cámara de senadores y la mitad de la cámara de diputados.

Esta centralidad del problema de la seguridad nos sitúa en el “paradigma de la inseguridad” (Pegoraro, 1997). Es decir, en una compleja trama de construcciones sociales que, apoyadas en ciertas caracterizaciones acerca de qué significa estar seguro/inseguro, operan como legitimantes de la desigualdad social a partir de la definición de un “otro”, a veces difuso, a veces concreto, un otro identificado como una amenaza que debe ser apartada, neutralizada y, en última instancia eliminada (Daroqui, 2009; Rangugni, 2010).

La definición normativa del PIPC implica una serie de especificaciones referidas los recursos técnicos que se movilizarán para dar respuesta al problema de la inseguridad, e incluso menciona algunos de los dispositivos de intervención que tendrán un lugar central en su implementación, los Centros de Operaciones Municipales. Fija entonces unos márgenes respecto de las prácticas que promueve, fundamentalmente orientadas a la introducción de nuevas tecnologías orientadas a la vigilancia urbana, que ponen al gobierno municipal como un actor fundamentan en la gestión de su funcionamiento. Incluso fija el lugar del gobierno provincial respecto del contenido técnico del programa, especificando que será el gobierno provincial el que fije las condiciones técnicas que deben cumplir los equipos y servicios adquiridos en el marco del Programa.

Es de destacar que no se precisan condiciones respecto de los usos y aplicaciones de las tecnologías introducidas. La formulación del plan y la normativa que lo sustenta, los mecanismos de compromiso intergubernamental en que se afirma su puesta en marcha no comprenden definición alguna respecto de problemas relativos al contenido político de las prácticas que promueve. De modo que no hay ninguna pauta que refiera a los usos de esas tecnologías de vigilancia, que establezca límites o criterios para la definición de “buenas prácticas”. No aparece como algo problemático el poder de control y vigilancia que asumen los gobiernos municipales a partir de estas nuevas herramientas, en relación a los ciudadanos.

Sin embargo, sí se precisan limitaciones al poder municipal respecto del control de las fuerzas de seguridad. Esta especificaciones respecto del mantenimiento, por parte del gobierno provincial, de la capacidad y competencia de conducir política y operativamente la Policía de la Provincia de Buenos Aires debe tomarse como indicio del modo en que se significa la revinculación entre los distintos niveles de gobierno,

y el punto en el que el fortalecimiento de los gobiernos locales podría significar una amenaza para los poderes constituidos.

El PIPC está estructurado centralmente en torno a la transferencia de recursos financieros. No aparecen como significativos otro tipo de transferencias, por ejemplo relativas a la capacitación de recursos humanos para la gestión de políticas de seguridad. Este centramiento en la transferencia financiera se ve en su estructuración organizativa. El hecho de que sea Jefatura de Gabinete de Ministros la instancia del gobierno nacional que encabece la iniciativa se explica por el hecho de que es éste el órgano que tiene la capacidad administrativa de reorganizar las partidas presupuestarias.

En el informe destacamos cómo las diferentes maneras en que se presenta el programa va definiendo a esos “otros” a los que hay que “combatir”. En el relato de ese combate van quedando cada vez más indisolublemente atados los términos (in) seguridad y pobreza. Y de la contraposición dialógica con este “otro”, puede inferirse un “nosotros” siempre amenazado, posible víctima pero a la vez responsable. El PIPC propone un lugar activo para este sujeto “posible víctima”: se les brindarán celulares, botones de pánico y deberán ser parte de la “prevención”, pues son co-responsables de su propia seguridad. Se trata de unas prácticas de gobierno que suponen el compromiso de los gobernados; un gobierno que se ejerce a partir de la movilización de los propios gobernados; un Estado que en función de esta lógica de gobierno se define a partir de su capacidad de articular las iniciativas de los múltiples actores involucrados. Los “vecinos”, la “comunidad” son interpelados como agentes controladores y responsables de la seguridad y de las fuerzas de seguridad en las distintas presentaciones del plan (nacionales, provinciales y municipales).

