

# **La ciudad vigila. Cámaras de seguridad y nueva policía en la gestión del PRO en Buenos Aires (2007-2012).**

Luciana González y Vanesa Lio.

Cita:

Luciana González y Vanesa Lio (2013). *La ciudad vigila. Cámaras de seguridad y nueva policía en la gestión del PRO en Buenos Aires (2007-2012)*. X Jornadas de Sociología. Facultad de Ciencias Sociales, Universidad de Buenos Aires, Buenos Aires.

Dirección estable: <https://www.aacademica.org/000-038/543>

**X Jornadas de sociología de la UBA.**  
20 años de pensar y repensar la sociología.  
Nuevos desafíos académicos, científicos y políticos para el siglo XXI  
1 a 6 de Julio de 2013

Mesa 54: Política, medios de comunicación y opinión pública: una tensa relación.

**Título: La ciudad vigila. Cámaras de seguridad y nueva policía en la gestión del PRO en Buenos Aires (2007-2012).**

Autores: González, Luciana ([lucianasolgonzalez@gmail.com](mailto:lucianasolgonzalez@gmail.com)) y Lio, Vanesa ([vanesa\\_lio@hotmail.com](mailto:vanesa_lio@hotmail.com)).

Pertenencia institucional: Instituto de Investigaciones Gino Germani. FSOC. UBA.

## **I. Introducción**

El delito, y el problema de la “inseguridad” que a éste se suele asociar, se han posicionado en las últimas décadas como una cuestión estratégica fundamental para las gestiones de gobierno. Como consecuencia, las políticas de seguridad se han centrado en una intensificación de los mecanismos de control social dirigidos a la prevención del delito y una mayor intervención del Estado en los espacios públicos. Sin embargo, como sostiene Simon (2011), “el gobierno a través del delito no nos brinda mayor seguridad y tampoco puede hacerlo; de hecho, alimenta la cultura del miedo y el control (...)” (p. 17). El paradigma securitario tomó fuerza en Argentina luego de los sucesos de diciembre de 2001, cuando el temor al delito se convirtió en el principal factor de legitimación gubernamental (Kessler, 2009). Así, la inseguridad se afianzó como eje de campaña y temática privilegiada de las agendas mediáticas, consolidando una tendencia ya iniciada a mediados de la década del '90. De hecho, entre 1995 y 2002 las estadísticas recopiladas por la Dirección Nacional de Política Criminal denotaron un incremento del 88% en los delitos denunciados en agencias policiales (Fleitas, 2010). Y, si bien luego de 2002 los niveles comenzaron a descender, la inseguridad pasó a ocupar el primer puesto entre los problemas nacionales superando al desempleo (Kessler, 2009). Esta situación se ha visto acompañada por la materialización en el país del modelo preventivo en torno a las políticas públicas de seguridad: los gobiernos pasan a centrar su atención en la prevención de los “delitos callejeros” y la “disminución de la sensación de inseguridad de los habitantes”. De esta forma, las iniciativas estatales se orientan a la construcción de ciudades más seguras, entendiendo el binomio seguridad/inseguridad a partir de la ausencia o la presencia de situaciones delictivas que atentan contra los derechos del ciudadano y la propiedad privada. La inseguridad, entendida como sensación, se presenta como un elemento medible subjetivamente.

En la actualidad, agendas políticas y mediáticas dejan entrever la idea de que una de las principales tareas del gobierno es garantizar la seguridad de los ciudadanos. El fenómeno de la inseguridad se transformó en un elemento privilegiado en la comunicación política de los gobernantes, interviniendo en la lucha simbólica por definir los parámetros de lo “inseguro” e instalando en la sociedad las causas del miedo.

En este marco, el presente trabajo se propone analizar las intervenciones discursivas frente a la cuestión del delito en la Ciudad Autónoma de Buenos Aires, a partir de dos acontecimientos de gran impacto durante la gestión de Mauricio Macri: la instalación de

cámaras de seguridad para monitoreo del espacio público y la creación de la Policía Metropolitana.

Por un lado, las cámaras de seguridad se han convertido en un componente de las grandes ciudades: plazas, parques y espacios públicos las han incorporado a su habitual geografía. El uso de Circuitos Cerrados de Televisión (CCTV) y sistemas de monitoreo, históricamente ligado a la vigilancia privada, parece ser hoy la herramienta preferida de los gobiernos en sus políticas de seguridad y prevención del delito. Por otro lado, la salida policial a la problemática de la “inseguridad” es una de las medidas obligadas para muchas gestiones tanto a nivel nacional como a nivel local, a través de acciones que incluyen el aumento del número de agentes, mejoras en el equipamiento y modificaciones en el proceso de formación policial, entre otras.

Ahora bien, ¿cuál es la concepción de seguridad en disputa en las políticas implementadas por el gobierno de la Ciudad de Buenos Aires? ¿Qué motiva la implementación de sistemas de monitoreo de espacios públicos? ¿Cuál es el rol de las cámaras? Y, a su vez, ¿cómo fue encuadrado el lanzamiento de la Policía Metropolitana? ¿Puede considerarse una fuerza de tipo comunitario? ¿Cuál ha sido su recepción en los barrios porteños? Finalmente, ¿cómo operan la comunicación política y las estrategias discursivas en la batalla contra la criminalidad en la Ciudad de Buenos Aires?

## **II. En busca de la seguridad perdida**

El Plan de Seguridad Integral para la Ciudad de Buenos Aires fue presentado por Mauricio Macri el 17 de marzo de 2008. A partir de allí, políticas y medidas específicas fueron implementándose a la luz de una serie de ejes fundamentales: la creación de una fuerza de policía propia de la ciudad, el control del espacio público (a través del monitoreo urbano con cámaras de seguridad y el enrejado de plazas y parques), la constitución de asambleas barriales, el fortalecimiento de la justicia con el consecuente endurecimiento de las leyes y la reforma de los códigos contravencionales.

Prevención del delito y participación ciudadana atraviesan de forma transversal las políticas de seguridad impulsadas en la Ciudad de Buenos Aires durante la gestión de Mauricio Macri. Desde las definiciones propias del plan, se entiende que la seguridad es construida con la colaboración de toda la comunidad y con especial énfasis en la prevención de las situaciones delictivas. Se propone, a estos fines, una mirada integral de la seguridad que requiere un “manejo inteligente de los principales resortes en materia de control: información, análisis y decisión, comunicación y movilidad”. Bajo esta premisa, la tecnología puesta al servicio del poder y la intensificación de los mecanismos de vigilancia hacen resurgir la sociedad de control (Deleuze, 1990).

