

V Jornadas de Sociología de la UNLP. Universidad Nacional de La Plata. Facultad de Humanidades y Ciencias de la Educación. Departamento de Sociología, La Plata, 2008.

# Las políticas de seguridad en Argentina: la acción política entre autonomía y coacción. La cuestión de las instituciones y sus competencias. .

Martínez, Candice.

Cita:

Martínez, Candice (2008). *Las políticas de seguridad en Argentina: la acción política entre autonomía y coacción. La cuestión de las instituciones y sus competencias. V Jornadas de Sociología de la UNLP. Universidad Nacional de La Plata. Facultad de Humanidades y Ciencias de la Educación. Departamento de Sociología, La Plata.*

Dirección estable: <https://www.aacademica.org/000-096/358>

ARK: <https://n2t.net/ark:/13683/edBm/MCK>



Esta obra está bajo una licencia de Creative Commons.  
Para ver una copia de esta licencia, visite  
<https://creativecommons.org/licenses/by-nc-nd/2.5/ar>.

*Acta Académica es un proyecto académico sin fines de lucro enmarcado en la iniciativa de acceso abierto. Acta Académica fue creado para facilitar a investigadores de todo el mundo el compartir su producción académica. Para crear un perfil gratuitamente o acceder a otros trabajos visite: <https://www.aacademica.org>.*

Candice Martinez

Doctoranda EHESS / IDES-UNGS

[martinezcandice@yahoo.fr](mailto:martinezcandice@yahoo.fr)

### V Jornadas de Sociología de la UNLP.

“Cambios y continuidades sociales y políticas en Argentina y la región en las últimas décadas. Desafíos para el conocimiento social”. 10, 11 y 12 de diciembre de 2008.

**Mesa J22:** "La ley en la calle". Justicia, delito e instituciones de seguridad en Argentina.

---

**Título de ponencia:** “Las políticas de seguridad en Argentina: la acción política entre autonomía y coacción. La cuestión de las competencias e instituciones”.

#### **Resumen de ponencia.**

Entre fines de los años 90 hasta la actualidad en Argentina - considerados por los actores políticos y presentados en los medios como los años de mayor auge de las tasas de delito - varios planes de seguridad son formulados por parte del Gobierno nacional y de los Gobiernos provinciales. A nivel nacional, en el 2000, el gobierno de la Alianza y su presidente, Fernando de la Rúa, lanzan un plan nacional de prevención del delito que se presenta como una estrategia ambiciosa, de alcance nacional. El plan será mantenido durante el mandato del presidente Néstor Kirchner, aunque bajo la forma de un programa acotado, implementado por los gobiernos municipales que lo adoptan. En el mismo periodo, varios otros planes son formulados por el gobierno nacional mientras los gobiernos provinciales lanzan sus planes propios.

Esta sucesión de planes refleja la dificultad del gobierno nacional para formular una política pública de seguridad. Usando el enfoque de la sociología de la acción, proponemos un análisis de los actores políticos con responsabilidades en materia de políticas de seguridad y de sus acciones, preguntándonos cual es el impacto de la organización institucional sobre la acción política. ¿Las dinámicas político-administrativas inciden en la formulación de políticas públicas? ¿En el caso argentino, el carácter federal del Estado, la repartición de competencias

entre gobierno nacional y gobiernos provinciales, la división de los recursos entre administraciones en el seno del gobierno nacional, constituyen un obstáculo para la acción política?

## **I. Introducción. El problema de seguridad, la formulación de un plan de seguridad y el gobierno federal.**

En el 2000, el Gobierno de la Alianza recientemente elegido lanza un “nuevo” plan de seguridad, llamado Plan nacional de prevención del delito. Este plan se presenta como un plan ambicioso, de alcance nacional, así como una demostración del “retorno del Estado” en materia de seguridad y de la recomposición de su capacidad de elaborar políticas estatales, temas que habían estado en el centro del programa electoral de la Alianza, como contracara de la gestión de su predecesor, el presidente Carlos Menem (Sidicaro, 2003). El Plan será mantenido durante el mandato de F. de la Rúa y de su sucesor, N. Kirchner, hasta su abandono en el mandato de Cristina Kirchner. Sin embargo, en su recorrido sufrió numerosos cambios. Su “contenido” se fue acotando, fue relegado y entró en competencia con otros planes de seguridad lanzados por el gobierno de la provincia de Buenos Aires.

