

**Instituto de Investigaciones Gino Germani**  
**VII Jornadas de Jóvenes Investigadores**  
**6, 7 y 8 de noviembre de 2013**

Pilar Fiuza, UBA –IIGG, [pilarfiuza@gmail.com](mailto:pilarfiuza@gmail.com)

Mariana Liguori, UBA-IIGG, [liguori.mariana@gmail.com](mailto:liguori.mariana@gmail.com)

Eje problemático 2: Poder, Dominación y Violencia

**“Organismos internacionales, circulación y traducción; aportes para pensar la emergencia del paradigma de ‘Seguridad Democrática’ en clave discursiva”.**

### **I - Palabras iniciales**

El artículo se presenta como una primera aproximación analítica a las perspectivas teóricas y conceptuales que sustentaron la creación del Ministerio de Seguridad de la Nación (MSD) en el año 2010 y que inauguraron al *paradigma de la “seguridad democrática”* (PSD) como su principal eje en la definición e implementación de las políticas públicas.

Partiendo de una perspectiva *arqueológica* que supone que los objetos no han de preexistir a sí mismos, sino que se construyen positivamente en un haz complejo de relaciones (Foucault;63), buscaremos esbozar algunas ideas acerca de las condiciones y los modos en que la noción de “seguridad” ha circulado a partir de la creación del Ministerio de Seguridad en el año 2011 y bajo la conducción de Nilda Garré en el gobierno. A estos fines, nos adentraremos en un análisis de una serie de documentos que incluyen, tanto las producciones más flamantes del Ministerio como de otros documentos contenedores de textualidades que pueden pensarse como los *dominios de memoria*<sup>1</sup> (Foucault, 2002) de esta nueva forma de concebir el gobierno de las poblaciones.

Entendiendo las *racionalidades de gobierno* como los campos discursivos a partir de los cuales se construyen los problemas y las soluciones para intervenir en lo social (Rose;1999, Dean;1999) abriremos algunas líneas de análisis sobre la formas en la

---

<sup>1</sup> Concepto que alude a los discursos que conforman las capas de la memoria (repetidas, contestadas, olvidadas o denegadas) de los documentos del campo discursivo de referencia.

que se (re)construye el problema de “seguridad” en términos de una *seguridad ciudadana, humana y democrática* atendiendo tanto al entramado interdiscursivo que conforma este objeto emergente como a sus condiciones de aparición histórica.

Respecto al primer objetivo, en sintonía con algunos de los aportes de la Escuela de *Análisis de Discurso* en el trabajo subyacerá una concepción de las formaciones discursivas, no como sujetas a una unidad de sentido, sino como un entramado caracterizado por una *heterogeneidad constitutiva* (Authier, 1984) con desniveles y polifonías. De esta forma, y por medio de un trabajo de los *documentos como monumentos* buscaremos aproximarnos a las relaciones de enfrentamiento, debate, diálogo, reiteración, polémica, negación existentes ya se en los textos divergentes seleccionados como dentro de un mismo documento, buscando captar al mismo tiempo las *huellas discursivas* que permiten remitir a una secuencia de enunciados que lo precedieron o que forman parte de su *dominio de actualidad*.

Asimismo, y recuperando la complejidad del concepto de *Condiciones de Producción* elaborado por Pecheux (1984), realizaremos algunos aportes para comprender la emergencia de este nuevo paradigma, arrojando un abordaje que incluye: por un lado, una mirada sobre las Condiciones de Producción (CP), en tanto condiciones históricas de constitución de dichos sentidos; y por otro, la identificación de las condiciones de producción inmediatas asociadas a la situación de enunciación (cp). En relación a este último objetivo, nos centraremos sobre todo en los procesos institucionales que permitieron su producción, circulación y/o traducción, específicamente aquellos en los que el campo “experto” y los organismos internacionales jugarán un rol relevante.

Así, la secuencia de referencia con la cual trabajaremos es conformada por tres documentos (2011) del Ministerio de Seguridad, a saber “Los Nuevos paradigmas del Ministerio de Seguridad y el Consenso Federal”, “El Modelo argentino de Seguridad Democrático” y “La Participación Comunitaria en la Gestión de la Seguridad Pública<sup>2</sup>”. La indagación de los dominios de memoria de tales documentos, la haremos en base el documento del PNUD titulado “Estado, Democracia y Seguridad Ciudadana<sup>3</sup>” (2008).

---

<sup>2</sup> Información disponible en: [www.minseg.gob.ar](http://www.minseg.gob.ar).

<sup>3</sup> Información disponible en: [www.undp.org.ar](http://www.undp.org.ar).

## II. El Modelo Argentino de Seguridad Democrática

*"Derechos humanos y seguridad son los términos de una misma ecuación, que nos permite vivir en democracia, respetándonos".* Presidenta Cristina Fernández, presentación del MS.

En Diciembre del año 2010 en el acto de conmemoración del "Día Universal de los Derechos Humanos" la Presidenta Cristina Fernández hacia el anuncio de la creación del Ministerio de Seguridad de la Nación, a través de un *decreto de necesidad y urgencia* en el marco del violento conflicto desarrollado en el Parque Indoamericano<sup>4</sup> (Villa Soldati) que viene a significar un punto de inflexión en el despliegue de los mecanismos estatales de intervención sobre el conflicto en el espacio público y el accionar de las fuerzas de seguridad y que reaviva, en estos sentidos, la puja política entre el Gobierno Nacional y el Gobierno Porteño. Este conflicto, reprimido en forma similar y hasta coordinada por la Policía Federal y Metropolitana (donde se produjeron graves violaciones de DDHH), ponía en cuestión la diferenciación de las políticas de seguridad entre uno y otro gobierno. Es en medio de esta problemática coyuntural que va a emerger el Ministerio con el fin de ocuparse de la *seguridad interior y garantizar la "preservación de la libertad, la vida y el patrimonio de los habitantes, sus derechos y garantías en un marco de plena vigencia de las instituciones democráticas, configurando un instrumento indispensable para el bienestar individual y colectivo"*, tal como se expone en el decreto del boletín oficial (Decreto 1993/2010, 2010:1). Allí, también se fundamenta la decisión de que esta temática se constituya en un área particular autónoma de otros sectores, separándose del ahora Ministerio de Justicia y Derechos Humanos conducido por Julio Alak y reformulándose las competencias que hacen a cada uno. Así, la Policía Federal, la Prefectura Naval, la Gendarmería Nacional y el Consejo Federal de Seguridad Interior pasan a depender de la nueva cartera de Seguridad

---

<sup>4</sup>Diez días antes el predio de 130 hectáreas caracterizado por su estado de abandono, sin inversión ni mantenimiento, rodeado de barrios pobres, había sido tomado por 6.000 ciudadanos con sus familias en reclamo por un plan de viviendas dignas ya que se encontraban viviendo en las malas condiciones materiales. En respuesta a esta demanda el Gobierno de la Ciudad de Buenos Aires se dirige a la justicia y consigue se dictamine la orden del desalojo inmediato del parque. En cumplimiento de lo dispuesto la Policía Federal, la Policía Metropolitana y Gendarmería de manera conjunta proceden a ejecutar el cercamiento y desalojo del lugar con un violento operativo, que es resistido por los ocupantes y que termina con la muerte de tres personas. A partir de este emergente y su expansión en otras localidades, "la toma de tierras" se convierte en un verdadero conflicto político-social que excede a la Ciudad Autónoma de Buenos Aires y que, en medio de una coyuntura pre-electoral presidencial, obliga al Gobierno a virar su intervención pasando de un accionar meramente represivo por parte de las fuerzas de seguridad a una negociación de la situación en vistas de lograr su resolución.

dirigida por Nilda Garre (ex-ministra de Defensa), reconocida por promover la “conducción civil” de las fuerzas.