El “mejoramiento de la seguridad de los vecinos”, como se expresa en los objetivos del Plan de Prevención del Delito, se basa en la reducción de la criminalidad y la sensación de inseguridad. De esta forma, se plantea como una iniciativa orientada a la construcción de una ciudad segura, entendida esta última a partir de la ausencia de situaciones delictivas y del control de las “conductas antisociales”. La inseguridad, en este contexto, reemplaza metonímicamente al delito y se presenta en una relación directa a la cuestión del crimen callejero, evidenciando una concepción de alcance limitado sobre la temática, que invisibiliza las otras inseguridades sociales (Daroqui *et al.*, 2003; Martini y Pereyra, 2009). Es posible distinguir, al mismo tiempo, una concepción de inseguridad entendida como sensación que, por lo tanto, se presenta como un elemento medible subjetivamente. En esta línea, las políticas orientadas a la disminución del sentimiento de inseguridad no están dirigidas, necesariamente, a la reducción de los niveles delictivos sino que la estrategia apunta a influir sobre la percepción que tienen los vecinos respecto de este

problema. Es justamente aquí donde cobra especial importancia la estrategia comunicacional y las construcciones discursivas privilegiadas desde la comunicación política.

Por otro lado, como se ha mencionado, las políticas de prevención del delito privilegian la participación activa de los ciudadanos, promoviendo una vigilancia lateral que desplaza en parte el peso de la responsabilidad (Reeves, 2012). Según el gobierno porteño, “nadie sabe mejor que los vecinos qué sucede en las calles de su barrio”. De esta forma, los ciudadanos parecen presentarse como fuentes privilegiadas de información. Fomentar la participación ciudadana en materia de prevención contribuye, según la perspectiva oficial, no sólo a “reducir los delitos y las conductas antisociales” sino también a “construir una ciudad más justa”.

Cuatro ejes de acción componen el Plan Integral de Seguridad. La “prevención del delito” y el “fortalecimiento de la Justicia” apuntan, esencialmente, a favorecer un marco de seguridad y protección a los derechos de los ciudadanos. Finalmente, aunque en la misma línea, los dos ejes que serán desarrollados en los próximos apartados del presente trabajo: “Control inteligente del espacio público”, basado en la presencia del Gobierno en los barrios a través de tecnología de avanzada para administrar los riesgos y proteger a los vecinos; y “Policía de la Ciudad de Buenos Aires”, que comprende la creación de una fuerza de seguridad propia destinada a preservar la “seguridad de las personas y sus bienes”. Así las cosas, el PRO despliega sus herramientas bajo un lema que parece repetirse sin cesar: “Más seguridad, mejor calidad de vida”.

### **III. “Una ciudad que nos cuida y protege”**

En las sociedades securitarias, el delito se presenta en el marco de una serie de acontecimientos probables y las reacciones del poder frente a ese fenómeno implican un cálculo de costos. Frente a la administración de los riesgos que se encuentra en manos del poder, los mecanismos de prevención implican una forzosa pérdida de libertad (Foucault, 2004). El control de los espacios públicos aparece fuertemente relacionado a la gestión de esta relación entre seguridad y libertad. Al tiempo que el Estado despliega sus mecanismos de protección de los ciudadanos, la sociedad toda queda sumisa a una mirada vigilante en forma permanente.

En las últimas décadas, la vigilancia se ha convertido en un fenómeno globalizado. Como sostiene Lyon (2002), a partir del ataque de las Torres Gemelas el 11 de septiembre de 2001, las formas de vigilancia a nivel mundial se han diversificado. Sin embargo, tienen algo en común: todas, por alguna razón, colocan bajo escrutinio a las poblaciones. Mientras que durante siglos la observación y el control estuvieron dirigidos a fines específicos y momentos delimitados, el siglo XX vio a la vigilancia convertirse en una rutina (Lyon, 2002). Las ciudades se han transformado, así, en enormes panópticos y esa “mirada sin ojos” genera un impacto en la naturaleza misma del espacio público. La cuestión no es el control del crimen sino el control en un sentido más amplio: la vigilancia se convirtió en un mecanismo para garantizar la visibilidad y, junto con ella, la exclusión de los “temidos extraños” (Koskela, 2000: 260).

En este contexto, los Circuitos Cerrados de Televisión (CCTV) y sistemas de monitoreo, históricamente restringidos al ámbito privado, han evidenciado un desplazamiento a nivel mundial hacia el espacio público como parte de políticas de prevención del delito. Tendencia, esta última, de la cual Argentina no ha quedado al margen. El mismo rol le atribuyen, de hecho, desde el gobierno porteño: las cámaras como prevención, alerta temprana para evitar el delito. Sin embargo, más allá de su efectividad en la reducción del crimen, el recurso político a estos sistemas tiene más que ver con su valor simbólico: el

reconocimiento del Estado como dador de un marco de protección a los ciudadanos y la necesidad de demostrar la existencia de acciones desde la gestión orientadas a atender la cuestión del delito (Norris *et.al.*, 2004).

En el caso de la Ciudad Autónoma de Buenos Aires, la llegada de las cámaras de seguridad al espacio público se dio, como se ha mencionado, en el marco de la puesta en marcha del Plan Integral de Seguridad. En uno de sus ejes fundamentales, se propone el “Control inteligente del espacio público”, con el fin de “recuperar la ciudad para los vecinos”. El bienestar general y la calidad de vida prometidos se dirigen a un target de la ciudadanía bien definido: los “vecinos”, entre los cuales Mauricio Macri se integra como uno más. Ahora bien, ¿a quién se interpela bajo el término “vecinos” en las comunicaciones del PRO? ¿A quién pertenece el espacio público?

