

Delito común, inseguridad y respuestas estatales. Inercia e innovación durante la década kirchnerista a nivel nacional en Argentina

Máximo Emiliano Sozzo

Cuestiones de Sociología, n° 10, 2014. ISSN 2346-8904

<http://www.cuestionessociologia.fahce.unlp.edu.ar/>

ARTICULO/ARTICLE

Delito común, inseguridad y respuestas estatales. Inercia e innovación durante la década kirchnerista a nivel nacional en Argentina.

Máximo Emiliano Sozzo

Universidad Nacional del Litoral
Argentina.

msozzo@fcjs.unl.edu.ar

Cita sugerida: Sozzo, M. (2014). Delito común, inseguridad y respuestas estatales. Inercia e innovación durante la década kirchnerista a nivel nacional en Argentina. *Cuestiones de Sociología*, n° 10, 2014. Recuperado de: <http://www.cuestionessociologia.fahce.unlp.edu.ar/article/view/CSn10a03>

Resumen

En este trabajo se pretenden abordar las respuestas estatales frente a la cuestión del delito común a nivel nacional en la Argentina durante la última década que se han recortado en el marco del “sector seguridad”. Se parte de la afirmación de la inercia como una característica dominante, pero se reconoce la producción de ciertas innovaciones de distinta magnitud y orientación. Se abordan tres de estas innovaciones, señalando algunos de sus rasgos que permiten considerarlas de este modo, aun cuando se reconoce la complejidad de generar esta definición, y se señalan elementos a ser indagados empíricamente en el futuro inmediato que constituyen una agenda para los investigadores interesados en este campo.

Palabras Claves: Delito; Inseguridad; Respuestas Estatales; Kirchnerismo

Introducción

Desde mediados de la década de 1990 en Argentina comenzó un proceso de construcción social y política de la “inseguridad frente al delito” como uno de los principales problemas de la vida social y política. Este proceso implicó una estilización de la noción de “inseguridad”, separándola del adjetivo “social” que tradicionalmente la había acompañado en la cultura política local (Pegoraro, 1995; 1997, 2000), colocando en el centro de su significado el “delito común”, el “delito de la calle” o mejor, el “delito normal” –usando la expresión de David Sudnow (1965, 259-264) pero con un giro, siguiendo a Melossi (1994, 206; 1995, 170). Se trata del conjunto de comportamientos que son definidos como delito en la ley penal en términos abstractos, pero que también son frecuentemente etiquetados como tales en contextos concretos, especialmente en función de las intervenciones de las instituciones policiales y judiciales. También en esta operación compleja participan sectores del público

Universidad Nacional de La Plata. Facultad de Humanidades y Ciencias de la Educación.
Departamento de Sociología

Esta obra está bajo licencia [Creative Commons Atribución-NoComercial-SinDerivadas 2.5 Argentina](https://creativecommons.org/licenses/by-nc-nd/2.5/argentina/)



pero lo hacen frecuentemente reflejando, en cierta medida, opciones y acciones precedentes llevadas adelante por dichas instituciones estatales –el grado en que esto es así resulta, evidentemente, fuente de interpretación y debate. Estas formas de delito son “normalizadas” como el objeto característico al que dedican sus rutinas lingüísticas y procedimentales -casi con exclusividad- las instituciones policiales y judiciales. De este modo, pueden lidiar con ellas en términos de gestión cotidiana sin demasiados inconvenientes y sobresaltos. Se trata de formas de comportamiento predominantemente llevadas adelante por sujetos que poseen posiciones económicas y sociales desventajadas –el “delito de los débiles” (Ruggiero, 2005)- sobre los que resulta más fácil intervenir pues poseen menor capacidad de resistencia.

Este proceso de construcción social y política implicó una paradoja: recubrió al delito común de un aura de “crisis”, lo que significaba otorgarle unos rasgos excepcionales que parecían contradecir su naturaleza, justamente, normalizada. Esto se generó a partir de una serie de mensajes interrelacionados reproducidos incansablemente en el campo mediático y político y fuertemente difundidos en la vida social. El mensaje central era que estas formas de delito venían creciendo y mucho –aun cuando no se precisaba demasiado desde cuándo y cuánto. A ello se le agregaban otros mensajes complementarios: estas formas de delito se habían vuelto cada vez más violentas –especialmente a través del uso de armas de fuego- y eran cada vez más protagonizadas por personas menores de edad –también con un cierto grado de incerteza en cuando a la magnitud de los cambios y la frontera temporal del ejercicio de comparación. Estos mensajes permitían postular cuantitativa y cualitativamente un “estado de emergencia” (Sparks, 2003a, 155) en torno un objeto rutinizado lingüística y procedimentalmente por parte de las instituciones estatales pertinentes (Sozzo, 2012, 212-223). (1) Frente a esta “crisis” de la “inseguridad frente al delito” construida social y políticamente se gestaron diversas respuestas estatales, entre las que predominó un conjunto de iniciativas de distinto tipo que produjeron un marcado endurecimiento policial y penal (Sozzo, 2005, 40-46; 2007; 2012, 224-238).