El Ministerio de Seguridad se propondrá llevar adelante una política basada en la “prevención” del delito y la violencia que apunte a garantizar la “seguridad humana” en términos integrales como parte de un proceso que es enunciado como de promoción y ampliación de los derechos humanos, iniciado en el 2003 con la reconstrucción del Estado durante el Gobierno de Kirchner. Para esta finalidad se definen un conjunto de documentos programáticos fundacionales, que exponen los lineamientos de acción principales en función de mostrar a esta política como una nueva forma de pensar y concebir la seguridad que da inicio a un nuevo periodo de su gestión política. Ahora bien, *¿se trata, en efecto, de políticas novedosas?*

En dos discursos inaugurales (1° Reunión Plenaria del Consejo de Seguridad Interior y en el Acto inaugural de la primera convocatoria del Plan Nacional de Participación Comunitaria en Seguridad, plasmados en estos mismos cuadernillos de trabajo 2011), Nilda Garre realiza un marco de situación generalizado señalando todo un *proceso anterior* al cual la fundación del Ministerio viene a responder, que se focaliza en los años ‘90 y en sus políticas neoliberales macroeconómicas. Esta referencia inmediata, parece estar acompañada por una suerte de *disputa subyacente* que tiene que ver con los sentidos en los que viene siendo concebida la seguridad por los gobiernos anteriores y las distintas formas en la que fue instalada en la agenda pública. En este sentido, es posible distinguir dos estrategias diferentes de gestionar la seguridad: por un lado, el despliegue de una política de “tolerancia cero”<sup>5</sup> propia de estos años ‘90 basada en la intensificación del *modelo punitivo*<sup>6</sup> y la reafirmación de una “lógica de guerra” para combatir el delito callejero a través del ejercicio de la “mano dura”<sup>7</sup> por parte de la policía. Por otro lado, el proyecto propuesto en 2004 por el Ministro de Justicia Béliz y Néstor Kirchner frente al

---

<sup>5</sup> Siguiendo a Di Giorgi, es posible decir que esta “zero tolerance” en tanto “complejo de estrategias de control y prevención de la criminalidad” (De Giorgi, 2005) se convierte en “una fórmula capaz de materializar, por el solo hecho de ser pronunciada, soluciones inmediatas para problemas muy diversos entre sí”, que particularmente en el caso argentino es recuperada para afrontar los problemas de in/seguridad tomándose una serie de medidas con fuerte énfasis punitivo en clave represiva, abandonando así la ficción correccional.

<sup>6</sup> Así, “esta década se ha constituido en operador e instrumento fundamental de las políticas de ley y orden, apelando a estrategias y políticas respaldadas en su necesario fortalecimiento y expansión: nuevos cuerpos policiales, aumento del número de efectivos, aplicación de las facultades policiales sin control de jurisdicción, sanciones de leyes incrementando las penas, la promoción de mayor tiempo de permanencia en las cárceles, no se otorgan excarcelaciones y construcción de más cárceles modernos sistemas de máxima seguridad, entre otras” (Daroqui comp; 2009).

impacto social generado por la muerte del Axel Blumberg y al consecuente resurgimiento de la apelación a la “mano dura” expresada en un petitorio presentado por Blumberg-padre en reclamo de justicia y “leyes más duras”. En efecto, se trataba de un “Plan Estratégico de Seguridad y Justicia<sup>8</sup>” (periodo 2004/2007) que contaba con siete capítulos orientados a “fortalecer el sistema de seguridad y justicia, la relación de las fuerzas policiales y de seguridad con la comunidad y dirigir planes a la prevención del delito” (Expte.N°004507/04;2004:1), que según Susana Murillo “*guardaba similitudes, punto por punto, con los pedidos elevados por Blumberg, así como sus dichos en marchas y entrevistas. Es como si el Estado hubiese contestado, a través de Béliz, a las demandas de la sociedad civil*”. (Murillo, 2008:244). Sin embargo, este Plan obtiene varios cuestionamientos, no encuentra el aval en todos sus aspectos y con la renuncia de Beliz queda sólo cumplido parcialmente, aunque como también remarca Murillo si bien este intento fracasa, varias de sus medidas se fueron adoptando de manera aislado o siguieron en estudio para ser reconfiguradas en nuevas propuestas.

Al mismo tiempo, en el plano internacional se distinguen un conjunto de disposiciones, recomendaciones y propuestas sobre la *seguridad ciudadana* elaboradas por Organismos Internacionales, que ya vienen teniendo presencia en el país desde décadas anteriores, y sugieren sean efectivamente incorporadas y ejecutadas en el ámbito de lo público. A tener en cuenta, por ejemplo, el Convenio-Marco de la OEA sobre el *Compromiso por la Seguridad Pública en las Américas*<sup>9</sup> aprobado en 2008, que señala fervientemente la necesidad de que los Estados partes se enfoquen en la seguridad pública como deber y obligación, en la búsqueda

---

<sup>7</sup>En este sentido, Victoria Rangugni resalta que las prácticas policiales - violentas, represivas - y uso de la fuerza policial letal fue manifiestamente demandada y legitimada como forma de gobernar el delito callejero. Así lo demuestra la experiencia de la Gobernación de la Provincia de Bs. As por parte de Ruckauf (2000), cuyo Ministro de Seguridad nombrado Aldo Rico lleva adelante una ponderación de la ‘mano dura’ como política con un alto grado de consenso: incremento de las tasa de encarcelamiento, deterioro de las condiciones de detención y promoción de la violencia policial, tal como lo ilustran los casos de “Gatillo Fácil”. (Rangugni;2010)

<sup>8</sup>Los capítulos de este Plan era: Capítulo I. Seguridad (lucha contra el crimen organizado, mapa nacional del delito), Capítulo II. Justicia (se destaca el sistema especial para menores de 18 años), Capítulo III. Participación civil y control ciudadano: (armado de Foros de Seguridad y Red Nacional de Seguridad Comunitaria), Capítulo IV. Sistema Penitenciario, Capítulo V. Sistema político (policía comunitaria, base única de datos para la lucha contra el crimen)

<sup>9</sup> Disponible en: [www.oas.org/es](http://www.oas.org/es).

de mejorar el respeto de los derechos humanos, fomentar la participación y llevar adelante una política preventiva, entre otros puntos.

Tomando nota de estas dos experiencias señaladas sumado a las condiciones internacionales y las posibles continuidades a trazar con este Plan del año 2004, este tono “inaugural” presentado en los documentos del Ministerio como apertura de un proceso nuevo y la puesta en marcha de una nueva mirada en torno a la seguridad, nos incita a preguntarnos: *¿De qué manera ha de reconfigurarse la política de seguridad? ¿Qué transformaciones y/o mutaciones se dieron entre un plan y otro? ¿Qué racionalidad/es de gobierno atraviesan estos programas? ¿De que manera influyen estas exigencias de los Organismos Internacionales en esta constitución de la seguridad como una política pública?*

### **El diagnostico del problema**

En el marco de la ampliación de la concepción de la *seguridad pública* enunciada por el MSD como objetivo general - desde la mera consideración de los delitos en contra de la vida y la propiedad, a otros campos como la libertad y los derechos humanos - y de su nueva gestión<sup>10</sup> como política pública, en los distintos documentos presentados como inaugurales es posible identificar tres ejes principales de intervención hacia los cuales se orienta la definición de sus nudos problemáticos: **a.** El gobierno político de las fuerzas de seguridad (FFSS), **b.** La inserción de la comunidad y **c.** El fortalecimiento de las capacidades institucionales.