El Jefe de Gobierno sale a la calle, se mezcla entre los vecinos, se compromete con ellos en eventos que, luego de transitar por medios de noticias televisivos y gráficos, se transforman en videos protagonistas en los soportes de comunicación web. En el contexto de la búsqueda de más seguridad en los barrios, Mauricio Macri firma, por un lado, un compromiso que comprende la colocación de videocámaras para monitoreo en todos los parques y plazas, centros comerciales barriales y accesos a la ciudad. De esta forma, se busca “recuperar” una “tranquilidad” perdida, vivir en “una ciudad que nos cuida y protege”. Por otro lado, un segundo compromiso promete brindar protección y tranquilidad a “aquellos que son más vulnerables”, a través de la distribución de botones antipánico entre los adultos mayores de la ciudad para que puedan emitir alertas ante “situaciones de riesgo”. Quienes firman estos compromisos convirtiéndose en “testigos de su cumplimiento” son, respectivamente, vecinos de los barrios de Recoleta y Palermo. No haremos aquí un análisis particular sobre la elección de las zonas pero se retomará, más adelante, la cuestión de la delimitación de los límites de lo seguro en función de una cierta geografía urbana.

Por el momento, retomamos la frase “vivir en una ciudad que nos cuida y protege”, que forma parte del primero de los compromisos mencionados. Mediante una figura retórica de personificación, la ciudad se convierte en el sujeto dador de protección. ¿Es la ciudad la que nos protege? ¿De qué manera? ¿No se está reemplazando metonímicamente al gobierno con la ciudad? Este recurso discursivo permite colocar el rol protector por fuera del gobierno, permitiendo así continuar con la modalidad de elocución inclusiva que busca mostrar un Jefe de Gobierno que promueve la participación y la acción colectiva: no somos nosotros los que los vigilamos, sino que es la ciudad misma la que nos “cuida y protege” a *todos nosotros los vecinos*. Aquí, nuevamente, Macri es un ciudadano más que reclama mayor seguridad. Como expresa Simon (2011: 55), “los mandatarios deben mostrar que se identifican con la experiencia de victimización delictiva y con el deseo de venganza que provoca”.

En cuanto al segundo de los compromisos, se vuelve al discurso sobre el riesgo, identificando también los perfiles de mayor vulnerabilidad. A su vez, la tranquilidad se presenta como la contracara de la protección. En la afirmación “cada vez más protegidos y tranquilos”, es posible reconocer cómo mediante una yuxtaposición de dos términos se sugiere, en realidad, una relación de causa y consecuencia entre ambos: como estamos más protegidos, nos sentimos más tranquilos.

A partir de estas acciones, Macri asume el compromiso de brindar “tranquilidad” a “todos los vecinos” pero enumera, sin embargo, algunos de los grupos sociales que integran dicha categoría: “madres con sus hijos”, “enamorados” y “abuelos” que visitan habitualmente las plazas. De esta forma, el espacio público invita a algunos y expulsa a otros. Dos grupos de sujetos se presentan como excluyentes: los vecinos, ese *nosotros* inclusivo presentado desde su rol de víctimas; y los delincuentes o disturbadores del orden público, esos *otros*, sobre los cuales las cámaras deben focalizar su atención. La

“tranquilidad” prometida, por su parte, se asimila a ese orden público, cuyo mantenimiento es el objetivo mismo de este tipo de políticas, que asocian la seguridad barrial con la ausencia de delitos.

Sucesivamente, de recorrido por los barrios Macri ratifica y amplía aquellos compromisos asumidos. Así, mediando el 2011 en el marco del cierre de la campaña electoral por su reelección como Jefe de Gobierno de la Ciudad de Buenos Aires, promete duplicar el número de cámaras de seguridad distribuidas en el espacio público. Bajo la consigna “Juntos por más seguridad”, Macri se complace del “buen equipo” formado entre los vecinos y el gobierno con el fin de trabajar en función de “la primera demanda que tienen todos por más seguridad”. Así, en las construcciones discursivas se verifica una recurrencia a la participación ciudadana promovida por las asambleas vecinales, que forman parte del mismo Plan Integral de Seguridad. Los diagnósticos de la situación de seguridad de cada zona, la utilización de mapas de delito que grafiquen la “realidad delictiva” de los diversos barrios y la delimitación de las “áreas percibidas como inseguras” contribuyen a un diseño urbano determinado en base a los miedos y riesgos relacionados a la criminalidad. Así, los denominados “senderos seguros” buscan crear “caminos protegidos y vigilados por la comunidad” para brindar a los niños un camino a las escuelas exento de riesgos. Se despliegan dos mecanismos superpuestos de control: el Estado nos vigila a todos y, a la vez, todos nos vigilamos entre nosotros.

Al mismo tiempo, la distribución de las cámaras de seguridad en “lugares estratégicos” delinea la *ciudad segura* y sus sujetos. Es que la videovigilancia incide en la forma en la cual es ejercido el poder, modifica las experiencias emocionales en el espacio urbano y afecta la forma en la cual la realidad es conceptualizada y entendida (Koskela, 2000). En esta línea, la propuesta del PRO promueve la utilización de tecnología para alcanzar sistemas integrados con un “eficiente monitoreo urbano” y una consecuente confección del “mapa de riesgo”, a partir de la información recabada respecto de los índices del delito. Esto, se afirma, constituye una “herramienta eficaz” que ayuda a diseñar políticas preventivas en materia de seguridad y brindar mayor protección a “nuestros vecinos”. La nueva fuerza, la Policía Metropolitana, cuya creación e implementación será retomada en el próximo apartado, se apoya también en la tecnología como principal herramienta para la prevención del delito: un sistema que integre redes de monitoreo públicas y privadas apuntando a la ubicuidad (Norris *et al.*, 2004) se combina con el fortalecimiento de la presencia de las fuerzas de seguridad en el espacio público. Sin embargo, estas tecnologías generan también consecuencias negativas en la naturaleza y experiencia que se tiene del espacio público. Su gran expansión ha generado “el miedo a los espacios no vigilados” y el consecuente reclamo ciudadano por el fortalecimiento del control social: mientras más se extiendan los CCTV como norma, más pelearán las áreas excluidas por ganar en cobertura (Graham, 2002).

Las cámaras de vigilancia construyen así una cierta geografía de la ciudad que está determinada por el miedo, los riesgos y la peligrosidad. De este modo, los espacios públicos son catalogados a partir de la oposición seguro-inseguro. En paralelo, los sistemas de monitoreo buscan articular el control por parte del Estado con un consenso social acerca de lo que debe ser denunciado: aquello sospechoso, peligroso y desviado.