### El gobierno de la Alianza y el “retorno” del Estado en materia de seguridad.

El “problema de la inseguridad” había sido uno de los temas principales de la campaña electoral del 1999 en la provincia de Buenos Aires y, aunque en menor medida, de las elecciones nacionales el mismo año. Durante la campaña presidencial, F. De La Rúa tardó en posicionarse sobre este tema. Una vez electo, en el 2000, el Gobierno de la Alianza anuncia un ambicioso plan federal para “luchar contra la inseguridad” con la meta de “construir políticas de control del delito a nivel del Estado Nacional” y revertir el carácter “fragmentario” y “errático” de las políticas llevadas adelante por el gobierno de su predecesor, Carlos Menem (Citas extraídas del documento de presentación del plan). Para cumplir con esta meta, el plan prevé acuerdos políticos entre las instituciones del Estado nacional con competencias en materia de seguridad – Ministerio de Interior y Ministerio de Justicia – y entre los distintos niveles del Estado - nación, provincia, municipios. La acción del Estado en materia de seguridad debe ser una “acción conjunta” (idem). Como demostración de este retorno de un Estado “unitario”, el plan es lanzado en el marco de una reunión extraordinaria del Consejo de Seguridad Interior, en la cual estuvieron presentes el

Ministro de Interior y el Ministro de Justicia de la Nación, los representantes de todos los gobiernos provinciales, así como los titulares de las Fuerzas de Seguridad. En dicha reunión, firman un acuerdo político para el lanzamiento de un plan federal y su implementación en todo el territorio.

#### De un plan “integral” al “abandono” de medidas.

En el momento del lanzamiento, el plan fue presentado como una respuesta “integral” al problema de la inseguridad, buscando incidir sobre el conjunto de “causas” del delito y sobre la sensación de inseguridad. Combinaba varias metas a través de tres tipos de medidas: medidas de “prevención situacional”, a saber intervenciones sobre el entorno urbanístico, para disminuir las oportunidades de cometer delitos; medidas de control comunitario de la policía, para mejorar la calidad y eficiencia de la policía, aumentar la confianza de la población en la policía y luchar contra las violencias policiales; intervenciones sociales focalizadas en los barrios marginales con índices de criminalidad más elevados y, adentro de aquellos barrios, sobre potenciales autores de delitos, para evitar que los cometan.

A partir del 2000, el plan empieza a implementarse en la Ciudad de Buenos Aires, en varias municipalidades del conurbano bonaerense y en algunas provincias. Sin embargo, y a pesar del respaldo por parte del propio presidente, de los dos ministerios con competencias en materia de seguridad, del conjunto de los gobernadores, el plan nunca contó con presupuesto propio y su implementación es delegada a los gobiernos locales: provinciales y municipales. Desde luego, el costo de implementar el plan es transferido a dichos gobiernos. Las medidas de “prevención situacional”, muy costosas en implementar, son rápidamente abandonadas. La estrategia de participación ciudadana, cuya meta es introducir un control del accionar de la policía, tampoco se implementa. En la Ciudad de Buenos Aires, ya existían los Consejos de Prevención y en la provincia de Buenos Aires, el gobierno provincial estaba conformando los Foros de Seguridad. En el gobierno nacional, a partir de fines del 2001, el Ministerio de interior decide retirarse del plan, el cual permanece a cargo del Ministerio de Justicia.

Sin embargo, el plan se mantiene y en la práctica se establece una repartición de tareas entre niveles del Estado: mientras que los gobiernos provinciales consolidan sus programas de prevención situacional y participación comunitaria, el gobierno nacional refuerza su estrategia de prevención social y la articulación con gobiernos municipales. En el 2002, los funcionarios

responsables de la formulación e implementación del plan deciden reforzar la estrategia social mediante la creación de un programa social, el cual representa la principal innovación del plan con relación a otros planes. Se amplía la cobertura hacia nuevos territorios de implementación, mediante acuerdos con algunos gobiernos provinciales y municipales. El equipo del plan gestiona un acuerdo con el Ministerio de Trabajo de Nación para obtener becas destinadas a los participantes del programa de prevención social, el cual será la única medida efectivamente implementada hasta el 2008, año de abandono definitivo del plan.