A partir del 2003 con la asunción de Nestor Kirchner como Presidente de la Nación se inicio un complejo proceso de cambio político a partir de la construcción de una alianza y programa político que se ha identificado como un rostro “postneoliberal” de la “tradición nacional y popular”, que ha ganado tres elecciones presidenciales consecutivas así como ha gobernando una mayoría sustantiva de provincias. Este complejo proceso de cambio político, especialmente desde su consolidación en 2005, generó algunas condiciones –en torno a la reconstrucción de fuertes antagonismos y conflictos sociales sobre otras cuestiones planteadas en la esfera pública- para que durante ciertos momentos –aun

cuando con reversiones de diversa magnitud y con importantes excepciones en ciertas jurisdicciones provinciales- se generará una moderada despolitización de la cuestión criminal –incluyendo las campañas para las elecciones presidenciales de 2007 y 2011- y una relativa pérdida de peso de las posiciones a favor del endurecimiento de las estrategias de control del delito (cfr para un desarrollo detallado, Sozzo, 2014).

En este trabajo me focalizaré en abordar –aun cuando en forma bastante esquemática por razones de espacio- en las respuestas estatales que se gestaron en torno a la “inseguridad frente al delito”, durante los últimos años a nivel nacional limitándome al “sector seguridad”, entendiendo por tal el conjunto de instituciones y prácticas que son vinculadas por sus propios actores a las “políticas de seguridad” -calificada a su vez de “pública”, “urbana”, “ciudadana” o “democrática”- y definidas artificialmente como separadas del funcionamiento de la justicia penal. (2)

Durante la década kirchnerista, a nivel nacional las respuestas estatales en el “sector seguridad”, han navegado por carriles diversos en momentos distintos. Marcelo Sain –quien se ha esforzado por generar recientemente una descripción, comprensión y valoración de estas mutaciones- ha planteado a las mismas como un “vaivén” diferenciando tres períodos (Sain, 2013a, 267; 2013b, 4-6): a) un primer momento “reformista”, que produjo una retórica en actores claves del kirchnerismo en su instancia de formación como alianza política y se tradujo en una serie de medidas e iniciativas de distinto alcance en el primer año del gobierno del Presidente Kirchner –mientras fue Ministro de Justicia, Seguridad y Derechos Humanos, Gustavo Beliz- pero que quedaron trucas en su desenvolvimiento por un cambio radical de orientación -lo que ha llamado el “amague” (Sain, 2012a, 55-56; 2012b, 71-78; 2013a, 275-282); b) un segundo momento “conservador” que se extiende desde mediados de 2004, como respuesta al caso Blumberg y sus consecuencias sociales y culturales, especialmente a partir de que las competencias en materia de seguridad retornaron al Ministerio del Interior de la Nación a cargo de Aníbal Fernández y hasta fines de 2010 –que no impidió la adopción de alguna iniciativa “reformista” de alcance limitado frente a una coyuntura específica, como la creación de la Policía de Seguridad Aeroportuaria (Sain, 2012a, 56-57; 2012b, 78-85; 2013a, 282-287); c) un tercer momento de “reformismo cosmético” que se inicia a fines de 2010 con la creación del Ministerio de Seguridad de la Nación y que generó unas expectativas muy importantes en cuanto a sus alcances en función del marcado discurso oficial transformador pero que, a su juicio, se tradujeron en medidas concretas de efecto muy limitado (Sain, 2012a, 57-58; 2012b, 85-97; 2013a, 287-294). Considero que esta periodización resulta convincente –y en gran medida la descripción de los diferentes momentos- así como las razones que han generado este

“vaivén” en la mirada de este autor (Sain, 2012a, 37, 59-63). Este ejercicio está centrado en el problema de la “reforma”, definido centralmente en torno a la cuestión policial, con una evidente carga valorativa y a partir de una forma de comprender en qué debería consistir en términos ideales que el autor viene desarrollando desde hace varios años (Sain, 2008, 215-302; 2010; 2012a, 47-55).

Quisiera aquí superponer a este ejercicio una consideración parcialmente diferente que está vinculada a la diferenciación entre “inercia” e “innovación” –que a su vez puede o no ser “reformista” de acuerdo a los estándares que idealmente construyamos para generar dicha calificación. La idea de “innovación” querría capturar iniciativas que implican cambios en las formas en que estas instituciones y prácticas se desenvuelven que rompen en cierta medida –justamente, la medida de dicha ruptura resulta aquí crucial en la tarea de la interpretación– con los modos de pensar y actuar precedentemente establecidos pero que no lo hacen necesariamente en la dirección que consideramos deseada desde un punto de vista valorativo. Frente a ello, postularía la “inercia”. (3)

Considero que es posible describir las políticas relacionadas con la inseguridad frente al delito –tal como las definíamos más arriba- a nivel nacional durante esta última década, especialmente hasta el año 2011, como fuertemente marcadas por la “inercia” de los arreglos precedentes (Sain, 2012b, 97-99; 2013a, 273-275). Dar cuenta de esta “inercia”, describirla y explicarla resulta tan importante como ocuparse de las “innovaciones” y resulta una tarea en la que nos debemos empeñar activamente. Pero he escogido aquí ocuparme de algunos desarrollos que podrían ser calificados de “innovaciones” que con distintos alcances y en direcciones diversas se han desarrollado a nivel nacional en esta última década. Identifico aquí tres desenvolvimientos pero no pretende ser esta una lista exhaustiva, generados especialmente en los últimos años. (4) Los tres han sido sólo incipientemente investigados y resulta indispensable avanzar en esta dirección en nuestra agenda en el futuro inmediato.

- a. La creación del Ministerio de Seguridad y los cambios en la relación entre las autoridades políticas y las instituciones y prácticas policiales.