Las cámaras de seguridad se vuelven así protagonistas en el nivel comunicacional. Su colocación se asume como compromiso, al tiempo que su distribución y su funcionamiento delimitan en la ciudad el mapa de los riesgos, basado en el control de las conductas “antisociales”. Existe, entonces, una “normalidad” que es, desde lo discursivo, “nuestra normalidad”. Los sujetos interpelados y representados se identifican con un vecino-víctima que reclama un marco de orden, tranquilidad y seguridad del cual las desviaciones deben quedar excluidas.

#### **IV. “La policía de todos, nuestra policía”**

El 15 de febrero de 2008, un grupo de legisladores del PRO, encabezados por Cristian Ritondo, presentó en la Legislatura porteña un proyecto que establecía la creación de un cuerpo de seguridad, con atribuciones en la protección de bienes y personas, prevención del delito y auxiliar de la Justicia. Luego de meses de debates públicos, la Policía Metropolitana fue oficialmente creada por la Ley 2.894 de Seguridad Pública y sancionada por la Legislatura de la Ciudad de Buenos Aires el 28 de octubre del mismo año. Durante el lapso de esos ocho meses, fue posible constatar dos posturas enfrentadas: la primera, sostenida por el Gobierno Nacional, fundamentaba que la Ciudad de Buenos Aires debía solventar con fondos propios a su policía, negando la transferencia de presupuesto y agentes desde la Policía Federal; la segunda, postura del líder del PRO y Jefe de Gobierno Mauricio Macri, sostenía que era el Estado Federal el que debía transferir a la Ciudad de Buenos Aires el personal necesario y el presupuesto para solventarlo. Ante la reiterada negativa por parte del Gobierno Nacional, Mauricio Macri finalmente anunció la creación de la Policía Metropolitana bajo su control y con presupuesto propio. Desde dicho momento, un intenso debate entre las diversas fuerzas políticas acerca de los alcances, las funciones y el presupuesto de la Policía Metropolitana protagonizó las sesiones de la Legislatura de la Ciudad de Buenos Aires. La Ley 2.894 fue aprobada con 42 votos a favor y 13 votos en contra, contando con el apoyo no sólo de los legisladores del PRO sino también de legisladores pertenecientes al bloque Kirchnerista y al Socialismo.

En las Sociedades de Seguridad, la cuestión económica aparece como fundamental y más aún la relación entre el costo de la represión y el costo de la delincuencia (Foucault, 2000). Dentro de la lógica de costo beneficio, resultaba esperable que el Gobierno Nacional se opusiera a financiar una fuerza policial cuyo rédito político, en caso de lograr un correcto funcionamiento y generar una imagen positiva en la opinión pública, recayera en el PRO. Frente a esta negativa, el Macrismo se presentó entonces como haciéndose cargo de un problema concreto definido como tal por la ciudadanía, por “los vecinos”. Así, intentó poner en ejercicio la legítima autonomía de los porteños (Ríos, 2011a) en un momento histórico en el cual la “inseguridad” aparece como un terreno discursivo en permanente disputa, y en el cual “la policía” se presenta actuando frente a situaciones pequeñas de la vida cotidiana en las ciudades, garantizando la vigilancia y la disciplina del “buen vecino” (Foucault, 2000). La disputa se da, al mismo tiempo, a nivel político e ideológico, en donde palabras como “inseguridad”, “policía”, “miedo” y “delincuente” entran en una puja por determinar cuál de los puntos nodales, points de capition, totalizará, o sea, incluirá en su serie de equivalencias, a esos elementos flotantes (Zizek, 1992) y cuál de esos elementos se mono-accentuarán en una misma creencia.

Frente a una crisis del modelo policial tradicional, con fuertes críticas a la Policía Federal y a la Policía de la Provincia de Buenos Aires por las recurrentes denuncias de violación a los derechos humanos en democracia y la identificación del accionar policial como una de las causas que generan mayor inseguridad al comprobar vínculos concretos entre la policía y las redes delictivas (Ríos, 2011b), se intenta entonces crear a nivel discursivo y comunicacional un nuevo modelo policial basado en el paradigma comunitario. Se refuerzan así los conceptos de modernidad, innovación tecnológica y novedad, y se utilizan los modelos policiales de Gran Bretaña y Nueva York como fuentes de inspiración y ejemplos a seguir. Tanto en su equipamiento como en el diseño de los uniformes de sus agentes es posible notar el intento por reforzar estas características, que se demuestran en la similitud estética entre los móviles y uniformes de la Policía Comunitaria Británica y los de la Policía Metropolitana.

El nuevo cuerpo policial se basa en la prevención situacional del delito, actuando frente a delitos de menor importancia en donde el patrullaje a pie es un factor fundamental para generar un contacto fluido con la comunidad, fomentando la participación e intentando resolver los problemas antes de que se hagan visibles sus consecuencias dentro del radio de influencia. La importancia de este tipo de prevención se basa en que los aspectos situacionales serían más susceptibles de ser modificados que cualquier otro que pueda influir sobre el delito. Se cree, además, que el cometer un delito es una conducta humana relacionada con una elección racional. Esta perspectiva prioriza únicamente ciertos delitos contra la propiedad en el espacio público, apoyándose en una confianza plena en el empleo de la tecnología que resulta un factor clave frente a la necesidad de recabar, transferir y compartir datos sobre personas, vehículos, situaciones en la vía pública que luego permitan cuantificar resultados en tasas delictivas (Carlés, 2010). La experiencia de patrullaje a pie en el plan “Barrios Seguros y Limpios” del Estado de New Jersey se toma como modelo teniendo en cuenta que, si bien no redujo las tasas de delincuencia, generó un clima de tranquilidad y seguridad entre los vecinos y mejoró a la vez la relación que los ciudadanos poseían con las fuerzas policiales (Wilson y Kelling, 2001). El paradigma que da nombre a esta corriente es claro: en toda comunidad el desorden y el delito están inexorablemente ligados, si una ventana de un edificio está rota y se deja sin reparar, el resto de las ventanas serán rotas pronto. Una de las funciones principales de la policía, entonces, será la de fortalecer los mecanismos de control informales de la propia comunidad. El nuevo cuerpo policial, presentado como promotor de una novedosa asociación entre la comunidad y su policía, se debe basar en la prevención y debe actuar frente a los delitos de menor importancia (ruidos molestos, mendicidad, suciedad, desorden, entre otros). Además, sus agentes no pertenecen a un modelo de toma de decisiones verticalista, sino que poseen la autonomía para definir cómo actuar frente a los conflictos que se les presentan.