En este Programa, lo que se discute en torno a su reglamentación y puesta en marcha, es una economía de las relaciones gubernamentales entre los distintos actores, tradicionales y emergentes, y su revinculación respecto del ejercicio de la función policial. La redefinición de la relación entre estos distintos actores puede ser advertida en la emergencia de un tópico de discusión relativamente novedoso en la Argentina: el problema de las policías locales. Paralelamente, a través de la implementación del PIPC los municipios participantes reciben refuerzos de efectivos de fuerzas federales (más presencia de la Prefectura Nacional y de la Gendarmería Nacional). Asistimos a un proceso de transformación en la relación entre gobiernos locales y fuerzas de seguridad, en dos sentidos: por un lado, empiezan a cobrar relevancia las policías municipales, por el otro, la injerencia cada vez más fuerte del gobierno nacional a través de sus fuerzas de seguridad en territorio local.

El PIPC se convierte en un exponente claro de las articulaciones que implica el paradigma de la (in) seguridad que mencionamos más arriba. Proveer seguridad se vincula a controlar más el espacio público, más cámaras de seguridad y más policías en las calles se presentan como la solución a un problema cuyos presupuestos no son puestos en cuestión. Así, la noción de seguridad puesta en juego en el programa hace pie en las caracterizaciones tradicionales de “inseguridad urbana”, en tanto se orienta a la persecución de pequeños delitos callejeros contruidos como amenaza a un espacio público que se presenta en sí mismo como armónico. El espacio público, en este sentido, se constituye en el objeto privilegiado sobre el que es necesario intervenir si se pretende gobernar la seguridad, y que debe ser “recuperado” con la participación de todos los ciudadanos.

Si bien, como mostramos en el informe, ciertos discursos del gobierno nacional procuran romper con algunas lógicas tradicionales de la vinculación pobreza-delincuencia, (cuando se anuncia el plan, por ejemplo, la presidenta Cristina Fernández plantea un criterio distinto de “seguridad”, con una crítica a la manera en que son generalmente tratados estos temas), el PIPC no hace más que deificar aquello de lo que se trata de desligar. A su vez estos planes para “combatir” la (in) seguridad suelen ser muy agresivos con parte de la población, y desestimados como ineficaces por aquellos que los reclamaban. Ineficacia que, creemos, no puede destrabarse desde la tautología que implica seguir pensando las políticas desde el paradigma de (in) seguridad. Para realizar este “combate”, desde el PIPC se asume que son dos las variables a dominar: la tecnología y las fuerzas de seguridad. Se resquebraja el monopolio que sobre este problema detentaban las agencias del sistema penal, pluralización de actores en torno al gobierno de la seguridad. La tecnología en general (las cámaras de seguridad en su forma metonímica) serán presuntamente las que ayudarán en la prevención. Vemos en los discursos de los funcionarios que se conforma una cuestión cuantitativa, donde la consecución de la seguridad sería a partir de la suma ilimitada de: más tecnología – más cámaras de seguridad- y más policía.

Llama nuestra atención las coincidencias con las conclusiones a las que llegábamos hace un par de años con nuestro estudio sobre la experiencia de la Guardia Urbana en la Ciudad de Buenos Aires (Ríos, 2010). Nos deteníamos en el análisis del carácter ambivalente que se asignaba a la Guardia Urbana en los discursos políticos, esa doble adscripción de ser y no ser una policía (no serlo en términos tradicionales –como una policía verticalista y militarizada, pero siéndolo – en términos de asumir funciones de control y vigilancia tradicionalmente asociadas a las fuerzas policiales). Un cuerpo de seguridad híbrido cuya emergencia se asocia a y refuerza la revalorización de lo local como ins-

tancia de gobierno pertinente respecto del problema de la seguridad. La presencia de este cuerpo de seguridad, bien que criticada y discutida, consolidó esta función de seguridad como una atribución de gobierno de la Ciudad, allanando el camino, que desde entonces comienza a presentarse cada vez más como inexorable, hacia la “policía propia”. Algo de este recorrido puede pensarse en el escenario actual en la Provincia de Buenos Aires. Aquí también la revalorización de los gobiernos locales lleva a poner en consideración la vinculación entre función policial y municipio, al punto de que hoy se ponga en discusión una reforma legislativa que daría la posibilidad a los municipios de contar con sus “policías locales”. Esta nueva vinculación entre los niveles locales de gobierno y la función policial es sin duda un tema urgente que es preciso examinar.