En diciembre de 2010 y a partir de una serie de escándalos públicos en los que estuvo fuertemente involucrada la Policía Federal Argentina –el asesinato de Mariano Ferreyra y la represión en el Parque Indoamericano (Sain, 2012b, 84-85; 2013a, 287-288)- la Presidenta de la Nación creó el Ministerio de Seguridad y designó como Ministra a Nilda Garre -quien venía desempeñándose como Ministra de Defensa y había desarrollado en ese marco una gestión de impronta reformista. La Ministra Garre desplegó un discurso acerca de la

necesidad de democratizar las políticas de seguridad a nivel nacional, enfatizando la necesidad de asumir el “gobierno político” de esta temática y revertir la tradicional autonomía de las autoridades e instituciones policiales federales, empleando para ello como clave la noción de “seguridad democrática” que una serie de organizaciones sociales, académicos y políticos venían promoviendo en sus esfuerzos reformistas –especialmente a partir del nacimiento del Acuerdo por una Seguridad Democrática en 2009 (Sain, 2012a, 57-58; 2012b, 85-86, 2013a, 288-290). La creación del Ministerio significó el fortalecimiento de un cuerpo administrativo y político dedicado a esta temática, aun cuando se han señalado deficiencias técnicas en su composición y la persistencia de fuertes conflictos entre diversos grupos que se conformaron en su interior durante la gestión de la Ministra Garre (Sain, 2012b, 92; 2013a, 291). Ahora bien, su creación implicó un cambio que modificó cuantitativa y cualitativamente la intervención de los actores políticos en la toma de decisiones en diversos ámbitos de las instituciones y prácticas relacionadas con la seguridad frente al delito –especialmente en el primer año y medio de esta gestión ministerial- que rompía en cierta medida con la tradición de delegación política y autonomía policial que se había venido dando desde el inicio de la transición a la democracia en Argentina. (5) Resulta claro que esto se produjo sin seguir un programa previamente diseñado de reforma integral de las instituciones y estrategias policiales, como una reacción frente a una serie de escándalos públicos en el marco de una coyuntura política -de un modo similar a como se generaron otros intentos reformistas con respecto a la cuestión policial a nivel provincial desde fines de la década de 1990 en Argentina (Buenos Aires, Mendoza, Santa Fe) (Sain, 2012a, 46-47, 58; 2012b, 93; 2013a, 293) Y que no se avanzó hacia ese plano estructural posteriormente, una vez puesto en marcha el Ministerio (CELS, 2013, 238, 254). (6) Las intervenciones generadas por este cuerpo político y administrativo fortalecido tuvieron unos alcances limitados con respecto a las ambiciones planteadas en la retórica acerca de un “modelo argentino de seguridad democrática” (Ministerio de Seguridad, 2013), ya que por sí mismas eran incapaces de producir un resultado de carácter integral al ser, sustancialmente, focalizadas en áreas y segmentos particulares (CELS, 2013, 249). Sin embargo, algunas de ellas parecen haber sido efectivas en introducir innovaciones significativas en la dirección de reducir la autonomía policial dentro de sus confines. Algunos ejemplos son: a) En febrero de 2011 se dispuso que la PFA deje de confeccionar los pasaportes y cédulas de identidad y administrar las bases de datos consiguientes, pasando al personal policial hasta ese momento encargado de esta tarea a desarrollar diversas actividades (CELS, 2012, 102-103; Sain, 2012b, 86); b) Por Resolución 562/11 se pasó a tomar control desde el Ministerio de las decisiones que hacen a la gestión de los “servicios adicionales” –una tradicional fuente interna de corrupción policial (CELS, 2012, 104-105; Sain, 2012b, 86); c) Se dispuso una supervisión directa desde el Ministerio en la tramitación de los sumarios administrativos por

faltas graves cometidas por personal de las fuerzas de seguridad a los fines de transparentar un ámbito tradicionalmente opaco y promover la investigación de los hechos (CELS, 2012, 109-111; Sain, 2012b, 87; CELS, 2013, 255-257); d) Se dispuso por Resolución 1019/11 que no se considere más falta disciplinaria las denuncias de irregularidades o delitos cometidos por personal policial ante el Ministerio o autoridad competente (CELS, 2012, 111-113; Sain, 2012b, 87); e) Se dispuso por Resolución 1088/11 la intervención del Ministerio en todo acto de designación o remoción de altos cargos en puestos de conducción de todas las fuerzas de seguridad federales (CELS, 113-114; Sain, 2012b, 87); f) Se dispuso a través de la Resolución 167/11 un cambio de nombre de los institutos educativos de la PFA para eliminar rastros autoritarios y a través de la Resolución 199/11 se dispuso la necesidad de que el Ministerio apruebe las currículas y programas de todas las instancias de formación, ajustándose a los estándares y contenidos curriculares mínimos aprobados por el Consejo de Seguridad Interior en 2008. A partir de estas resoluciones se ha venido dando un proceso de cambio en la educación y capacitación policial, especialmente de la PFA, con fuerte participación de personal no policial, que incluyó el cambio en el Estatuto del Instituto Universitario de la Policía Federal Argentina a través de la Resolución 133/12 (CELS, 2012, 109, 114; 2013, 260-262; Sain, 2012b, 87); g) Se dispuso a través de la Resolución 933/12 la creación del Programa de Uso Racional de la Fuerza y Armas de Fuego que busca reducir el número de muertos y heridos generados por la actividad policial a través de medidas de control, reentrenamiento y bienestar policial (CELS, 2013, 257, 259-260). Ahora bien, la asunción de Sergio Berni como Secretario de Seguridad Pública en marzo de 2012 y luego, el cambio de ministro en mayo de 2013, ha implicado un fuerte recambio de autoridades y personal en el Ministerio que parece haber impactado significativamente en el sostenimiento de algunas iniciativas que pretendían avanzar en la reducción de la autonomía policial (CELS, 2013, 238-240, 249-252). Resulta necesario generar indagaciones empíricas específicas acerca de los cambios aquí mencionados en el marco más general de la creación del Ministerio que suponen “acciones continuadas”, más allá de las eventuales mutaciones normativas realizadas, para poder dar cuenta de los grados de su efectiva aplicación y su sostenimiento luego de los cambios de las autoridades ministeriales.