El objetivo central de este modelo es alcanzar un consenso que legitime la actuación policial. La organización descentralizada y desconcentrada, un mayor control por parte de las autoridades políticas y de la comunidad mediante delegados que generen la obligación de una rendición de cuentas por parte de la fuerza policial y la elaboración conjunta entre la policía y la comunidad de programas de prevención son pilares fundamentales para el funcionamiento correcto del modelo (Anitua, 2010). El uso racional de la fuerza que reemplaza las políticas represivas por aquellas vinculadas a la prevención también busca recuperar ciertos lazos de confianza con la comunidad (Ríos, 2011a).

El modelo policial comunitario intenta así diferenciarse fuertemente del tradicional en crisis. Frente a un modelo de acción reactiva por parte de la policía tradicional que espera la llamada de denuncia para actuar y sólo se limita a un patrullaje preventivo, el modelo de policía comunitaria se presenta como proactivo e intentando generar un profesional de la seguridad que estudia las circunstancias sociales que generan la emergencia del desorden, el delito y el temor al delito. El policía conoce el territorio y a sus integrantes y diagnostica en consecuencia. Además, en contraste con la policía tradicional que presenta un modelo verticalista y fuertemente centralizado con largas cadenas de mando, el modelo comunitario plantea una mayor autonomía decisional de cada policía a la hora de ejercer sus funciones. A su vez, al perfil militarista de la fuerza tradicional se enfrenta una policía de perfil civil con formación profesional en institutos terciarios y universitarios. Mientras que la policía tradicional presenta un modelo de respuesta única donde el patrullaje, el arresto y el auxilio del poder judicial resultan sus principales características, en el modelo comunitario el agente es un acelerador de procesos dentro de la comunidad, articulando con ella y con el gobierno soluciones conjuntas y tareas de promoción y comunicación. Su fin es superar la queja y generar una asociación colaborativa. La policía comunitaria presenta, además, un menor número de grados entre la máxima jerarquía y



las categorías inferiores en comparación con el modelo tradicional, se intenta generar un escalafón único altamente profesionalizado (Montbrun, 2002).

Existe, también, una variante al modelo policial de tipo comunitario: la policía comunitaria con orientación empresarial. El ciudadano se presenta aquí como consumidor de un servicio de seguridad, en donde cobra fuerza el desarrollo de nuevas tecnologías y la eficacia medida sobre objetivos estipulados, como los mapas del delito, los registros de denuncias y las encuestas (Anitua, 2010). En este contexto, la estrategia comunicacional que presentó a la Policía Metropolitana como un producto de mercado está relacionada a este tipo de modelo policial que, además de plantearse como comunitario, tiene una fuerte orientación empresarial. Como señala Anitua (2010), este modelo se caracteriza por un ciudadano pensado desde su rol de consumidor del bien-servicio “seguridad”, un fuerte trabajo documental que requiere la utilización de nuevas tecnologías y la evaluación de la eficacia sobre la base de objetivos estipulados, por ello los datos duros resultan fundamentales ya que los resultados tienen que ser cuantificables y comunicados para funcionar como pruebas de la “excelencia del producto”. El destinatario de estas políticas se aleja del paradigma del ciudadano para ingresar en la era del consumidor.

En realidad, la Ley 2.894 de creación de la fuerza no define con claridad si la Policía Metropolitana es considerada de tipo comunitario. Sin embargo, ciertos elementos permiten remitir a dicho modelo policial. En su artículo 9, se incorpora la figura de las Juntas Comunales al Sistema de Información para la Prevención Comunitaria del Delito y la Violencia (Carlés, 2010). A su vez, los artículos 16 y 17 del capítulo V incorporan la participación comunitaria como un punto importante<sup>1</sup> que se efectiviza a través de los Foros de Seguridad Pública, entendidos estos últimos como un espacio colaborativo en donde la sociedad civil y las autoridades revisan las demandas y proponen soluciones conjuntas. Según el artículo 12 del capítulo III, uno de los roles del Ministro de Justicia y Seguridad es “la coordinación integral de la participación comunitaria en asuntos de seguridad pública”. Resulta importante destacar que desde ese Ministerio aún no se ha convocado a reglamentar el Programa de Participación Ciudadana para el Seguimiento del Accionar de la Policía Metropolitana, creado por el Art. 55.

Ahora bien, el modelo de Policía Comunitaria que no se explicita en el texto de la mencionada ley, se presenta fuertemente, en cambio, en la estrategia publicitaria y en los discursos de Mauricio Macri y sus funcionarios. Desde lo discursivo, se expresa un especial interés en pensar soluciones locales como una búsqueda de respuestas frente a la crisis de la democracia representativa. Lo local aparece como un lugar privilegiado para la participación democrática en donde se da una relación estrecha entre los ciudadanos y sus representantes (Carlés, 2010).

En este contexto, nos planteamos si tal participación y contacto con los funcionarios existe o si, en cambio, se trata de un elemento más de la estrategia publicitaria. A estos fines se indagó, con una metodología cualitativa, acerca de las percepciones en la opinión pública sobre la Policía Metropolitana. Para ello se realizaron entrevistas en profundidad a habitantes de la Comuna 15 –conformada por los barrios La Paternal, Villa Crespo, Parque Chas, Villa Ortúzar, Agronomía y Chacarita– en la cual la Policía Metropolitana desembarcó con 600 agentes el 2 de diciembre de 2010. Se trata de la segunda comuna en la cual comenzó a trabajar la nueva fuerza policial, luego de su lanzamiento en la

---

<sup>1</sup> Ley 2.894 de Seguridad Pública, en su Cap. V Participación Comunitaria.

**Art.16.-** Es un derecho de los/as ciudadanos/as y un deber del Estado de la Ciudad promover la efectiva participación comunitaria en asuntos de seguridad pública.