Por ello, resaltamos la relevancia de realizar estudios sobre el despliegue de este nuevo campo de prácticas gubernamentales, que focalicen en la relación entre los gobiernos locales y las fuerzas de seguridad, las superposiciones que esa relación supone y las lógicas que están detrás. Pues crecientemente la seguridad como problema se vuelve un tópico fundamental en torno del cual se dirimen las críticas políticas al Estado y las formas de gobierno a él asociadas. Es en este sentido que podemos hablar de la “gubernamentalización de la seguridad” para destacar que el problema de la seguridad se convierte en la medida del buen gobierno: qué debe ser el gobierno se define y evalúa de manera íntimamente asociada al modo en que se concibe el problema de la seguridad urbana y las soluciones consideradas adecuadas o satisfactorias en vistas de dicho problema. También la forma en que se problematiza la función policial, en tanto que función de gobierno, resulta del modo en que se concibe y enfrenta el problema de la seguridad.

Reflexionar en torno a los presupuestos que sustentan estas políticas públicas aporta al necesario debate social en torno a los modos en que definimos qué significan la seguridad y la inseguridad; permite mostrar que son construcciones esencialmente políticas que como trasfondo ponen en juego la definición de un orden social y sus exclusiones fundantes. Es el primer paso necesario para poder construir una política pública diferente.

## BIBLIOGRAFÍA

- Acero Velásquez, H. 2005 “La seguridad ciudadana una responsabilidad de los gobiernos locales en Colombia” en *Ciudad y Seguridad en América Latina. URB-Al*, pp. 133-150. Disponible en: <http://www.bvsde.paho.org/bvsacd/cd57/acero.pdf>. Fecha de acceso: 29-09-2013.
- Anitua, G. I. 2004 «¿Puede la institución policial ser actor de políticas de seguridad ciudadana?» en I. Muñagorri y J. Pegoraro (eds.) *La relación seguridad-inseguridad en centros urbanos de Europa y América Latina. Estrategias, políticas, actores, perspectivas y resultados* (pp. 169-192). Instituto internacional de Sociología Jurídica de Oñati: Editorial Dykison.
- Aniyar de Castro, L. 1999 “La participación en la prevención del delito. Antecedentes, debates y experiencias. Los comités de seguridad vecinales” en *Hacia un plan Nacional de Política Criminal III* (Buenos Aires: Ministerio de Justicia de la Nación, Dirección Nacional de Política Criminal).
- Beliz, G. y Alda, E. 2007 ¿Cuál es la salida? La agenda inconclusa de la seguridad ciudadana (Washington, DC: Banco Interamericano de Desarrollo).
- Binder, A. 2004 *Policías y ladrones. La inseguridad en cuestión* (Buenos Aires: Capital Intelectual).

- Bottoms, A. 1995 “The Philosophy and Politics of Punishment and Sentencing” en C. Clarkson y R. Morgan (Eds.) *The Politics of Sentencing Reform* (Oxford: Clarendon).
- Calzado, M. y Vilker, S. 2009 *Reclamo punitivo, miedo y política. Sobre las retóricas impolíticas de las víctimas*. Ponencia presentada en XXVII Congreso ALAS, Buenos Aires, Argentina.
- Castel, R. 2004 *La inseguridad social. ¿Qué es estar protegido?* (Buenos Aires: Manantial).
- Colombo, R. 2011 “Populismo punitivo y politización de la (in)seguridad urbana en la Argentina: programas electorales, políticas públicas y racionalidades de gobierno en tiempos electorales y más allá” en M. H. Gutiérrez (Ed.) *Populismo punitivo y justicia expresiva* (pp. 183-218) (Buenos Aires: Fabián J. Di Plácido Editor).
- Crawford, A. 1998 *Crime Prevention and Community Safety* (London & New York: Longman).
- Dammert, L. 2000 “Violencia criminal y seguridad pública en América Latina: la situación en Argentina” en *Serie Políticas Sociales N° 43* (Santiago de Chile: CEPAL).
- Daroqui, A. (Comp.) 2009 *Muertes silenciadas: la eliminación de los “delincuentes”. Una mirada sobre las prácticas y los discursos de los medios de comunicación, la policía y la justicia* (Buenos Aires: Ediciones del CCC).
- De Marinis, P. 2004 “In/seguridad/es sin sociedad/es: cinco dimensiones de la condición postsocial” en I. Muñagorri y J. Pegoraro, *La relación seguridad-inseguridad en centros urbanos de Europa y América Latina. Estrategias políticas, actores, perspectivas y resultados* (Madrid: Dykinson).
- Feeley, M. y Simon, J. 1995 “La nueva penología: nota acerca de las estrategias emergentes en el sistema penal y sus implicaciones” en *Delito y Sociedad. Revista de Ciencias Sociales n° 6-7* (Buenos Aires: Oficina de Publicaciones del CBC).
- Font, E. 1999 “Transformaciones en el Gobierno de la Seguridad: Análisis Exploratorio de Conceptos y Tendencias. Su relevancia en la Argentina” en M. Sozzo (Editor) *Seguridad Urbana: Nuevos Problemas, Nuevos Enfoques* (Santa Fe: Editorial UNL).
- Foucault, M. 2001 «Préface à l’ «Histoire de la sexualité» (n° 340)» en *Dits et écrits II. 1976-1988* (Paris: Gallimard).