La paulatina reducción de este plan federal, de una política ambiciosa y nacional a un programa acotado e implementado en algunos barrios por los gobiernos municipales que lo aceptan, plantea las cuestiones siguientes: ¿Qué puede hacer el gobierno nacional en materia de seguridad? ¿Que impacto tiene el diseño institucional sobre la posibilidad de formular e implementar una política “federal” de seguridad?

La cuestión del federalismo argentino: la distribución de competencias en el gobierno nacional y entre el gobierno nacional y los gobiernos provinciales.

Según la distribución de competencias entre el gobierno nacional y los gobiernos provinciales en materia de seguridad, las fuerzas de policía dependen de los gobiernos provinciales, los cuales también tienen competencias para fijar sus políticas en materia de seguridad. En el Estado nacional, la “Seguridad Interior”<sup>1</sup> es responsabilidad del Ministerio de Interior y, en su seno, de dos agencia administrativas: el Consejo de Seguridad Interior y la Secretaria de Seguridad Interior. Formular políticas de seguridad es una responsabilidad “compartida” entre nación y provincias, aunque la implementación de políticas nacionales siempre depende de su aceptación por los gobiernos provinciales. La posibilidad de crear un plan de seguridad “federal” dependía de su aceptación por los gobiernos provinciales. La cuestión del federalismo en Argentina, más precisamente de los conflictos acerca de la repartición de competencias entre el gobierno nacional y los gobiernos provinciales, es una cuestión y un “problema” político recurrente que estuvo en el centro de la construcción del Estado desde la independencia (Oszlak, 1999) así como también de las reformas del Estado desde los años ‘80 (Prévôt Schapira, 1992: 3).

---

<sup>1</sup>Ley 24.059 de Seguridad Interior, sancionada en el 1992.

## Las *policies* sometidas a la *politics*<sup>2</sup>?

Los conflictos entre niveles del Estado, así como adentro de cada nivel, han sido analizados como luchas de poder de carácter “político”. En un trabajo de los años ‘80 sobre la administración en América Latina y más particularmente en Argentina, Oscar Oszlak argumenta que la organización administrativa se encuentra sometida a conflictos políticos (Oszlak, sin fecha). Oszlak rechaza la dicotomía establecida en los trabajos clásicos de Frank Goodnow y Woodrow Wilson (1887) -fundadores de la administración pública-, entre administración y política. En sus trabajos afirmaban que la administración permanece externa a la “política”. Analizando el Estado y las políticas públicas en varios países latinoamericanos desde los años ‘50 hasta fines de los ‘70, los trabajos de O’Donnell y Oszlak quisieron demostrar el alto grado de politización de la acción administrativa. Oszlak (sin fecha) definía a la burocracia estatal como “una particular arena de conflicto político”.

Por un lado, en los trabajos sobre el Estado argentino, estos conflictos políticos son analizados como un reflejo de conflictos que tienen lugar en la sociedad. Desde luego, los conflictos sociales se trasladan al Estado y se convierten en fuente de dificultades y trabas para la acción político-administrativa, coaccionando la capacidad de acción de los actores político-administrativos. Oszlak cita el clásico trabajo de Robert Dahl (1956) sobre los regímenes democrático-liberales, en el cual argumenta que se caracterizan “por relaciones de poder que tienden a difundirse en múltiples instancias y unidades de decisión, conformando un sistema de autoridad “poliárquico”” (Oszlak, sin fecha). Analizando los regímenes democráticos que se instalaron en Latinoamérica en los años ‘60, Oszlak subraya que la dispersión de la autoridad es mayor en las democracias liberales latinoamericanas que se caracterizan por una menor concentración de poder, en comparación con los países europeos o Estados-Unidos. El Estado argentino se caracterizaría por una mayor “desburocratización” (S.N. Eisenstadt) y sería más permeable a los intereses de grupos sociales sobre los cuales se apoya el gobierno de turno. Los trabajos sobre las políticas de seguridad han también destacado la fuerte “demanda social de seguridad” presente en la sociedad argentina desde finales de los años 1990, considerada como el punto de partida para la formulación de “políticas de seguridad”. Por otro lado, la existencia de conflictos en el Estado ha sido analizada como causa de

---

<sup>2</sup> El idioma inglés dispone de dos palabras para hablar de “política”: distingue entre *politics*, que podríamos traducir como lo político y se refiere a proyectos políticos existentes y a los conflictos políticos entre fuerzas partidarias y; *policies*, que refiere a las políticas elaboradas e implementadas en el transcurso de una gestión.