- b. El despliegue en territorios de la marginalidad social de la Gendarmería Nacional y la Prefectura Naval más allá de sus funciones tradicionales, dentro y fuera de la ciudad de Buenos Aires, como “policía de calle”.

Una innovación que ha ido ganando fuerza desde el inicio de la década kirchnerista ha sido el despliegue en territorios de la marginalidad social de la Gendarmería Nacional y la

Prefectura Naval Argentina, tanto dentro como fuera de la ciudad de Buenos Aires, en forma más bien permanente, para el desarrollo de tareas de “policía de calle” legitimada en torno al objetivo de la “prevención del delito” o la producción de “seguridad ciudadana” –y mas allá de sus funciones fundamentales fijadas legalmente, vinculadas a la custodia y control de las fronteras- en áreas urbanas tradicionalmente desfavorecidas y subprotegidas y a partir de un reconocimiento tácito o explícito de la ineffectividad y corrupción de las fuerzas policiales competentes. (7)

Uno de los primeros ejercicios en esta dirección se dio en el marco del Plan de Protección Integral de Barrios instrumentado en villas y asentamientos del Gran Buenos Aires –en Moron, San Isidro y Tres de Febrero- durante el primer año de la gestión del Presidente Kirchner, generado desde la Secretaría de Seguridad Interior y que implicó sustantivamente un acordonamiento de dichas áreas urbanas, combinado con fuertes controles de vehículos y personas en los ingresos y egresos, para lo que se desplegó a 500 Gendarmes –que pese a la retórica inicial no fue acompañado por ninguna intervención social. A lo largo de los años siguientes este plan continuó implementándose pero se fue reduciendo la cantidad de efectivos disponibles (CELS, 2004, 177 y ss; 2009, 170-173; Salles Kobilanski, 2012, 19-20; Sain, 2014, 19-20)

Luego de la creación del Ministerio de Seguridad de la Nación esta innovación tuvo un salto cualitativo y cuantitativo. Primero, inmediatamente, en diciembre de 2010 a través del Operativo Centinela creado por el Decreto 2099/10 que implicó el despliegue de 6000 efectivos de la Gendarmería Nacional en el conurbano bonaerense. Y luego a través del Operativo Cinturón Sur creado por Decreto 864/11 que implicó que 2500 efectivos de la GN y de la PNA se desplegaran en ciertos barrios de la zona sur de la ciudad de Buenos Aires, desplazando directamente a la Policía Federal Argentina –cuyos efectivos eran reasignados a otros territorios de la ciudad y en una pequeña porción destinados a realizar diversas tareas específicas fundamentalmente ligadas a cuestiones administrativas- para “optimizar” la producción de seguridad frente al delito, aunque también se reconocía –aunque sin colocarlo en el centro del discurso oficial- que se trataba de una respuesta frente a los fuertes niveles de corrupción de la PFA en dichas áreas urbanas, en relación con ciertas redes de ilegalidad -drogas ilegales, trata de personas, etc (CELS, 2012, 107-108, 121-122; Sain, 2012b, 88; 2013a, 290; Raspall, 2012, 139-140). En el año 2012, también se produjo un despliegue de la Gendarmería Nacional, en una primera etapa, en el partido de San Martín y en una segunda etapa en los partidos de Quilmes, Lanús y Avellaneda, en el marco de la implementación del Plan Nacional de Abordaje Integral (AHÍ) del Consejo Nacional de Coordinación de Políticas Sociales, creado a partir del Decreto 621/09, que busca generar

políticas integrales en zonas de alta vulnerabilidad social y que en ese año incorporó a la seguridad frente al delito como otra dimensión del abordaje integral con la participación activa del Ministerio de Seguridad de la Nación (CELS, 2013, 169-171).

Este despliegue ha significado, en líneas generales y especialmente desde el 2011 en adelante, la instalación de paradas fijas y rutinas de patrullaje y la intensificación del control de vehículos y personas –especialmente, de jóvenes varones pobres- no solo en los bordes –acordonamiento- sino también al interior de las zonas marginales. También, en menor medida, ha generado la realización de detenciones en casos de flagrancia en torno a delitos contra la propiedad y las personas y la realización de investigaciones y aprehensiones en casos de delitos de baja complejidad ligados al mercado de las drogas ilegales (CELS, 2012, 121-122b; Sain, 2012b, 90-91, Rodríguez, 2012). (8)

También se han registrado diversas situaciones de abuso y violencia, especialmente contra jóvenes varones pobres residentes en las zonas de la marginalidad social (CELS, 2012, 123, 126; 2013, 147-151; Raspall, 2012, 142, 144; Rodríguez, 2012). Se ha observado una diferencia en los niveles de abuso y violencia desplegadas por la Gendarmería Nacional entre las áreas urbanas en las que se han desplegado en el marco del programa interministerial AHÍ, que supone una presencia de otros equipos provenientes de distintos ministerios que realizan intervenciones sociales y que funcionan como una suerte de mecanismo de control externo. En la misma dirección se ha señalado también una dinámica durante 2012 de fuerte presencia territorial de funcionarios no policiales del Ministerio de Seguridad en las áreas de la ciudad de Buenos Aires en las que se daba este despliegue como generadora de un efecto positivo (CELS, 2013, 150-151). También se ha planteado un potencial efecto en esta dirección a las experiencias de las Mesas Barriales de participación ciudadana alentadas por el Ministerio de Seguridad en las zonas en las que se desplegó el Operativo Cinturón Sur como un mecanismo de control externo (Rodríguez, 2012).