#### ***a. El Gobierno político de las fuerzas de seguridad***

El problema de la “seguridad” encontraría uno de sus nudos problemáticos en las características que han adoptado las fuerzas de seguridad federales en relación a la *autonomía* que estas fueron ganando a lo largo de la historia argentina. Así, el diagnostico realizado en los distintos documentos oficiales, parten de señalar que históricamente el funcionamiento de las fuerzas armadas y policiales se ha desarrollado *al margen* de una dirección política por parte de los gobiernos civiles,

---

<sup>10</sup> Particularmente, se hace referencia a la incorporación de la planificación estratégica en las distintas instancias de diagnostico, diseño, análisis y evaluación de las políticas públicas en pos de garantizar la resolución del “problema de la seguridad”, acentuándose en este proceso la apertura a los saberes “externos” sean nacionales como internacionales. Esta gestión de las políticas públicas requiere para su realización de la coordinación y cooperación intergubernamental e interagencial entre las áreas del Estado y los Ministerios, y la articulación federal entre las fuerzas nacionales y provinciales.

quedando en manos de una conducción estrictamente castrense. Según esta mirada, dicho proceso que es indicado con el nombre de “*delegacionismo civil*”, tiene un comienzo en los albores del Estado Argentino y adquiere continuidad durante el periodo democrático abierto a partir de 1983. Esta ausencia de conducción política aparece en términos de una *opción* que los gobiernos democráticos no decidieron enfrentar, desembocando consecuentemente en la actual situación. De esta manera, la mirada del equipo político-técnico que asume en el nuevo Ministerio y que encuentra su liderazgo en Nilda Garre <sup>11</sup> entiende que: “*producto de complejos procesos históricos que afectaron a la República Argentina a lo largo de los siglos XIX y XX, la dirigencia política asumió naturalmente que la conducción de la seguridad pública esté delegada en las propias fuerzas policiales y de seguridad. La dirigencia emergente de la recuperación democrática (1983), insegura, quizá de gestionar un asunto tan delicado, cómoda con la llana transferencia de esa responsabilidad, optó por abstenerse de gobernar desde la política ese universo institucional de la seguridad como cuerpo sistémico del Estado*”. (MDS; 2011a: 22)

En efecto, podemos vislumbrar que desde el discurso ministerial se identifica en la historia argentina un constante “dejar hacer” sobre las FFSS que es señalado como doblemente preocupante: tanto por las consecuencias “políticas” nocivas que estas han introducido en la dinámica democrática como también por los problemas que ha implicado en términos de “efectividad”. Respecto del factor democrático, el fenómeno del “delegacionismo civil”, habría sido un factor fundamental a la hora de explicar *el corporativismo* en el que han incurrido las FFSS. En primer lugar, la falta de criterios centralizados que pudieran balancear las visiones institucionales corporativas habría permitido que se generalizara “*un entendimiento preponderantemente policial de los problemas de la Seguridad Ciudadana*” (MDS; 2011a: 22) en contraposición con otras visiones más “democráticas” existentes orientadas a una intervención sobre las causas estructurales al problema de la violencia y el delito. En segundo lugar, se postula que la falta de conducción política ha significado también una *ausencia de control externo* sobre las fuerzas lo cual, según el documento, constituye un factor relevante a la hora de explicar “el progresivo deterioro institucional” y las prácticas ilegales en las que ha incurrido. En

este sentido, son dos dimensiones de su accionar las que más van a ser objeto de preocupación por parte del gobierno: sus intervenciones excesivamente violentas y su vínculo con el crimen organizado. El documento va a señalar la falta de gradualidad, discrecionalidad e ilegalidad en el uso de la fuerza pública en la que han incurrido las distintas agencias. Tal como se afirma, en *“muchas ocasiones y con distintos niveles de sistematicidad en graves violaciones a los DDHH por parte e los miembros de las fuerzas policiales y de seguridad, abarcando desde apremios ilegales, hasta el uso de la fuerza letal en manifestaciones, el armado de causas judiciales, torturas, ejecuciones”* (MDS; 2011a: 22). Por otro lado, y en continuidad con el tono crítico, el documento se va a referir a la relación y el papel que las agencias han tenido en el sostenimiento de redes de legalismos, señalando su complicidad por omisión o acción directa. Así refiere que *“el accionar de las fuerzas de seguridad evolucionó desde la tolerancia hacia determinadas prácticas ilegales (juego, proxenetismo, contrabando) hacia su regulación mediante intervención activa en modalidades que van desde el encubrimiento hasta la participación activa en actividades criminales complejas (narcotráfico, trata de personas, tráfico de armas)”* (MDS; 2011a: 23)

Ahora bien, el balance respecto del problema del *delegacionismo civil* no sólo va a realizarse en torno al funcionamiento democrático y respetuoso de las garantías individuales, sino que también se va a medir desde el prisma de la *efectividad*: tanto la falta de una conducción clara que marque una estrategia integral para las fuerzas policiales y de seguridad como la ausencia de un marco jurídico general que le de coherencia y articule las diversas agencias<sup>12</sup>, favoreció la existencia de procesos de atomización que consolidaron un sistema de seguridad compuesto por una serie de agencias autosuficientes y operativamente autónomas con graves problemas de ineficiencia en su funcionamiento integral. Como establece el documento, *“esta atonicidad acarrió inconsistencias estructurales que generaron confusiones de jurisdicción, solapamientos, duplicidades e ineficiencias globales.”* (MDS; 2011a: 23)

---

<sup>12</sup>La Ley de Seguridad interior dictada en 1992 es señalada como problemática por la fragmentación estructural que genera: *“constituyen una mirada de leyes que no guardan unidad conceptual. Los componentes del sistema de seguridad (...) fueron reguladas por separado, a distinto tiempo y sin criterio general. Con leyes orgánicas sancionadas a lo largo de medio siglo, cada fuerza fue concebida para una actuación operacional autónoma”* (p22)

En síntesis, el MSD parte de un diagnóstico sumamente crítico de la situación de las FFSS al momento de la creación del Ministerio: la corrupción, la ineficiencia y las violaciones de derechos humanos, constituyen prácticas cotidianas de las agencias. No obstante, el enfoque plantea la problemática de las fuerzas no como unos flagelos estructurales, sino como resultados de una situación histórica de falta de *governabilidad de las mismas*: el problema de las FFSS no es otra cosa que un problema de gobierno, de falta de voluntad de dirigir políticamente a las mismas. Es la ausencia de una estrategia general, de un encauzamiento y un liderazgo político claro, lo que ha conducido a la descomposición moral e ineficiencia integral de las fuerzas. De lo que se trata entonces, no es de encontrar otro modo de resolver el problema de la seguridad de que se encuentre por fuera de la policía, gendarmería o el ejército, ni tampoco creer que éstas se encuentran vinculadas a un único rol meramente represivo en su tratamiento de la “seguridad”, sino de ordenarlas, priorizarlas en la agenda política, articularlas bajo una mirada acorde a los DDHH.

#### **b. La integración de la comunidad en la política de seguridad**

En los distintos documentos del MSD se subraya y destaca el rol que vendría a adquirir la *participación activa, sistemática y organizada de la comunidad* concebida como condición y herramienta fundamental para el desarrollo de las políticas de prevención del delito y la violencia, en contraposición y como un medio para superar el descrédito y desconfianza acuñada por las agencias de seguridad.

En estrecha relación con las consecuencias que trajo consigo el ya nombrado “*delegacionismo político-civil*” intervenciones caracterizadas por ser represivas, deliberadas, ineficaces y sin control de las FFSS se convirtieron en el foco de los cuestionamientos de las demandas de la sociedad civil que, en el marco de la misma coyuntura, quedó expuesta a un “desquebrajamiento comunitario y fragmentación de las vinculaciones sociales” que acentuó su distancia con el Estado.