**Art. 17-** La participación comunitaria se efectiviza a través de la actuación de los Foros de Seguridad Pública, que se constituyen mediante una ley especial, como ámbitos de participación y colaboración entre la sociedad civil y las autoridades, para la canalización de demandas y la formulación de propuestas en materia de seguridad pública.

Comuna 12 (Villa Pueyrredón, Villa Urquiza, Coghlan y Saavedra). La elección de la comuna 16 se basa en su amplia composición poblacional. La zona presenta una gran circulación de personas, con sus dos estaciones de ferrocarril, varios centros comerciales y zonas bancarias, además de un notable crecimiento inmobiliario que coexiste con una importante crisis habitacional que lleva a muchas familias a ocupar casas y terrenos, especialmente en la zona de Chacarita y Villa Crespo. Del análisis de las diferentes entrevistas se desprende que, en cierto sentido, la estrategia de lanzamiento de la Policía Metropolitana cumplió con su objetivo. La percepción de una fuerza “nueva”, “moderna”, “prolija” con un fuerte “equipamiento tecnológico” es muy recurrente en las entrevistas analizadas. La percepción de la “proximidad al vecino”, a través del patrullaje a pie, se presentó en algunos casos analizados, en especial en aquellas personas que habían sufrido algún robo o intento de robo en barrios en los cuales la presencia de la Policía Federal fue históricamente limitada. En esos casos, la sola presencia de la Policía Metropolitana en el barrio se veía como un generador de tranquilidad. El elemento “policial comunitario”, pensado como aquel en el cual el agente se transforma en un facilitador social que comparte foros de discusión y plantea soluciones conjuntas con los habitantes de los barrios, dista mucho de ser una realidad. Todos los entrevistados desconocieron la existencia de los Foros de Seguridad Pública y la falta de implementación del Programa de Participación Ciudadana para el seguimiento del accionar de la Policía Metropolitana deja trunco uno de los pocos elementos comunitarios que se presentan desde la formalidad de la Ley.

## **V. A modo de cierre**

Cabe preguntarnos si la creación de un cuerpo policial y la distribución de cámaras de seguridad para monitoreo del espacio público pueden pensarse como solución al “problema de la inseguridad”. Por un lado, varios autores sostienen que el poder de la policía es discrecional y que termina creando sus propias leyes. La búsqueda de orden público sin el acompañamiento de una transformación social profunda, que garantice la igualdad a todos los individuos, presenta una dificultad importante. Cualquier modelo que mantenga su centralidad de la agencia policial en políticas de seguridad se aleja de una salida democrática y pacífica de los problemas sociales (Anitua, 2004). Al mismo tiempo, numerosos trabajos acerca de la efectividad de la video vigilancia sugieren que estos sistemas no son tan exitosos como dicen ser en la reducción del crimen (Armitage, 2002). En realidad, el recurso político a estos sistemas no tiene que ver tanto con su efectividad real si no con su valor simbólico: el hecho de mostrar que se está haciendo algo en relación al problema del delito genera un sentimiento de protección en los ciudadanos (Norris *et al.*, 2004).

El Plan de Seguridad Integral desplegado por el PRO puso, desde el inicio, el énfasis en una política de prevención del delito, la creación de la Policía Metropolitana y la utilización de tecnología para el monitoreo urbano. Ahora bien, ¿cuáles son las implicancias de esta decisión?

El poder de policía como una forma de racionalidad trasciende la institución policial pero, al mismo tiempo, se encarna en ella, en sus prácticas cotidianas y reglamentos, en su ideología (Tiscornia, 1999). Es necesario, en este sentido, evitar la naturalización de ese poder e incentivar las preguntas permanentes sobre la legitimidad de un poder al que nos sometemos cotidianamente. La policía no es el único elemento necesario que debe articular una política de seguridad y la misma debe ser un elemento subordinado del sistema de seguridad pública (Ríos, 2011a). En el caso de la Ciudad de Buenos Aires, la centralidad de la nueva agencia policial fue uno de los puntos más debatidos. Muchas

voces opositoras al proyecto reclamaban la creación de un dispositivo institucional de gobierno de la seguridad, en el cual la Policía Metropolitana se insertase en una relación de subordinación política, funcional y estratégica. De allí la exigencia de claridad en la ley respecto de la orientación política adoptada por la nueva fuerza policial (Ríos, 2011a), que finalmente no se pudo plasmar en un perfil bien definido.

El supuesto proyecto comunitario presenta dificultades de implementación desde sus inicios. A la falta de definiciones claras, se deben sumar las falencias en la formación de los agentes con respecto a las disciplinas sociales y que, a su vez, la mayoría de los mismos provienen de otras fuerzas de seguridad con una “cultura específica” arraigada tendiente al corporativismo, el aislamiento, la desconfianza frente al ciudadano y una visión reactiva y no preventiva frente al delito (Anitua, 2010). Por otro lado, resulta difícil de comprender el interés por una formación en inteligencia y contraterrorismo para una fuerza que ha sido pensada como comunitaria y de proximidad, tendencia que lleva a suponer la existencia de una posible agenda oculta, antagónica a la ley de creación de la institución (CELS, 2011). Si a ello le sumamos que el 83% de los cargos jerárquicos (superintendentes, comisionados generales, mayores y simples) están ocupados por ex policías federales y que de ese grupo alrededor del 80% comenzó sus tareas en dicha fuerza en la década de 1970, el discurso acerca de la construcción de una “fuerza nueva” y “distinta a la Policía Federal” comienza a mostrar sus fisuras.

La puesta en práctica del Plan Integral de Seguridad en la Ciudad de Buenos Aires parece recurrir a una reformulación actualizada del panóptico como un tipo de arquitectura eficiente, en cierto sentido económica y acorde a un período político de menor efervescencia social. La trampa está en que este tipo de medidas no son explícitas pero requieren de cierto grado de visibilidad para funcionar. De hecho, una regla fundamental de los sistemas de vigilancia por CCTV es que el público objeto de observación conozca de la existencia de las cámaras, que los sujetos estén atentos a que son el foco de la mirada vigilante del Estado o la policía (Arteaga Botello, 2006). Mientras en el ámbito privado la cuestión se resuelve con un sencillo cartel que avise “sonría, lo estamos filmando”, en el monitoreo del espacio público la comunicación institucional se vuelve protagonista. Así, se debe hacer sentir al individuo que puede ser observado permanentemente generando una interiorización del mecanismo de control (Gual, 2010). Esa visibilidad permanente del dispositivo que se ve en los primeros planos de las cámaras instaladas en plazas, parques, esquinas de la ciudad y también en el interior de los móviles policiales, generan un funcionamiento automático del poder, una sensación de vigilancia permanente que busca evitar el acto delictivo mediante la persuasión (Cascini, 2010). Por un lado, todos somos, en principio, objeto de observación de estos “ojos tecnológicos” distribuidos por la ciudad. Por otro, la utilización de estas herramientas demuestra la focalización de la mirada en ciertos lugares y grupos sociales. ¿Dónde está, entonces, focalizada la mirada?