Al mismo tiempo se han observado fuertes niveles de aprobación por parte de la población destinataria –predominantemente adulta-, a partir de informaciones generadas por residentes en diferentes ámbitos de participación así como de las opiniones y reclamos de organizaciones sociales que desenvuelven sus actividades en esos territorios y de funcionarios no policiales que han acompañado este despliegue –aun cuando se carece de información cuantificada al respecto y la mayor parte de estas observaciones se refieren al momento inicial de este despliegue (CELS, 2012, 126; 2013, 146-147; Rodríguez, 2012; Raspall, 2012, 141, 144). (9)

Se podría pensar que esta innovación está más vinculada a “quien” lleva adelante las prácticas policiales que al tipo de práctica en sí misma, que resulta muy semejante al desenvuelto por las policías tradicionalmente competente en estos escenarios. Se podrían argumentar dos diferencias. La primera sería que las policías tradicionalmente competentes se dedicaban sólo a “acordonar” las zonas de la marginalidad social, no ingresaban en su interior sino excepcionalmente –y en forma extremadamente violenta- dedicándose a proteger otras poblaciones imaginadas como honestas frente a quienes residían en estos lugares estigmatizados como una población peligrosa y delincuente. En cambio, los prefectos y gendarmes ingresan y se estacionan en forma permanente en las zonas marginales -y es eso lo que genera el nivel de aprobación de determinados segmentos de los residentes. La segunda, radicaría en la ausencia de involucramiento en redes de ilegalidad de los prefectos y gendarmes, frente al fuerte nivel de involucramiento de las policías tradicionalmente competentes. Sobre este punto, los mismos residentes de estas áreas urbanas al inicio de este tipo de despliegue parecen resultar escépticos respecto a que este rasgo se mantenga en el tiempo (Raspall, 2012,141) y se han observado ya denuncias en este sentido (CELS, 2013, 147).

Se han producido despliegues territoriales de estas fuerzas de seguridad federales en estos últimos años en otras ciudades con lógicas similares (Rodríguez, 2012). Recientemente esto ha sucedido en el marco de un operativo masivo en la ciudad de Rosario. Esto parece estar vinculado además a un sensible aumento del volumen de personal de la Prefectura Naval Argentina y de la Gendarmería Nacional entre 2003 y 2013, de 39% y 88% respectivamente, entre 2003 y 2013 –mientras en la Policía Federal Argentina fue de un 20% (Sain, 2013b, 41). Estos últimos signos ratifican la envergadura de esta innovación y la vuelven otro de los objetos en los que es preciso concentrar nuestra atención en el futuro inmediato.

- c. La videovigilancia como cuasi-prevención situacional-ambiental e instrumento para la generación de investigaciones y aprehensiones con respecto al delito común.

Durante la década kirchnerista ha habido una extraordinaria difusión de la videovigilancia como una forma de intervención desde los estados provinciales y municipales, orientada fundamentalmente hacia la finalidad de “prevenir el delito”, aunque también justificada como una manera de producir evidencias de actividades delictivas ya realizadas para poder generar investigaciones y detenciones. Se trata, sin duda, de una importante innovación con respecto a cómo se estructuraba precedentemente la tarea de la vigilancia de los espacios públicos de la ciudad, descansando completamente en las paradas fijas y los distintos tipos de patrullaje llevados adelante por las policías, que tiene diversas aristas y dimensiones y

está siendo objeto de líneas de investigación social específicas en otros contextos nacionales.

El gobierno nacional ha abrazado recientemente esta innovación. En 2009 lanzó el Plan de Seguridad Ciudadana que implicaba la realización de transferencias de fondos a estados provinciales y municipales para diferentes fines ligados a la vigilancia y el patrullaje entre los que se incluyó la adquisición de cámaras de seguridad. Al año de su lanzamiento la implementación había sido parcial, pero se habían adquirido 1035 cámaras de seguridad (Sain, 2014, 20-21). A mediados del 2011, el Ministerio de Seguridad de la Nación anunció una “revolución tecnológica” (10) al lanzar el Plan Buenos Aires Ciudad Segura –diseñado por la agencia SIBAT del Ministerio de Defensa de Israel y supervisado por la Secretaria de Planeamiento del Ministerio de Seguridad-, instalando 1200 cámaras de circuito cerrado de televisión de alta definición en la ciudad de Buenos Aires y la generación de un centro de monitoreo gestionado por la Policía Federal Argentina a través de una muy importante inversión de 41.8 millones de dólares estadounidenses (CELS, 2012, 125; Sain, 2012b, 90). (11)