Con este diagnóstico, el gobierno viene a interpelar a la comunidad como un *espacio de interlocución y un actor clave* en la reconfiguración de las políticas gubernamentales y en el proceso de fortalecimiento democrático iniciado desde el 2003 con la presidencia de Néstor Kirchner, partiendo de la idea de que “*existe una*

*relación directa entre la calidad de ese sistema democrático y el rol que el estado reconoce a la ciudadanía en el ámbito de las políticas de seguridad” (MDS; 2011a: q)De este modo, se plantea su necesaria inclusión en la definición, desarrollo y seguimiento de estas nuevas políticas basadas en la “prevención” en relación con la transformación impulsada de las fuerzas de seguridad. Así, en vistas de “construir un modelo de seguridad moderno, que tenga clara la seguridad humana como objetivo, y en el que sus agencias resulten objeto de reconocimiento y no de desconfianza, resulta imperioso reconocer que el conocimiento y la capacidad de fiscalización de los vecinos y vecinas organizadas es irremplazable” (MDS; 2011a: 1). De la mano con este reconocimiento, este llamado a la participación es una convocatoria a todas las personas en tanto “sujetos de derechos” a ser a “legítimos protagonistas del proceso de cambio y búsqueda de respuestas a sus legítimas y acuciantes demandas” (MDS; 2011a:8) En este sentido, es que se plantea una “corresponsabilidad” o “cogestión” entre el Estado y la Comunidad, como uno de los pilares fundamentales en la construcción conjunta de políticas de seguridad integrales y que contemplen la diversidad.*

Esta propuesta es cristalizada en el “Plan Nacional de Participación Comunitaria” (PPC) que, bajo la consigna “*El Derecho a la Seguridad: deber del Estado - Obra de Todos*”, viene a hacer efectiva la inclusión de la “ciudadanía organizada” como herramienta principal de estas estrategias “preventivas” impulsadas por el MS, en complemento con otras iniciativas del gobierno nacional de corte “operativas”. El eje principal del programa son las “mesas de trabajo barriales” presentadas como “un ámbito de encuentro y trabajo de la comunidad para participar activamente en el diseño, implementación y control de las políticas públicas de seguridad” (MDS; 2011a: 13) y cuyo criterio elemental de conformación exige que “los vecinos se den algún tipo de organización elemental”, fomentando el involucramiento de “representantes de organizaciones comunitarias e instituciones de reconocido trabajo social en el barrio”. Estas Mesas distribuidas por comunas desempeñarán distintas funciones hacia y para la comunidad misma, promoviendo una red de relaciones entre el estado-comunidad-fuerzas de seguridad. En primer lugar, se plantea que en ellas se realice un diagnóstico concreto de la situación, los problemas y los conflictos del barrio junto con la identificación de aquellos lugares que han sido “*cercados del espacio público por miedo*”. Este diagnóstico participativo

toma la forma de un “mapa vecinal de prevención”, que sirve de insumo para la elaboración de acciones y “planes locales de prevención de la violencia y el delito”. En segundo lugar, desde estas Mesas se realiza una evaluación del desempeño del servicio policial, con la intención de “recuperar el sentido mas profundo que tiene la profesión policial: servir a su comunidad, recuperar credibilidad y prestigio a partir de la motivación y el profesionalismo” (MDS; 2011a: 13)

Estas intervenciones comunitarias encuentran su traducción en planes y acciones que concretamente apuntan a la *recuperación de los espacios públicos* (barrio, vecindad, ciudad) y a introducir mejoras en la infraestructura urbana para el abordaje de los *distintos niveles de conflictividad social* marcados. Ambas finalidades vienen a ser cumplidas a través del aumento de presencia policial en la calle, iniciativa resumida con la denominación “ganar la calle”. En esta línea, es que se orienta el reordenamiento y redistribución de las FFSS de manera diferencial en los territorios tal como queda plasmado en distintos programas como: Operativo Centinela, Plan Cinturón Sur y Operativo Escudo Norte.

### **c. El fortalecimiento de las capacidades institucionales**

A esta reasignación de tareas a la calle, le sigue también una transformación de esta agencia dirigida a su *profesionalización* en vistas de revertir su degradación y precarización como consecuencia de “un deterioro general de las condiciones laborales” que provoco entre otras cosas, “*una caída en la moral del personal de estos organismos, induciendo a muchos de sus miembros a prestar servicios de manera suplementaria fuera de su institución. Esto a su vez resulto en una excesiva carga laboral para los agentes, que - además de atender contra sus derechos laborales - afecto su eficacia*” (MDS; 2011b:23). Uno de los puntos centrales tiene que ver con la “modernización de practicas y medios” a partir de la asignación de recursos materiales y provisión de tecnología de punta con el objetivo de optimizar las condiciones de trabajo, y mejorar la calidad y eficiencia de sus respuestas. Otro aspecto es la capacitación, educación y “*formación de ciudadanos de profesión policial en el marco de un sistema democrático y republicano*” a partir de la incorporación en la carrera de contenidos en DDHH que les permita tener una visión integral de los problemas y priorizar el cumplimiento de las garantías constitucionales y los derechos. Este rasgo toma especial importancia ya que viene

a representar la diferenciación de esta nueva concepción de las FFSS con su ejercicio en tanto agencia estatal durante la última Dictadura del '76 y con las políticas de “mano dura” como signo de la “intolerancia” de determinadas prácticas sociales. En este sentido, el Ministerio hace especial énfasis en la reafirmación de las FFSS como “sujetos de derechos” y “trabajadores de la seguridad” equiparables a cualquier ciudadano tomando distancia de esta imagen construida históricamente.

Todo este conjunto de rasgos referidos contribuyen a lograr una suerte de “relegitimación del hacer” de las FFSS que se desprende de este “empoderamiento ciudadano” - en el sentido de depositar en la sociedad civil capacidades y responsabilidades en el tratamiento de la seguridad - como una de las manifestaciones de la superación del “delegacionismo civil”. Además, producto de esta transformación en términos cualitativos la Policía, la Gendarmería y la Prefectura vienen a representar para la sociedad civil una nueva imagen más cercana, menos distante y con más credibilidad. En este sentido el PPC, como una doble lógica de “necesidad y derechos”, parece ser concebida como un dispositivo estatal a partir del cual se articula la reconciliación entre las fuerzas de seguridad y la ciudadanía, haciendo posible el buen encauzamiento de las conductas y las prácticas de estas agencias estatales y a la vez, sentando las bases para la constitución de la comunidad como gestionadora de las conflictividades que en ella se desarrollan.

### **III. El “Saber” internacional en juego**

Como planteamos previamente, una pregunta que nos orienta es aquella por las condiciones de emergencia de este nuevo PSD. Una primera pista, fue el desarrollo del “conflicto del Indoamericano” el cual apareció como el acontecimiento desencadenante de la creación del Ministerio que funcionó como un catalizador de la apertura a una suerte de *situación de oportunidad* para la creación del MSD y con él la recuperación y puesta en juego de una serie de discursos del campo experto nacional e internacional que estaban en circulación. En este sentido, nos preguntamos: *¿Cuáles eran esos discursos y cuáles sus condiciones de emergencia y producción?*

Por un lado, nos encontramos con que el gobierno nacional ya a partir del año 2003 había participado de una serie de acuerdos y convenios internacionales<sup>13</sup>, que son recuperados en el documento fundacional del MSD sobre seguridad democrática. En este último, la *seguridad interior* aparecerá referida como una asignatura a la cual es necesario responder estratégicamente con una mejora en la capacidad institucional y política, motivada conjuntamente por un factor de política interior - que combina la degradación estructural de las condiciones de vida de la población post crisis 2001 y el incremento "objetivo" de los delitos por encima de los niveles socialmente tolerados por la población - y por un contexto internacional general de preocupación por el fortalecimiento del crimen organizado a nivel global. En esta línea, es que se enuncia el "*desafío sin precedente a la función tradicional de los Estados de controlar sus fronteras*" (MDS; 2011a: 11). Aquellos convenios hacían un llamado a que cada Estado priorice en sus agendas la toma de medidas centralizadas y a cuidar de sus límites territoriales para así, combatir los delitos de responsabilidad federal. El PSD se enuncia entonces como enmarcado en un compromiso del gobierno con esta política, subrayando los pasos dados en dicho sentido desde el año 2003: el aumento de presupuesto, la puesta de recursos humanos a disposición de las FFSS y los "avances" efectuados en el marco normativo como los (MDS; 2011a: 11)