- \_\_\_ 2004) *Naissance de la biopolitique. Cours au Collège de France, 1978-1979* (París: Gallimard-Seuil).
- \_\_\_ 2007 *Nacimiento de la biopolítica* (Buenos Aires: Fondo de Cultura Económica).
- Frederic, S. 2008 *Los usos de la Fuerza Pública. Debate sobre militares y policías en las ciencias sociales de la democracia* (Buenos Aires: UNGS).
- Galvani, M., Mouzo, K., Ortiz Maldonado, N., Rangugni, V., Recepter, C., Ríos, A., Rodríguez, G. y Seghezze, G. 2010a *A la inseguridad la hacemos entre todos. Prácticas académicas, mediáticas y policiales* (Buenos Aires: Hekht libros).
- Galvani, M., Mouzo, K. y Ríos, A. 2010b “Más allá de las denuncias y las reformas. Una reflexión acerca de los estudios sobre las fuerzas de seguridad en la Argentina” en M. Sozzo (Coordinador) *Por una sociología crítica del control social. Ensayos en honor a Juan Pegoraro* (Buenos Aires: Editores del Puerto).
- García Delgado, D. y Garay, A. 1989 “El rol de los gobiernos locales en la política argentina” en J. Borja, F. Calderón, M. Grossi y S. Peñalva *Descentralización y democracia: gobiernos locales en América Latina* (Santiago de Chile: CLACSO).
- Garland, D. 2005 *La cultura del control. Crimen y orden social en la sociedad contemporánea* (Barcelona: Gedisa).
- Gutiérrez, M. H. 2011 “Trazos para delinear el *populismo punitivo* en el caso argentino” en M. H. Gutiérrezb (Coordinador) *Populismo punitivo y justicia expresiva* (Buenos Aires: Fabián J. Di Plácido Editor).
- Hallsworth, S. 2006 “Repensando el giro punitivo” en *Delito y sociedad. Revista de Ciencias Sociales*, N° 22 pp. 57-74 (Santa Fé: UNL).
- Kessler, G. 2009 “Introducción. Seguridad y Ciudadanía” en G. Kessler, *Seguridad y ciudadanía: nuevos paradigmas y políticas públicas* (Buenos Aires: Edhasa).
- Linzer, M., López, D., Malcolm, F., Mouzo, K., Ortiz Maldonado, N., Recepter, C., Ríos, A., Rodríguez, G. y Seghezze, G. 2007 *Aproximaciones al Uso de la Fuerza Letal por parte de las Fuerzas de Seguridad sobre personas menores de 21 años en el AMBA entre 1996 y 2004* (Santa Fe: Ediciones UNL).