En lo que hace a su legitimación como mecanismo preventivo, la videovigilancia se ha planteado desde los actores estatales nacionales –más bien pobremente en nuestro contexto- como un instrumento que reduce las oportunidades para la comisión de actividades delictivas en una situación o ambiente, al incrementar los costos que el potencial ofensor percibe que debería afrontar pues se aumenta el riesgo de detección y aprehensión. Como en los precedentes alentados por otros actores estatales en Argentina, es preciso destacar que esta línea de intervención no ha implicado, en un sentido propio, el desenvolvimiento de lo que se ha denominado internacionalmente “prevención situacional y ambiental” (Sozzo, 2008, 74-86). Esto se debe a que dicha estrategia preventiva tiene como un componente técnico fundamental, el despliegue de sus modalidades de intervención –en este caso la videovigilancia- a partir de un diagnóstico –con distinto nivel de sofisticación y distintas fuentes de información- de las características del problema delictivo que se pretende enfrentar en una situación o ambiente determinado y que se espera reducir por esta vía y que será evaluado pertinentemente. Para quienes vienen impulsando este tipo de lógica “preventiva” –en el mundo académico y político- en los países centrales, no es posible plantear que se está en presencia de su despliegue sin estos componentes necesarios del diagnóstico y la evaluación. Nada de eso se ha producido en esta iniciativa –como en sus precedentes en nuestro contexto, en general. Las cámaras de seguridad se han colocado en los espacios públicos de mayor circulación de personas y vehículos, especialmente en zonas comerciales, parques, plazas, paseos y en torno y dentro de edificios públicos –como

terminales de trenes y buses. No se relaciona su colocación con problemas delictivos específicos de ambientes o situaciones particulares que hayan sido diagnosticados de algún modo, sino que se asume una pretensión de generalidad –equivalente a vigilar toda la ciudad- que en realidad no es tal pues se concentran en determinado tipo de áreas urbanas, transitadas fuertemente por las clases medias. Ni se genera ningún tipo de evaluación respecto de sus efectos. Es por eso que con respecto a esta valencia declamada, esta línea de intervención podría describirse más bien como una “cuasi-prevencción situacional-ambiental” (Sozzo, 2009b, 65). Es posible suponer que en la ciudad de Buenos Aires –como ha sido demostrado en otros contextos con respecto a los desarrollos que sí se enmarcan en lo que se reivindica como “prevención situacional-ambiental”- si aun de este modo las cámaras de seguridad tienen algún efecto “preventivo” en ciertas situaciones o ambientes, lo hacen generando efecto de desplazamiento –el más importante y reiterado, de carácter espacial hacia lugares desprotegidos- reforzando la desigualdad y exclusión social (Sozzo, 2008, 86-89; 2009b, 64-65). En cuanto a su función de incrementar las posibilidades de investigación y aprehensión frente a ciertos delitos comunes, en un modo reactivo, tampoco contamos con información acerca de sus efectos en esta dirección que permitan evaluar si se encuentra justificado el uso de tan importantes cantidades de recursos humanos y materiales. (12) También aquí se plantea la necesidad de avanzar en el diseño y desarrollo de una indagación empírica sobre esta medida concreta a los fines de iluminar más acabadamente el uso que supone de la videovigilancia y la medida de la innovación que implica.

Como vemos estos ejemplos de innovaciones, con distinto grado y en distintas direcciones arrojan un cuadro más complejo que el de la mera inercia –aun cuando reconozcamos que dicho componente resulta dominante. Su carácter plural plantea un interrogante acerca de las condiciones que hacen posible su coexistencia que resulta muy significativa desde el punto de vista analítico y puede brindar también pistas para la construcción de oportunidades para el desarrollo de la inventiva política.

Notas

(1) Este proceso de construcción social y política tuvo como telón de fondo la producción de la crisis económica y social más importante experimentada por Argentina desde los inicios de la transición a la democracia que va a desembocar en la crisis política de diciembre de 2001.

(2) Considero artificial esta separación, aunque sea necesario adoptarla a los fines de hacer posible la tarea de producir un mapeo de los desarrollos contemporáneos en algunos sectores del vasto campo del control del delito contemporáneo. Pero no deben perderse de vista los múltiples vínculos estructurales de las estrategias y prácticas que el “sector

seguridad” desenvuelve con el funcionamiento de la justicia penal. Para un análisis de las transformaciones de la política penal durante la década kirchnerista en Argentina, ver Sozzo (2014).

(3) Esta noción de “innovación” se emparenta con la idea de “adaptación” planteada por David Garland hace ya más de quince años para interpretar una de las estrategias que surcan el campo del control del delito en ciertos escenarios nacionales de lengua inglesa – Gran Bretaña y Estados Unidos. Estas respuestas estatales se adaptan al “principio de realidad” a través de “reformas” y “ajustes” que buscan superar las limitaciones estatales o reconocerlas y actuar en el marco de las mismas y se oponen a aquellas respuestas estatales que “niegan voluntariamente el dilema y reafirman el viejo mito del Estado soberano y su poder de castigar” o bien “abandonan la dimensión instrumental y racional y se repliega en una modalidad simbólica” que se podrían describir, siguiendo la metáfora psicoanalítica, como un “acting out” (Garland, 2005, 190). Inspirado en esta diferenciación he intentado en una exploración precedente (Sozzo, 2005; una versión ampliada, en portugués, 2012) generar un mapa inicial –y necesariamente fragmentado- de las tendencias en las respuestas estatales en Argentina en el marco de la construcción social y política de la “crisis” de la “inseguridad frente al delito” entre mediados de los años 1990s y mediados de los 2000s. Pretendía identificar dos patrones fundamentales –lo que no quiere decir que tuvieran el mismo peso y difusión- en un panorama general “volátil y contradictorio”: unas respuestas “denegatorias” o “nostálgicas” y unas respuestas “innovadoras” o “adaptativas”. Considero que algunos elementos de esos ejercicios previos pueden ser útiles para pensar un mapa de las tendencias actuales de las estrategias de control del delito, aun cuando creo que simplificaba un panorama más complejo e interpretaba algunas iniciativas y dinámicas de un modo parcialmente inadecuado. En esta sentido se encuentra también el rescate de la “inercia” como elemento fundamental.