Si como vemos, estos "pactos" con sus diagnósticos de las problemáticas coyunturales urgentes, constituyen uno de los elementos en juego en la reafirmación de fortalecer y definir las líneas de acción de una política de seguridad nacional; por otro lado, entre los más recientes de ellos, se encontrará la firma de un convenio denominado *Compromiso por la Seguridad Pública de las Américas* (firmado en la 1° reunión sectorial de Ministros de la OEA en el año 2008) cuyo contenido conjugará la promoción de este tipo de políticas con toda una serie de formulaciones y articulaciones discursivas divergentes que resonarán más fuertemente en la conformación posterior del PSD. Entre las medidas de seguridad a promoverse se encuentran así: el fomento de políticas de seguridad integrales y de acuerdo a los

---

13 Son nombradas entre otras la firma de la "*Convención de las Naciones Unidas contra Delincuencia Organizada Transnacional*" en el año 2002, asimismo, nombra su participación en el Consejo Suramericano de Lucha contra el Narcotráfico de UNASUR, complementado con la iniciativa subregional del "*Acuerdo marco de cooperación en materia de seguridad regional*".

DDHH, combate de la inseguridad, gestión eficaz y modernización de las FFSS y *participación comunitaria*<sup>14</sup>. Dichas propuestas, construirán interesantemente, el centro de los planteos sobre seguridad que en forma contemporánea, estarán realizando uno de los organismos internacionales expertos en la materia: el PNUD.

## **PNUD**

El Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD) constituye un organismo internacional que se encuentra presente en 177 países, brindando asistencia en recursos financieros-técnicos para promover lo que se denomina como “desarrollo humano” (DH), para lo cual se nutre de la elaboración de una serie de “Metas del Milenio” a partir de las que se ponen en marcha un conjunto de objetivos en la región y se diseñan planes de cooperación locales según determinados ejes: la reducción de la pobreza, prevención, [medio Ambiente y energía](#), [empoderamiento de la Mujer](#) y por ultimo, el mas pertinente a nuestro *Gobernabilidad Democrática*.

Particularmente, en nuestro país el PNUD se encuentra cumpliendo un programa de apoyo técnico y de gestión con la participación en “*más de 100 proyectos ejecutados por organismos gubernamentales y de la sociedad civil*”<sup>15</sup>, que abarcan distintos ejes de trabajo y agencias estatales. Respecto de la cuestión de la seguridad, el PNUD ha tenido una intervención muy importante en los últimos 15 años, a partir de articulaciones tanto con organismos estatales como con los actores del “campo

---

14 Respecto a esta noción resulta pertinente recuperar aquellos análisis que reconstruyen las condiciones de emergencia de dicho enunciado. En efecto, dicha noción nos retrotrae a la ola de segundas reformas neoliberales que se vio reflejada en el “**Consenso de Santiago**” firmado en la Segunda Cumbre de las Américas en 1998 las cuales implicarán un acuerdo para el fortalecimiento y la renovación de las instituciones públicas y privadas con el objetivo de garantizar el desarrollo sostenible y la contención de los problemas sociales provenientes del paquete de políticas anterior. Es una perspectiva que ciertamente viene a expresar un viraje en la relación del Estado y el Mercado en los países latinoamericanos, y que puede ser resumida como una “reforma de instituciones para el mercado” dado que esta revalorización de la capacidad institucional del Estado y su redefinición de funciones, se orienta y continua girando en torno al desarrollo de los mercados como eje principal de la dinámica social. Esta coordinación y regulación del orden social impulsado por la reforma se traduce en dos niveles: por un lado, en la promoción de instancias de participación de la Sociedad Civil en la esfera publica ya sea con mecanismos de representación de las demandas como de control de las acciones del Estado. Por otro lado, apunta a la constitución de un sujeto activo, responsable y capaz de realizarse a si mismo y resolver sus propias necesidades. Al mismo tiempo, en lo que respecta a la “lucha contra la pobreza” se delega también en estos ciudadanos la responsabilidad de gestionar y controlar su situación, a través de la *vía corta* de rendición de cuentas publicas.

15 Información disponible en <http://www.undp.org.ar/>

experto”<sup>16</sup>. Desde este organismo, la situación nacional es comentada como producto de la “*emergencia de la inseguridad como fenómeno de preocupación pública y ciudadana en la última década*” (PNUD, 2008 a: 20) lo cual lleva a que las autoridades nacionales, provinciales y municipales lo inciten a involucrarse más activamente en estos asuntos dado su amplia experiencia en países de la región. De este modo, tal como se establece en una publicación oficial, “*a partir del año 2002 entonces, el PNUD ha podido apoyar o activar una serie de iniciativas que si bien preliminares o acotadas, como un todo, representan el inicio de su aporte a la comunidad argentina*”. (PNUD, 2008 a: 21). En efecto, el documento muestra como la relación de nuestro país con el organismo data de antes de la asunción de Néstor Kirchner y que implicarán una importante participación en iniciativas varias municipales y nacionales.<sup>17</sup>

### ***EL Paradigma de Seguridad del PNUD: seguridad para la promoción del “desarrollo”***

En efecto, veamos ahora cuál es el planteo del PNUD para el problema de la seguridad que en estos términos estará intrínsecamente vinculado al problema del desarrollo humano y de la libertad. A partir de 1994, con el Informe de Desarrollo

---

<sup>16</sup> Muchas de estas han sido materializadas en diversos foros y publicaciones las cuales han logrado incluir la participación de máximos referentes académicos del ámbito de la criminología y de altos funcionarios de los gobiernos de turno, tal es el caso del II Foro del Bicentenario que, por ejemplo, estuvo organizado en forma conjunta por la Secretaría de Cultura de la Nación y el PNUD Argentina. Este Foro desarrollado el 6 de noviembre de 2007 incluyó la exposición de académicos como: Alberto Binder, Gabriel Kessler, Lucia Dammert, Enrique Font, Máximo Sozzo, León Arslanian, entre otros. Las exposiciones fueron luego publicadas por el PNUD en *Seguridad Ciudadana: nuevos paradigmas y políticas públicas* (PNUD; 2009). Otro ejemplo lo constituye el libro titulado: *Las capacidades del estado y las demandas ciudadanas: condiciones políticas para la igualdad de derechos* dirigido por Isidoro Cheresky. (PNUD, 2008b) con prólogo de Juan Abal Medina, secretario de gabinete.

<sup>17</sup> El PNUD realiza un racconto de sus intervenciones y articulaciones con ministerios y municipalidades en el país, Entre ellas resalta: (I) *la participación en la Mesa de Seguridad Ciudadana del Diálogo Argentino*. Convocada por el ex Presidente Duhalde, incluyó la participación de diversos actores sociales, incluyendo a la iglesia, organizaciones sociales y religiosas. El objetivo eran lograr aportes de diversas instituciones en un momento de conflictividad social muy elevada.; (II) *la formulación de políticas de seguridad ciudadana a nivel local*: A partir de la sanción en octubre de 2004 de la ley de Policías Comunes, los municipios adquirieron competencias para diseñar políticas de prevención del delito por medio de la creación de un Plan Municipal de Seguridad que incluyó la conducción de la Policía provincial en cada municipio.”En este marco el PNUD lanza el *Proyecto de formulación, organización y preparación para la implementación de una política de seguridad preventiva a nivel local, y encuentra eco para su desarrollo en los municipios de San Isidro, Morón y Florencio Varela*”(PNUD, 2008<sup>a</sup>:22). (III) *el proyecto con el Consejo Federal de Seguridad Interior*: Una de las preocupaciones del PNUD en materia de políticas públicas se encuentra en garantizar la coherencia y coordinación de los estructuras de gobierno para una mayor eficiencia de la gestión. El objetivo de su intervención en el Consejo fue el de “*proveer estándares para la formación policial y para la presupuestación en materia de seguridad pública*” (PNUD, 2008<sup>a</sup>:23). Partiendo de un diagnóstico de que esas eran las aéreas donde hay una gran dispersión de prácticas entre las provincias, se propusieron estándares para su homogeneización en todo el país.