- Matthews, R. 2009 “El mito de la punitividad” en *Delito y Sociedad. Revista de Ciencias Sociales* N° 28 pp. 7-30 (Buenos Aires: UNL).
- Mouzo, K. 2012 “Inseguridad y “populismo penal” en *URVIO, Revista Latinoamericana de Seguridad Ciudadana*. N° 11, pp. 43-51.  
Disponible en: <http://www.flacsoandes.org/urvio/img/RFLACSO-04-U11-Mouzo.pdf>. Fecha de acceso: 12-09-2012.
- Mouzo, K., Ríos, A., Rodríguez, G. y Seghezzeo, G. 2010 “La paramos de pechito. La (in)seguridad en el discurso de los funcionarios policiales” en M. Galvani, K. Mouzo, N. Ortiz Maldonado, V. Rangugni, C. Recepter, A. Ríos, G. Rodríguez y G. Seghezzeo (Editores) *A la inseguridad la hacemos entre todos* (Buenos Aires: Hekht libros). <http://alainseguridadlahacemosentretodos.wordpress.com/>.
- Palmieri, G. 1999 “Reformas en las instituciones policiales” en CELS *Informe de derechos humanos en la Argentina 1998* (Buenos Aires: Siglo XXI).
- Pavarini, M. 2010 «¿Gobierno del miedo o a través del miedo?» en M. Sozzo *Por una sociología crítica del control social: ensayos en honor a Juna S. Pegoraro* (Buenos Aires: Editores del Puerto).
- Pegoraro, J. 1997 “Las relaciones sociedad-Estado y el paradigma de la inseguridad”. En *Delito y Sociedad. Revista de Ciencias Sociales* N° 9 y 10 (Buenos Aires: Oficina de publicaciones del CBC-UBA).
- \_\_\_ 2000 “A modo de presentación: el síndrome de Aladino y la inseguridad ciudadana”. En *Delito y Sociedad. Revista de Ciencias Sociales* N° 14 (Buenos Aires: UNL).
- Platt, T. y Takagi, P. 2001 “Los intelectuales del derecho y del orden. Una crítica a los nuevos “realistas”” en *Delito y Sociedad. Revista de Ciencias Sociales*, N° 15-16, pp. 118-140 (Santa Fe: Editora UNL).
- Pratt, J. 2006 “Castigos ostentosos y emotivos” en *Delito y Sociedad. Revista de Ciencias Sociales* n° 22, pp. 33-56 (Buenos Aires: UNL).
- Rangugni, V. 2004 “Reforma del Estado y políticas de ‘Control del delito’ en la Argentina de los años 1990” en I. M. y J. Pegoraro, *La relación seguridad-inseguridad en centros urbanos de Europa y América Latina. Estrategias, políticas, actores, perspectivas y resultados* (Oñati, País Vasco: Instituto internacional de Sociología Jurídica de Oñati/Editorial Dykinson).

- \_\_\_ 2010 “El problema de la inseguridad en el marco del neoliberalismo en Argentina” en S. Torrado (Coordinador) *El costo social del ajuste (Argentina 1976-2002)* (Buenos Aires: Edhasa).
- Rangugni, V., Recepter, C., Ríos, A. y Ortiz Maldonado, N° 2008 “La policía y el uso de la fuerza letal como técnica del dispositivo de seguridad contemporáneo” en R. Bergalli, I. Rivera Beiras y G. Bombini (Coordinadores) *Violencia y sistema penal* (Buenos Aires: Editores del Puerto).
- Ríos, A. 2010 *La Guardia Urbana: Estado, policía y gobierno local* (Ciudad Autónoma de Buenos Aires, 2004-2008). Tesis para optar por el título de Magíster en Investigación en Ciencias Sociales, *Facultad de Ciencias Sociales*. Buenos Aires: Universidad de Buenos Aires.
- Rose, N. y Miller, M. 1990 “Governing Economic Life”. *Economy and Society* (19)(19), pp. 1-31. Disponible en: <http://dx.doi.org/10.1080/03085149000000001>. Fecha de acceso: 9 November 2007.
- \_\_\_ 1992 “Political power beyond the State: problematics of government”. *British Journal of Sociology*, 43 (2), pp. 173-205. Disponible en <http://www.lse.ac.uk/BJS/home.aspx>
- Sain, M. F. 2002 *Seguridad, democracia y reforma del sistema policial en la Argentina* (Buenos Aires: FCE).
- \_\_\_ 2008 *El Leviatán azul: policía y política en la Argentina* (Buenos Aires: Siglo XXI Editores).
- Selmini, R. 2009 “La prevención: estrategias, modelos y definiciones en el contexto europeo” en *Urvio, Revista Latinoamericana de Seguridad Ciudadana*. N°6 pp. 41-57 (Ecuador: FLACSO), pp. 41-57. Disponible en: [http://www.flacsoandes.org/urvio/img/Inves2\\_URV6.pdf](http://www.flacsoandes.org/urvio/img/Inves2_URV6.pdf). Fecha de acceso: 24-02-2010.
- Sozzo, M. (Comp.) 1999 *Seguridad Urbana: Nuevos problemas, nuevos enfoques* (Santa Fe: Editorial UNL).
- \_\_\_ 2000 “Seguridad Urbana y Técnicas de Prevención del Delito” en *Cuadernos de Jurisprudencia y Doctrina Penal*, N° 10 (s/d: Buenos Aires).
- \_\_\_ (Comp.) 2005 *Policía, violencia, democracia. Ensayos sociológicos* (Santa Fe: UNL).
- Zaffaroni, E. R. 2011 *La cuestión criminal* (Buenos Aires: Planeta).