(4) Otros ejemplos posibles serían el cambio en las estrategias de la actividad policial con respecto a las manifestaciones públicas alentado por el Presidente Kirchner desde el inicio de su mandato y sus mutaciones durante esta década (Sain, 2014, 13-19) o la más reciente puesta en marcha en 2012 del Cuerpo de Prevención Barrial de la Policía Federal Argentina como una suerte de “policía de proximidad” para trabajar en zonas de la marginalidad social de la ciudad de Buenos Aires (CELS, 2013, 171-177; Camardon, 2013; Basualdo, 2012)

(5) En este sentido, puede plantearse como un precedente significativo en la década kirchnerista una serie de acciones destinadas a reforzar el control por parte de las autoridades políticas sobre las fuerzas de seguridad federales –especialmente la PFA- encaradas durante el primer año de gobierno del Presidente Kirchner (CELS, 2013, 249). Por un lado, la imposición de una nueva estrategia en lo que se refiere a la acción policial con respecto a la protestas sociales y por el otro, un proceso de depuración en los cargos superiores de la PFA, acompañado por un programa de control civil del manejo presupuestario de las fuerzas de seguridad federales (Sain, 2012a, 56; 2012b, 71-75; 2013a, 275-279). Estas acciones pretendieron plasmarse en un tentativo de reforma estructural que estaba incipientemente planificado en el “Plan Estratégico de Justicia y Seguridad 2004/2007” pero que fue rápidamente dejado de lado luego de los cambios ministeriales (Sain, 2012b, 75-78; 2013a, 279-282)

(6) De hecho, se planteó al interior del Ministerio la necesidad de avanzar en la reconstrucción del marco normativo general de las fuerzas de seguridad federales –en su mayor parte proveniente de períodos dictatoriales- a través de un proyecto de ley común –para lo cual se crearon dos equipos de trabajo encargados de producir insumos al respecto- pero finalmente se decidió no proseguir este camino (Sain, 2013b, 16-18)

(7) En el caso de la Gendarmería Nacional la desviación con respecto a sus funciones fundamentales fijadas legalmente ha acompañado a esta institución prácticamente desde su mismo nacimiento (Salles Kobilanski, 2012, 16; Rodriguez, 2012. Para la interesante discusión de en qué medida este despliegue masivo y permanente puede pensarse como una militarización de la seguridad pública y algunas claves que pueden ayudar a comprenderlo, ver Salles Kobilanski (2012).

(8) Desde el Ministerio de Seguridad, al año de haberse iniciado la implementación del Plan Unidad Cinturón Sur se planteó el éxito de esta intervención en la reducción de ciertas formas de delito, utilizando para ello algunos indicadores nacidos de las estadísticas oficiales (Ministerio de Seguridad de la Nación, 2012). En el mismo sentido se ha planteado esta misma conclusión a partir del uso de un más sofisticado análisis estadístico –aunque con el problema evidente siempre de partir de datos producidos por las mismas instituciones policiales (Cafferata, 2013)

(9) También sería importante avanzar en el análisis más profundo de esta aprobación por parte de los ciudadanos –quienes, cuanto cuando y que aprueban- utilizando diversas técnicas de investigación empírica.

(10) Página 12: “La revolución tecnológica de la Federal”, 11 de agosto de 2011.

(11) También incluyó la compra de 200 patrulleros “tecnológicos” que incorporan cámaras de 360 grados y diversas herramientas para automatizar la identificación de personas y vehículos. (CELS, 2012, 125)

(12) Esta línea de intervención plantea adicionalmente dudas sobre el acopio y uso de datos personales por parte de la institución policial y la necesidad de su regulación y control (CELS; 2012, 177; 2013, 253)

Bibliografía

Baratta, Alessandro: *Criminología crítica y crítica del derecho penal*, Siglo XXI, México, 1986.

Basualdo, Guadalupe: “Nuevas intervenciones territoriales en políticas de seguridad: una reflexión sobre el Cuerpo Policial de Prevención Barrial”, Ponencia presentada en las VII Jornadas de Sociología, Universidad Nacional de La Plata, 2013.

Cafferata, Fernando: “Evaluación de impacto del Plan Unidad Cinturón Sur”, Ponencia Workshop Delito y Sociedad, Facultad de Ciencias Jurídicas y Sociales, Universidad Nacional del Litoral, 2013.

Camardon, Lucia: “El modelo de policiamiento comunitario: ¿cambio o continuidad?”, Ponencia presentada en las X Jornadas de Sociología de la UBA, 2013.

CELS: *Derechos Humanos en Argentina. Informe 2004*, Siglo XXI, Buenos Aires, 2002.

CELS: *Derechos Humanos en Argentina. Informe 2009*, Siglo XXI, Buenos Aires, 2009.

CELS: *Derechos Humanos en Argentina. Informe 2012*, Siglo XXI, Buenos Aires, 2012.

CELS: *Derechos Humanos en Argentina. Informe 2013*, Siglo XXI, Buenos Aires, 2013.

Foucault, Michel: *Vigilar y castigar. Nacimiento de la prisión*, Siglo XXI, México, 1989.