“debilidad” institucional, ya que debilita la “capacidad de gestión pública” (Repetto, 2001), y refuerza la inestabilidad del juego político (Landau, 1969).

En el caso que nos interesa, la formulación de un plan nacional, sus características, evolución y los cambios en la organización administrativa no resultan exclusivamente del traslado al Estado de los conflictos sociales en torno a la seguridad. La organización institucional, aunque es vivida por los actores políticos como un marco que limita su posibilidad de acción, debe analizarse como el resultado de las acciones y estrategias entre los actores. Estas estrategias no se construyen en función de proyectos políticos claramente delimitados. Tampoco se estructuran entorno a divisiones partidarias, sino que resultan de alianzas, negociaciones y acuerdos entre actores diversos, entre los cuales hallamos a los actores administrativos y de “segundo rango” – agentes estatales de carrera y cuadros burocráticos. Los actores políticos de “primer plano” -presidentes, candidatos, gobernadores- no son los únicos protagonistas de la construcción de políticas públicas ni de “la política”. Apoyaremos nuestra argumentación en algunos conceptos del “policy analysis” y un trabajo empírico que consistió en entrevistas a funcionarios del gobierno nacional y expertos externos que participaron en la elaboración o participan en la implementación de este plan, y a informantes que trabajan en las instituciones concernidas.

### Como se construye una política publica?

La expresión *policy analysis* designa más bien una tradición de análisis del Estado y de las políticas públicas que agrupa trabajos heterogéneos. A partir de los años 30, varios trabajos desarrollados en países anglo-sajones tomaron como objeto el estudio de las “políticas públicas”, llamadas *policies* en idioma inglés. Posteriormente, tanto aquellos trabajos pioneros como los que retomaron este enfoque y se centraron en analizar la producción de políticas públicas fueron agrupados y designados bajo la expresión *policy analysis*. Sin embargo, el punto en común de los trabajos y su mayor aporte ha sido reorientar el foco de atención hacia la *acción* de los actores que desempeñan funciones en el Estado y puede definirse como el análisis de la acción política y administrativa (Thoenig, 1985). Esta tradición integra los aportes de la sociología, adoptando un enfoque más sociológico y analizando las políticas públicas y el Estado como resultado de un proceso de construcción, distanciándose de la ciencia política y del derecho administrativo y sus lecturas más normativas de la acción

pública, aunque guarda continuidad con estas disciplinas, conservando algunas de sus categorías de análisis.

La tradición del policy analysis se constituyó en la frontera entre dos puntos de vista. Un primer enfoque centrado en el Estado considera a la sociedad como un producto de la acción del Estado y pone el acento en la organización administrativa del Estado y los efectos de la acción pública sobre la sociedad. En esta perspectiva, los trabajos parten de la hipótesis de que “para inscribirse en la agenda, un problema debe ser integrado en las formas y las lógicas de funcionamiento del aparato político-administrativo” (Muller, Surel, 1998: 70). La configuración institucional, es decir, la definición institucional de los ámbitos de competencia y las relaciones jerárquicas, influyen sobre la acción de los actores estatales porque constituyen constreñimientos organizacionales, sobre todo porque los « problemas » que los actores políticos buscan resolver son redefinidos en función de la configuración político-institucional pero también, mas en general, por las características propias de los actores político-administrativos y las lógicas particulares que rigen sus acciones. Esta perspectiva tiene el mérito de resaltar la importancia de la organización administrativa y de los actores administrativos - los agentes estatales de carrera y los cuadros burocráticos - en la construcción de políticas públicas. Sin embargo, deja poco espacio para su autonomía.