Humano *Las nuevas dimensiones de la seguridad humana*, el organismo incorpora de forma explícita el tratamiento de la seguridad y la define como un eje central en el análisis del problema de desarrollo integral de los países. Ahora bien, *¿Cómo concibe este organismo la seguridad? ¿Qué tipo de seguridad buscaría promover en la región?*

La *seguridad*, aparece como un concepto amplio e integral, atravesado por diversas problemáticas que exceden al problema del delito - tradicionalmente muy ligado a la cuestión de la seguridad- dado que también queda incluido en esta categoría. Es posible decir que la seguridad en general es definida por su negativa, en contraposición a la inestabilidad y a la desprotección frente a *amenazas* o flagelos que vulneran los derechos de las personas, de las cuales se distinguen dos tipos: aquellas amenazas cuya acción puede ser “crónica” y/o las que suceden en forma “súbita”. Respecto al primer tipo, las mismas parecen relacionarse a determinados problemas de naturaleza natural o social que implican una interpelación directa al Estado, ya sea porque este es el primer responsable (represión) o porque este no ha realizado acciones efectivas para evitar una situación particular en un territorio nacional (hambre/enfermedades). En el segundo caso, en cambio, se trata de amenazas que entran en ámbito no de lo impredecible pero sí de lo prevenible: dentro de dicha categoría podrían pensarse los accidentes laborales y de tránsito, el desempleo pero también sin duda el delito. Estas constituyen esas amenazas que cualquier persona es factible que tenga y debe afrontar dentro de la dinámica de su vida cotidiana y de la comunidad.

La enunciada novedad que el PNUD busca introducir con la “seguridad humana” (SH), es la incorporación de una mirada centrada en las personas, en su vida y en los lazos sociales que ellas construyen. Un enfoque que pretende diferenciarse y ser superador de la “*noción de seguridad nacional propias de la Guerra Fría*” (PNUD, 2008<sup>a</sup>:12), en tanto perspectiva en la que primaba una concepción de la seguridad centrada en el Estado y el mantenimiento del orden interno. De este modo, seguridad humana y política no serán contrapuestos como lo eran antaño, sino que estarán implicadas en la participación política de los sujetos en su comunidad. Como se afirma en el documento: “*En otros términos, la seguridad humana se refiere a la construcción en paz de la vida de la gente como la principal garantía para lograr la*

*estabilidad y el progreso. Más aún, es producto de un desarrollo económico que genere integración social y que promueva la participación política". (PNUD, 2008<sup>a</sup>:12)*

Asimismo, se vislumbra que seguridad y DH humano también tienen un punto de imbricación: si el desarrollo humano es definido por el PNUD como la multiplicación de las oportunidades de las personas, la seguridad humana *viene a significar "que la gente puede ejercer esas opciones de forma segura y libre, y que puede tener relativa confianza en que las oportunidades que tiene hoy no desaparecerán totalmente mañana"* (PNUD, 2008<sup>a</sup>:12). SH es estabilidad y confianza frente a las posibilidades, es previsibilidad, y eso es indispensable para el desarrollo económico (y humano) mientras que DH - como un concepto que integra y combina tanto los derechos humanos de primera generación como los de segunda - implica entender que para el desarrollo se requiere tanto de "dignidad" como de "libertad política". En otras palabras, DH constituye la capacidad del ser humano de hacer uso de su libertad en condiciones dignas de vida y por ello, el "flagelo" de la inseguridad ciudadana se convierte en su obstáculo directo, puesto que no sólo restringe las posibilidades de los individuos para concebir y materializar un proyecto de vida, en términos objetivos y subjetivos, sino que también es un elemento que va a *"erosionar la cooperación social y la vida cívica"*. (PNUD, 2008<sup>a</sup>:14)

Por último y respecto al daño social que introduce, la inseguridad le trae costos económicos negativos a la sociedad concebidos como "consecuencias indirectas". Como indica el PNUD: *"el incremento de los recursos que los estados de América Latina deben destinar a paliar la violencia reduce la disponibilidad de fondos públicos para otras áreas clave como salud y educación, en especial, en contextos de restricción financiera"* (PNUD, 2008<sup>a</sup>:14). De esta manera vemos que aunque el concepto de inseguridad humana es definido en forma amplia e integral, contemplando aspectos divergentes de la vida del individuo, se evidencia que a la hora de hablar de las consecuencias del mismo, se tiende a privilegiar la visión de la "inseguridad" como asociada al delito y la violencia. Asimismo y a pesar de la retórica presente y continua respecto de los DDHH, podemos también percibir como se desprende de este discurso cierta utilización de la "grilla de la eficiencia económica" en la definición de las políticas sociales. En efecto, la inversión en

seguridad no es concebida como una inversión en derechos sino como un “costo de oportunidad”.

### ***Gobernabilidad democrática y seguridad***

La gobernabilidad democrática constituye uno de los objetivos del “milenio” en los que el PNUD busca avanzar para fortalecer el DH en los países emergentes, la misma se describe como *“la compatibilización de entre los conflictos sociales y la preservación del régimen político y también como la capacidad para gestionar la política”* (PNUD, 2008<sup>a</sup>:16) y, según el organismo, puede verse afectada tanto por el conflicto social como por la deficiencia en darle respuestas a las necesidades de la población.

El vínculo entre gobernabilidad y seguridad resulta de un planteo interesante, combinando diversas matrices conceptuales. Por un lado, observamos que existe un llamado a la defensa de la democracia como un principio junto con la resignificación del concepto de seguridad dotándolo de un sentido democrático que permita ser diferenciado del enfoque de la Doctrina de Seguridad Nacional -*“el concepto de seguridad humana, al reemplazar al de seguridad nacional, se llena de contenido democrático”* – y del represivo propulsor de una política “de mano dura” en la región. Estos últimos son señalados como peligrosos tanto por haber contribuido *“a la neutralización de un conjunto de derechos humanos básicos, lo cual a su vez debilitó al Estado de Derecho y a la democracia misma”* (PNUD, 2008<sup>a</sup>:18) como por haber resultado inefectivos, no habiéndose comprobado ningún efecto positivo de su implementación en la región en lo que hace a la disminución del delito. Por el otro lado, en el juego que el discurso del DH realiza entre seguridad y gobernabilidad, aparecen elementos que ponen en tensión este elemento democrático. Desde esta perspectiva, si bien la democracia tiene que ver con el respeto de los DDHH, y con la satisfacción de las necesidades, esta satisfacción y la resolución de los conflictos y demandas sociales parecería encontrar un límite justamente en la garantía de esta gobernabilidad: *“preservar la gobernabilidad es preservar la democracia”*. Sostener dicho planteo implica concebir, en realidad, que la democracia es plausible siempre y cuando las medidas no impliquen poner en riesgo la institucionalidad.

Asimismo, y en relación a la puesta en marcha de políticas de seguridad carentes de un enfoque democrático, el PNUD identifica una problemática que es también señalada por el MS: el problema de la delegación de las mismas a las FFSS. Así el PNUD establece que: *“las deficiencias institucionales de los estados de América Latina se han convertido en causas del aumento de la violencia. Por lo general, la seguridad ciudadana ha sido un área de política pública que los gobiernos han delegado casi por completo en las fuerzas policiales, las cuales, a su vez, han tenido amplias libertades para definir la orientación de sus intervenciones en los problemas sociales de seguridad”*. (IBID 17). El problema de la autonomía y del “dejar hacer” a las FFSS son los elementos que constituyen al problema de la (in)seguridad.