En el paradigma policial, la seguridad no se piensa desde la positividad preguntándose cómo alcanzar su plenitud, sino que se plantea desde la negación intentando neutralizar las inseguridades. En esta disputa por el sentido de la “inseguridad” como significante vacío, en la cual distintas cadenas equivalenciales puján por conseguir un mayor grado de visibilidad, aparece entonces la figura del “delincuente”, el que “quiere hacer las cosas mal”, un sujeto peligroso que llega para terminar con la tranquilidad de los “vecinos”. Mediante la batería de medidas presentadas en el Plan de Seguridad Integral, propias de un modelo de prevención situacional del delito, a partir de ahora los “sujetos peligrosos” van a estar permanentemente vigilados. Los “vecinos”, los que “quieren hacer las cosas bien”, reclaman ese control y deben contribuir con su participación. En la cadena de equivalencias que se presenta reiteradamente a nivel discursivo se observa:

## “INSEGURIDAD-MIEDO-POLICIA-COMUNITARIA-VIGILANCIA-PREVENCIÓN-TRANQUILIDAD”

En esta cadena, la “inseguridad” se ubica como el “point de capiton” que fija retroactivamente el sentido, es la razón de ser de la nueva policía y de las cámaras de seguridad en el espacio público. Así se presenta la cadena de la figura discursiva del “vecino” y de los funcionarios del PRO. Un “vecino”, cabe recordar, que no se asocia a todos los individuos que habitan la ciudad. Es, más bien, una figura construida que concentra ciertas características: su posición económica privilegiada en la sociedad y un discurso recurrente sobre otro grupo social, los “delincuentes”, los que “erraron el camino”, los “violentos”, los “asesinos”, los que contribuyen al “desorden” y a la “anomia”. La figura del ciudadano comienza a entrecruzarse con la de vecino que a su vez es propietario o inquilino. Comienza así a construirse un perfil del destinatario-usuario de las políticas de prevención y control, un actor estereotipado que a la vez es convocado a participar en los planes de prevención comunitaria (Gual, 2010).

De esta manera, el actor construido como el “vecino” que reclama seguridad tiene como contrapartida la constitución de la figura del “delincuente”. Así se presenta una construcción estigmatizante, que debe ser sorteada a fin de comprender la fisura, la imposibilidad de lo social, el desequilibrio patológico que se expresa como aquello que no se puede simbolizar. El esfuerzo permanente por producir ese objeto imposible, el intento de dominar el campo de la discursividad para detener el flujo de las diferencias mediante fijaciones parciales, resulta una batalla cotidiana (Laclau y Mouffe, 1987). La plenitud imposible de la comunidad, este objeto imposible pero a la vez necesario, se presenta mediante una distorsión ideológica a través de identidades cerradas, allí donde en realidad hay identidades abiertas y en permanente disputa y negociación. Es aquí, en este terreno de disputa permanente, donde la “inseguridad” aparece como un significante vacío, como ese point de capiton que acolcha todo el campo y le otorga una identidad. Si en el terreno de la equivalencia existen dos operaciones centrales que son el flotamiento y el vaciamiento, y ambas son las caras de una misma operación discursiva, surge entonces la pregunta acerca de lo que sucede al pensar el significante inseguridad como flotante, cuyo sentido se encontraría aún suspendido. La cadena equivalencial de la “inseguridad” sería entonces muy diferente a la primera, por ejemplo:

## “INSEGURIDAD-PORTACIÓN DE ROSTRO-CONDUCTAS SOSPECHOSAS-DETENCIONES ARBITRARIAS-GATILLO FÁCIL”

Lo interesante es que esta cadena de equivalencias se da entre los excluidos del sistema, entre los que hacen visible una fisura, una diferencia insalvable. Aparece entonces la “inseguridad” como un campo de disputa ideológica y también política.

En el paradigma policial y preventivo en el que se insertan las medidas adoptadas por el PRO, la inseguridad se presenta en una relación directa al delito, quedando excluidas otras acepciones de la seguridad, asociadas al acceso al empleo, a la salud y a la educación. Las políticas securitarias se reducen a una política criminal, dentro de la cual se presta principal atención a los conflictos contra la propiedad y los disturbios callejeros (Gual, 2011). En este sentido, la finalidad del monitoreo urbano y de las nuevas fuerzas policiales es localizar y reducir las pequeñas y cotidianas *incivilidades*, así como los potenciales delitos contra un vecino presentado en el rol de víctima. Así, los discursos en torno al manteniendo del orden público, delimitan una ciudad en donde las desviaciones quedan excluidas y la geografía urbana es demarcada a partir de un termómetro social del miedo.