Garland, David: "The Limits of the Sovereign State. Strategies of Crime Control in Contemporary Societies", en *British Journal of Sociology*, Vol. 36, 1996, N°4, 445-471.

Garland, David: *La cultura del control. Delito y orden social en la modernidad tardía*, Gedisa, Barcelona, 2005.

Melossi, Dario: "The Economy of Illegalities: Normal Crimes, Elites and Social Control in Comparative Analysis", en Nelken, David (ed): *The future of criminology*, Sage, London, 1994.

Melossi, Dario: "Hegemony and Vocabularies of Punitive Motive: the Discursive Government of Social Crises", en Melossi, Dario (Ed.): *Social control, political power and the penal question: for a sociology of criminal Law and punishment*, Oñati, Oñati I.I.S.L., 1995.

Ministerio de Seguridad de la Nación: *El modelo argentino de seguridad democrática 2011-2012*, Buenos Aires, 2012.

O'Malley, Pat: *Neoliberalismo, riesgo y justicia penal*, Ad-Hoc, Buenos Aires, 2006.

Pegoraro, Juan: "Teoría social, control social y seguridad: el nuevo escenario de los años 90". *Cuadernos de Posgrado* No.3 de la Facultad de Ciencias Sociales de la UBA, 1995.

Pegoraro, Juan: "Las relaciones sociedad-estado y el paradigma de la inseguridad", *Delito y Sociedad*. Revista de Ciencias Sociales, N° 9/10, 1997, 51-64.

Pegoraro, Juan: "Violencia delictiva e inseguridad urbana. La construcción social de la inseguridad ciudadana", *Nueva Sociedad*, Mayo-Junio 2000, N.167, 114-131.

Raspall, Tomas: "El Plan Unidad Cinturon Sur. Impacto de una nueva política de seguridad en un gran conjunto urbano en la ciudad de Buenos Aires", *Revista INVI*, 74, 2012, 123-146.

Rodriguez, Esteban: *Justicia mediatica*, Ad-Hoc, Buenos Aires, 2000.

Rodriguez, Esteban: "El uso progresista de la Gendarmeria", *Crisis*, N. 15, Noviembre de 2012.

Ruggiero, Vincenzo: *Delito de los débiles y delito de los poderosos*, Ad-Hoc, Buenos Aires, 2005.

Sain, Marcelo: "Es la política, estúpido. El gobierno federal frente a la reforma policial en Argentina", en *COMUNES*, 1, 2012a, 35-64.

Sain, Marcelo: "Un paso adelante, dos pasos atrás. El kirchnerismo ante la cuestión policial", en *Delito y Sociedad*, 34, 2012b, 67-99.

Sain, Marcelo: "La oscilación. Los vaivenes de la reforma del sector seguridad en la Argentina reciente", en Basombrio, Carlos (ed.): *¿A dónde vamos? Análisis de las políticas públicas de seguridad ciudadana en América Latina*, Woodrow Wilson International Center for Scholars-UMET, Buenos 2013a, 267-300.

Sain, Marcelo: "El kirchnerismo y la seguridad pública en la Argentina", ponencia presentada en el Seminario Internacional Giro a la Izquierda y Política Policial en America del Sur, UNES, Caracas, Noviembre de 2013b.

Sain, Marcelo: "Gobierno y policía durante el kirchnerismo", Ponencia presentada en el Seminario Internacional "Policía y política en America del Sur: Miradas Comparativas UMET, Buenos Aires, Junio de 2014.

Salles Kobilanski, Facundo: "¿Militarización sin militares?". Los gendarmes en las calles argentinas durante los gobiernos kirchneristas (2003-2012)", URVIO, 12, 2012, 13-24.

Simon, Jonathan: *Governing through crime*, Oxford University Press, New York, 2007.

Sparks, Richard: "State punishment in advanced capitalist countries", en Cohen, Stanley y Bloomberg, Thomas (eds): *Punishment and social control*, Aldine de Gruyer, New York, 2003.

Sozzo, Máximo: "Metamorfosis de los discursos y prácticas sobre la seguridad urbana en la Argentina", en Dammert, Lucía y Bayley, John (eds): *Reformas policiales en las Américas. Experiencias y desafíos*, Siglo XXI, México, 2005.

Sozzo, Máximo: "¿Metamorfosis de la prisión? Proyecto normalizador, populismo punitivo y 'prisión-depósito' en Argentina", en *URVIO Revista Latinoamericana de Seguridad Ciudadana*, FLACSO Ecuador, Quito, N. 1, 2007, 88-116.

Sozzo, Máximo: *Inseguridad, prevención, policía*, Flacso Ecuador, Quito, 2008.

Sozzo, Máximo: "Gobierno local y prevención del delito en Argentina", en URVIO. Revista Latinoamericana de Seguridad Ciudadana, N. 6, 2009b, 58-73.

Sozzo, Máximo: "Transformações Actuais das Estratégias de Control do Delito na Argentina" en Carlos Canedo y David S. Fonseca (org): *Ambivalencia, Contradicho e Volatilidade no Sistema Penal*. Belo Horizonte: Editora UFMG, 2012.

Sozzo, Máximo: "Kirchnerismo y política penal en Argentina", mimeo, 2014.

Sudnow, David: "Normal crimes. Sociological features of the penal code in a public defender office", *Social Problems*, 12, N. 3, 1965, 255-276.

Recibido: 23 de marzo de 2014

Aceptado: 20 de mayo de 2014

Publicado: 11 de septiembre de 2014