### ***El programa del PNUD.***

El organismo va a promover en la región, políticas de “seguridad ciudadana” a las que define por su carácter *holístico*. En ese sentido, el PNUD considera que es necesario superar las dicotomías tradicionales que funcionan en la discusión sobre el problema de la seguridad: las políticas de seguridad no deben ni reducirse a un tratamiento centrado en la acción policial/penal, ni tampoco puede basarse en un accionar estrictamente preventivo/social a partir del accionar sobre las causas sociales de la inseguridad que siempre requieren de un abordaje de mediano/largo plazo carentes de estrategias inmediatas. En ese sentido: *“desde la perspectiva de este libro, las políticas de seguridad ciudadana deben tener carácter holístico, estar dotadas de estrategias sensibles al contexto y a las situaciones particulares, comprender tanto las causas sociales como las institucionales de la inseguridad y de la violencia, y combinar acciones preventivas que apunten a los factores estructurales con acciones de control o de interrupción que sean capaces de poner fin a los ciclos de violencia”* (PNUD, 2008<sup>a</sup>:28).

De este modo, el modelo de políticas propuestas posee una serie de puntos claves, en primer lugar, implica la producción de *información* confiable y actualizada sobre la inseguridad que va a permitir realizar un diagnóstico adecuado sobre el cual intervenir. A la vez, va a requerir de *acciones multisectoriales* dando cuenta de su integración a una estrategia nacional de seguridad más amplia, que contemple la articulación con otros programas sociales y estrategias (de creación empleo, de viviendas, etc.). En segundo lugar, debe suponer el *control y la participación comunitaria*: la ausencia de este rasgo a provocado el fracaso de políticas de

seguridad anteriores, la participación de la sociedad civil, a partir del control de las fuerzas de seguridad está aquí también pensado como un reaseguro de las medidas elegidas. Así queda expresado en este fragmento: “(...) *la seguridad -o su ausencia- no es sólo una cuestión de conflicto, de crimen o de desorden público sino que, al menos tan importante como aquello, es una cuestión de buen gobierno. Allí donde los sectores de la justicia y de la seguridad no rinden cuentas (a las instituciones democráticas de gobierno, el desarrollo humano no resulta sostenible*”. (PNUD, 2008<sup>a</sup>:17)

En suma, la traducción de estos principios en una política significa que en la práctica se adopten: 1. una conducción política del proceso; 2. medidas que integren la prevención social del delito (tanto aquellas que constituyen una acción sobre causas estructurales como también la prevención institucional “multiplicando obstáculos para el delito”) y el control. 3. que todo ello sea complementada por reformas institucionales de las FFSS, 4. que supongan mecanismos de rendición de cuentas.

#### **IV. Recapitulando en relación al PNUD y el PSD**

El análisis discursivo que hemos llevado a cabo tanto de la secuencia discursiva que refiere a los documentos elaborados por el Ministerio como aquellos que constituyen sus dominios de memoria (PNUD), ha hecho refrendado la hipótesis inicial de que es posible tejer puentes entre el discurso de la PSD construido desde el gobierno, con una serie de discursos que lo han precedido y que constituyen sus dominios de memoria. En efecto, constatamos que los supuestos principales a partir de los cuales se construyó el programa del flamante ministerio como ser: el señalamiento del problema del “delegacionismo civil” o desgobierno de las FFSS; la necesidad de una política que contemple la participación comunitaria y la idea de reforma y modernización institucional de las FFSS; poseen huellas discursivas que permiten pensarla como reformulaciones de diagnósticos construidos previamente, en los que el PNUD ha tenido un lugar primordial. Por otro lado, teniendo en cuenta la disputa en la que se enmarcan los procesos políticos en la actualidad de nuestro país y que han sido al mismo tiempo la superficie de emergencia de este paradigma, cabe preguntarse qué implicancias han tener dichas formulaciones discursivas, a la luz de un análisis de racionalidades de gobierno, en particular de la *gubernamentalidad neoliberal* (Foucault, 2007).

En ese sentido, las formaciones discursivas que hemos analizado, montan unas argumentaciones y dispositivos teóricos que tendrán un grado de cercanía diversa con aquellos que Foucault describe como constitutivos de la grilla de inteligibilidad del neoliberalismo, pero con puntos de cruce que serán claros tanto para el caso de la SH como el PSD.

El modo en que han de rescatar el *rol de la comunidad*, ha de constituir uno de ellos. Ya el autor advierte sobre cómo los modos de intervenir sobre lo social que introduce esta racionalidad, implican una puesta en juego la sociedad civil entendida como lo *comunitario*. La misma funciona como un dispositivo que va a permitir regenerar un lazo social y organizar un marco político-moral sólido como suelo y garantía para la acción del mercado y como mecanismo de regeneración del lazo social en una sociedad en donde los mecanismos de la competencia promueven su disgregación. Por su parte, autores que han trabajado las reformas de las décadas anteriores promovidas desde organismos institucionales (Murillo; 2006) han dado cuenta de cómo esto constituía un de los ejes del *Consenso de Santiago* con una orientación clara hacia el control social en una coyuntura de alta conflictibilidad social y crisis de gobernabilidad. Si bien es preciso remarcar que cada discurso cobra sentido en una estrategia y en determinadas tácticas que lo ponen en juego (Foucault, HSEX), y que estas no han de ser las mismas en el caso del PNUD que en el del Ministerio; el lugar que se le asigna a la participación comunitaria resulta llamativo por como tiende a ser reproductora de las tecnologías propuestas por los organismos internacionales. En efecto, el papel de la comunidad como constructora de los mapas del delito-en un rol de vigilancia de los “otros”-y como garante del control de las FFSS, que es reproducido en ambas formaciones discursivas no implica una ruptura con el trinomio comunidad-control social- accountability social que son el corazón de las políticas neoliberales.

Otro aspecto presente, y que ha implicado una repetición con cierto grado de reformulación entre el paradigma de la SH y el de la SD es la cuestión del gobierno de las FFSS y de la gobernabilidad democrática. En efecto, si bien en ambos hay una recuperación de una matriz discursiva *Welfarista* que valora la intervención estatal a partir de políticas sociales que abordan los problemas estructurales y una retórica de defensa a los derechos humanos, resulta especialmente significativo que el “programa de seguridad” que ambos rescatan va a implicar la puesta en marcha

de una solución que –aunque articulada con los elementos anteriores- le da una centralidad incuestionable al papel de la policía y las FFSS. En el caso de la SH este se vuelve un elemento que se articula con el problema de la “governabilidad democrática” y del balance necesario que debe existir entre conflicto social e institucionalidad. En el paradigma del ministerio nacional, por su parte, aún partiendo de una crítica profunda a la corrupción de las FFSS, las mismas van a estar en el centro de cada una de las propuestas de prevención social que dan respuesta al problema de la (in)seguridad, por lo que su relegitimización social se vuelve indispensable. En consecuencia, si como plantea Foucault *“el neoliberalismo “no va a situarse bajo el signo de laissez-faire; sino bajo el signo de una vigilancia, de una intervención permanente”* (Foucault, 2007:158), ambos estarían en continuidad con los dispositivos de la criminología de la vida cotidiana (Garland, 2001:275) propias de la racionalidad neoliberal: gestión del riesgo y controles situacionales que dotan a las FFSS de mayores potencialidades para reducir el delito.