## Bibliografía

- Anitua, G. (2004). ¿Puede la agencia policial ser actor principal de políticas de seguridad ciudadana? En *La Relación seguridad-inseguridad en los centros urbanos de Europa y América Latina*. Madrid, España: Dykinson.
- Anitua, G. (2010). *La Policía Metropolitana de la Ciudad Autónoma de Buenos Aires*. Buenos Aires, Argentina: Ad-Hoc.
- Armitage, R. (2002). To CCTV or Not to CCTV: a review of current research into the effectiveness of CCTV systems in reducing crime. *Nacro Community safety practice briefing*, 1–8.
- Arteaga Botello, N. (2006). Vigilancia y control social de la violencia en México. *Capítulo Criminológico*, 34(1), 34–54.
- Carlés, R. (2010). El gobierno local del delito en la Ciudad Autónoma de Buenos Aires. Retóricas participativas y apelación a la comunidad. En G. Anitua (Dir.), *La Policía Metropolitana de la Ciudad de Buenos Aires*. Buenos Aires, Argentina: Ad-Hoc.
- Cascini, N. (2010). Espacio público, uso privado. Construcción hegemónica de la identidad. En G. Anitua (Dir.), *La Policía Metropolitana de la Ciudad de Buenos Aires*. Buenos Aires, Argentina: Ad-Hoc.
- Centro de Estudios Legales y Sociales, CELS (2011). *Informe 2011: Derechos Humanos en Argentina*. Buenos Aires, Argentina: Siglo XXI.
- Daroqui, A., Kaminsky, G., & Pegoraro, J. (2003). Inseguridad. Conversaciones entre Alcira Daroqui, Gregorio Kaminsky y Juan Pegoraro. *Argumentos*, 1–25.
- Deleuze, G. (1999). Post-scriptum sobre las sociedades de control. En *Conversaciones 1972-1990* (pp. 277–286). Valencia, España: Pre-textos.
- Fleitas, D. (2010). *La seguridad ciudadana en Argentina y su relación con el contexto regional*. Buenos Aires, Argentina: FLACSO.
- Foucault, M. (2000). Clase del 11 de enero de 1978. En *Seguridad, territorio, población: Curso en el Collège de France: 1977-1978*. Buenos Aires, Argentina: Fondo de Cultura Económica.
- Foucault, M. (2004). Nacimiento de la biopolítica. *Curso en el Collège de France 1978-1979*. Buenos Aires, Argentina: Fondo de Cultura Económica.
- Graham, S. (2002). CCTV: The stealthy emergence of a fifth utility? *Planning Theory & Practice*, (3), 237–241.
- Gual, R. (2010). De controlantes a controlados. Una aproximación al continuum securitario en la Ciudad Autónoma de Buenos Aires. En G. Anitua (Dir.), *La Policía Metropolitana de la Ciudad de Buenos Aires*. Buenos Aires, Argentina: Ad-Hoc.

- Kessler, G. (2009). *El sentimiento de inseguridad. Sociología del temor al delito*. Buenos Aires, Argentina: Paidós.
- Koskela, H. (2000). "The gaze without eyes": video-surveillance and the changing nature of urban space. *Progress in Human Geography*, 24(2), 243–265.
- Laclau, E. y Mouffe, C. (1987). Más allá de la positividad de lo social: antagonismo y hegemonía. En *Hegemonía y Estrategia Socialista*. Madrid, España: Siglo XXI.
- Lyon, D. (2002). Editorial. Surveillance Studies: Understanding visibility, mobility and the phenetic fix. *Surveillance & Society*, 1(1), 1–7.
- Martini, S., & Pereyra, M. (2009). *La irrupción del delito en la vida cotidiana. Relatos de la comunicación política*. Buenos Aires, Argentina: Biblos.
- Montbrun, A. (2001). *Policía y Seguridad Pública: modelos en marcha*. Cuyo: Ed. La Ley.
- Norris, C., Mccahill, M., y Wood, D. (2004). Editorial. The Growth of CCTV: a global perspective on the international diffusion of video surveillance in publicly accessible space. *Surveillance & Society*, 2(2/3), 110–135.
- Reeves, J. (2012). If You See Something, Say Something: Lateral Surveillance and the Uses of Responsibility. *Surveillance & Society*, 10(3/4), 235–248.
- Rios, A. (2011a). Seguridad pública y policía: en torno a la creación de la Policía Metropolitana de Buenos Aires. *X Congreso Nacional de Antropología Social. Facultad de Filosofía y Letras*. Buenos Aires, Argentina: Universidad de Buenos Aires.
- Rios, A. (2011b). *Policía y autonomía: gobierno local y seguridad en Buenos Aires*. Quito, Ecuador: FLACSO.
- Simon, J. (2011). *Gobernar a través del delito*. Barcelona, España: Gedisa.
- Tiscornia, S. (2004). Seguridad ciudadana y policía en Argentina. Entre el imperio del estado de policía y los límites del derecho. *Revista Nueva Sociedad*, (191).
- Wilson, J. Q., & Kelling, G. L. (2001). Ventanas Rotas La policía y la seguridad en los barrios. *Delito y Sociedad. Revista de Ciencias Sociales*, 15-16, 67–79.
- Zizek, S. (1992). Che vuoi? En *El sublime objeto de la ideología*. México D.F., México: Siglo XXI Editores.

#### **Links utilizados:**

Plan Integral de Seguridad de la Ciudad de Buenos Aires:

[http://www.buenosaires.gob.ar/areas/seguridad\\_justicia/policia\\_metropolitana/seguridad\\_integral.php](http://www.buenosaires.gob.ar/areas/seguridad_justicia/policia_metropolitana/seguridad_integral.php)

Ejes del Plan Integral de Seguridad:

[http://www.buenosaires.gob.ar/areas/seguridad\\_justicia/policia\\_metropolitana/ejes\\_plan\\_seguridad.php?menu\\_id=29500](http://www.buenosaires.gob.ar/areas/seguridad_justicia/policia_metropolitana/ejes_plan_seguridad.php?menu_id=29500)

Plan de Prevención del Delito:

[http://www.buenosaires.gob.ar/areas/pla\\_prevencion/?menu\\_id=1330](http://www.buenosaires.gob.ar/areas/pla_prevencion/?menu_id=1330)

Policía Metropolitana:

[http://www.buenosaires.gob.ar/areas/seguridad\\_justicia/policia\\_metropolitana/nuestra\\_policia.php](http://www.buenosaires.gob.ar/areas/seguridad_justicia/policia_metropolitana/nuestra_policia.php)

Centro de Monitoreo Urbano:

[http://www.buenosaires.gob.ar/areas/gobierno/centro\\_monitoreo\\_urbano.php](http://www.buenosaires.gob.ar/areas/gobierno/centro_monitoreo_urbano.php)

Más seguridad en los Barrios:

<http://pro.com.ar/compromisos/seguridad/>

Más seguridad para adultos mayores:

<http://pro.com.ar/compromisos/adultos-mayores/>

Mauricio Macri responde sobre las cámaras de seguridad:

<http://www.youtube.com/watch?v=fWsVMPNonSY>

Mauricio Macri en el cierre de campaña en Plaza Mafalda:

<http://www.youtube.com/watch?v=c1RLrdlpE-k>