Por último, resaltaremos también cierta tensión existente en las formulaciones analizadas entre una grilla economicista de entendimiento de la realidad y una perspectiva más vinculada a una mirada desde los derechos sociales. Tal como en el neoliberalismo, lo económico pasa a convertirse en un *“principio de desciframiento de las relaciones sociales y comportamientos individuales”* (Foucault, 2007:290) y, por tanto, también de aquello que concierne a la seguridad. En efecto, en los documentos del PNUD se vislumbra una referencia permanente a los objetivos de eficiencia, reducción de gastos, y crecimiento económico como objetivos y criterios para el desarrollo de políticas públicas. Un sentido utilitario de la *seguridad humana* en torno al problema del desarrollo se impone en su propuesta. En el PSD, en cambio, estos elementos aparecen en forma más relegada, sin poder señalar reformulaciones o repeticiones claras de estos enunciados. Si bien se desprende cierto contenido que remite a la gestión y eficacia (modernización, mejor coordinación), la necesidad de reforzar la seguridad aparece más vinculada a una preocupación por el control social que por el desarrollo económico.

Como una propuesta de articulación de tales nociones, que viene a encarnar el PSD repropiciándose del PSH, este entrecruzamiento de las racionalidades de gobierno

*neoliberales y welfaristas* es posible entenderla en el marco de la emergencia de una “*sociedad de seguridad*” y la conformación de un nuevo orden interior (Foucault, 1991:1). En efecto, como establece el autor, se trata del desarrollo de una nueva estrategia de gobierno en la cual la intervención del Estado sobre lo social se da a través de un conjunto de técnicas, como ser: el marcaje de zonas vulnerables como un señalamiento y delimitación de la peligrosidad, la existencia de cierto margen de tolerancia a los conflictos, los delitos y las ilegalidades, un sistema de información general y la construcción de un consenso (destacándose el rol de los mass media). Este esquema habilita una reconfiguración de la presencia del Estado en la Sociedad como garante de la seguridad a la vez que se produce el despliegue de tecnologías de regulación y control social.

## V. Conclusiones preliminares.

*“¿Que pasa hoy entonces? La relación de un Estado con la población se da en esencia bajo la forma de lo que podríamos llamar ‘pacto de seguridad’”. (Foucault, 2012:50)*

Entendiendo el problema de la “seguridad”, y en particular el de la SD como un objeto que tiene múltiples dimensiones y efectos, nuestro objetivo estuvo en poder realizar una aproximación a un análisis de su formación como discurso y dar cuenta de los diversos modos que observamos este ha circulado o se ha visto transformado repetido, traducido. En ese sentido, los procesos institucionales, sociales y políticos que hemos señalado previamente nos dan algunos elementos para sostener la hipótesis de que el discurso sobre la “seguridad democrática” posee huellas materiales que la vinculan a formaciones discursivas que habían sido activadas y articuladas previamente bajo otras estrategias generales internacionales, regionales y locales (léase: acuerdos por la defensa de fronteras frente a crimen organizado, propuesta de organismos internacionales, gobierno nacional duhaldista).

De esta manera, a modo de hipótesis, podemos pensar que la creación del MDS a partir de un hecho coyuntural como el conflicto del Indoamericano, respondió q la necesidad de diferenciación y alejamiento de los discursos de tolerancia cero y de mano dura con la que existía una batalla discursiva. A estos fines es que el gobierno va a retomar algunos de los discursos que estaban en circulación, efectuando una *reformulación y traducción de los mismos*, en función de unos objetivos más

amplios, que apuntaban por un lado a la generación de una propuesta de seguridad que pueda estar acorde al proceso de “*fortalecimiento del régimen democrático de la mano con la ampliación y garantía del pleno goce de los derechos humanos*”<sup>18</sup> dando una respuesta a un problema que se encontraba en el centro de la opinión pública; a la vez que le permite dar señales a los organismos internacionales y otros Estados que pujan por cambios de políticas a nivel regional.

Si como vimos el PDS aparece como una formulación discursiva con elementos heterogéneos, cabe la pregunta cómo el programa de refuerzo y control policial que propone entra en juego en dicha estrategia. Desde nuestra perspectiva creemos que el mismo termina configurando un *programa de control social* de las poblaciones que, valiéndose de mecanismos como la PPC, la prevención, que resulta cercano un “control extendido de la territorialidad y los movimientos” por parte de las FFSS (focalizado en zonas de poblaciones en condición de vulnerabilidad), que entra claramente en tensión con una política de seguridad acorde a una mirada puesta en la defensa de los DDHH.

## Bibliografía

- Authier, J. (1984). “*Hétérogénéité(s) énonciative(s)*”, en *Langages*, 73, 98-111. (Hay traducción al español).
- Dean, Mitchell 2006 (1999) *Governmentality. Power and Rule in modern society*. Londres: Sage Publications.
- Daroqui, A comp. (2009). *Muertes Silenciadas : la eliminacion de los ‘delincuentes’*. Una mirada sobre las practicas y los discursos de los medios de comunicación, la policia y la justicia. Buenos Aires : Ed. CCC.
- De Giorgi, A (2005). *Tolerancia Cero*. Estrategias y prácticas de la sociedad de control. Barcelona :Ed. Virus.
- Foucault, M. (1986). *Historia de la Sexualidad. La voluntad de Saber*. Buenos Aires: FCE.

---

<sup>18</sup> Desde aquí se enmarca esa disputa discursiva subyacente en torno a los sentidos de la seguridad que conviven en este PSD: la SH, la SD ,SP, la seguridad como derecho y como protección.

- Foucault, M (1991). *Nuevo orden Interior y control social*. En Saber y Verdad. Madrid: Ed. Piqueta, pp.163 -166.
- Foucault, M. (2007). *El Nacimiento de la Biopolítica*. Buenos Aires: FCE.
- Foucault, M. (2002). *La arqueología del saber*. Buenos Aires: FCE.
- Foucault, M (2012). *El poder, una bestia magnífica*. Sobre el poder, la prision y la vida. . Mexico : Ed.Siglo XXI.
- Garland,D (2005) *La Cultura Del Control*. Crimen y Orden Social en la Sociedad Contemporánea. Barcelona: Ed. Gedisa,
- Ministerio de Seguridad de la Nación (2011a). *El Modelo Argentino de Seguridad Democrática*. [www.minseg.gob.ar](http://www.minseg.gob.ar)
- Ministerio de Seguridad de la Nación (2011). *Los Nuevos Paradigmas del Ministerio de Seguridad y el Consenso Federal*. Protocolos para la unificación de criterios en cuestiones estratégicas de la seguridad democrática. [www.minseg.gob.ar](http://www.minseg.gob.ar)
- *Ministerio de Seguridad de la Nación (2011b)*. La Participación Comunitaria en la Gestión Pública. *En Cuadernillo de difusión: Seguridad Democrática*. . [www.minseg.gob.ar](http://www.minseg.gob.ar)
- Murillo, S. (2006) *Banco Mundial Estado, mercado y sujetos en las nuevas estrategias frente a la cuestión social*. Buenos Aires: Ediciones CCC.
- Murillo, S (2008). *Colonizar el dolor. La interpelación ideológica del Banco Mundial en América Latina*. El caso argentino desde Blumberg a Cromañón. Buenos Aires: CLACSO Libros. Pp.215-258.
- Pêcheux, M. (1988). *Semântica e discurso. Uma crítica à afirmação do óbvio*. Campinas, SP: Editora da UNICAMP. Capítulo III “Discurso e ideologia(s)”, pp. 143-185.
- Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo. (2008a) *Estado, democracia y seguridad ciudadana*. Aportes para el debate. [www.undp.org.ar](http://www.undp.org.ar)
- Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo. (2008b). *Las capacidades del Estado y las Demandas Ciudadanas*. Condiciones políticas para la igualdad de derechos. [www.undp.org.ar](http://www.undp.org.ar)
- Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo. (2009). *Seguridad Ciudadana. Nuevos paradigmas y políticas públicas*. Buenos Aires: Ed. Edhasa.

- Rose, N. (1999). *Powers of freedom. Reframing political thought*. Cambridge: Cambridge University Press
- Ranguini, V (2010). *Emergencia, modos de problematización y gobierno de la in/seguridad en la argentina neoliberal*. En Delito y Sociedad.