Desde la perspectiva opuesta, hallamos los análisis pluralistas o societarios, que analizan el Estado como producto de la sociedad: el Estado es percibido como el resultado de la interacción entre grupos que son exteriores a él (Muller, Surel, 1998: 38). Numerosos trabajos han retomado las categorías de análisis de la sociología del interés público, o de la escuela del public choice, poniendo el énfasis en las estrategias y los intereses de los actores. Los actores aparecen entonces como “estrategas” que actúan en función de intereses individuales o institucionales. Contrariamente al primer enfoque, el acento es puesto en su autonomía, en detrimento de los límites que se imponen a su acción.

Los trabajos reciente sobre el Estado y la construcción de las políticas, han puesto en cuestión las lecturas centradas en el Estado y los actores estatales, mostrando la participación creciente de actores no estatales en la formulación de políticas públicas y la interdependencia entre actores sociales y políticos. Sin embargo, los actores estatales no dejan de tener un papel central en la construcción de esas políticas, construcción en la cual intervienen rivalidades endógenas al Estado, entre actores políticos y administrativos.



## **II. ¿Un problema público se transforma en prioridad de gestión? La inseguridad, de la cuestión electoral a la formulación de un plan federal.**

Debido al carácter muy reciente de la formulación de “políticas de seguridad” – a saber, políticas públicas que se organizan bajo esta denominación - los trabajos que abordan este tema directamente son poco numerosos. Los trabajos de Sain (1998 y 2002) y Font (1999) toman como punto de partida la formulación e implementación de políticas de seguridad, asumiendo que resulta de dos tipos de elementos: por un lado, “acontecimientos” ocurridos a fines de los 90, a saber la revelación de la participación de miembros de la policía de la provincia de Buenos Aires en el atentado de la AMIA, y el asesinato del fotógrafo Cabezas, donde también fueron involucrados miembros de la policía de la provincia de Buenos Aires. Por otro lado, la “demanda social” que se expresa a partir de fines de los 90. La expresión refiere a la importante mediatización que ha recibido este tema y a las movilizaciones sociales organizadas por actores sociales.

### **A. La inseguridad, un tema central en las elecciones provinciales.**

Sin embargo, las nociones de demanda social o de “politización” no explican cómo o por qué el “problema de la inseguridad” es retomado por actores, en este caso por grupos sociales y periodistas, y qué impacto tiene sobre las acciones de los actores políticos. Estas cuestiones han sido abordadas por los trabajos de Lorenc Valcarce (2003). El autor explica el proceso de construcción de la inseguridad como problema público, a partir de las luchas entre grupos de actores que se aferran al problema (Lorenc Valcarce, 2005), apoyándose en los trabajos sobre la movilización de grupos sociales (Bastien, Lagroye y Sawicki, 2006), que resaltan el papel central en la emergencia de un problema en el espacio público y su construcción como cuestión central de la organización de grupos de actores, interesados y con competencias para abordar este problema, contribuyendo así a hacerlo emerger en el espacio público y convirtiéndolo en problema “público”.

Entre estos grupos, Lorenc Valcarce resalta el papel que tuvieron algunos hombres políticos quienes, en las contiendas electorales de la provincia de Buenos Aires de 1999, construyeron sus campañas políticas alrededor de la “lucha contra el delito”. En el curso de dicha campaña, la inseguridad se consolida como problema público gracias a la intervención del gobernador

Duhalde (Lorenc Valcarce, 2003). De esta manera, la inseguridad fue primero un tema de las elecciones provinciales, construido inicialmente en torno al problema de la policía bonaerense. Ahora bien, Duhalde fue luego candidato en las elecciones presidenciales de 1999. Sus intervenciones públicas, la importancia de la provincia de Buenos Aires en términos geográficos y demográficos, y el impacto nacional de la inseguridad en la provincia, contribuyen a convertirla en uno de los ejes de las elecciones presidenciales y uno de los temas sobre los cuales los candidatos presidenciales deben “tomar una posición” (idem).

### **B. “La agenda gubernamental no se reduce a la agenda electoral”.**

Los trabajos anglosajones de análisis de políticas públicas recurren a la palabra *issue* para designar “un problema o cuestión que produce controversias, generalmente conflictual” (Garraud, 1990). Esta noción supone que ciertas opciones “se imponen”, constituyéndose como obligatorias para las “autoridades públicas”. Trabajos publicados a fines de los 90 en la Argentina subrayaban la “ausencia” de políticas para enfrentar el problema (Tiscornia, documento Cels; Sain, 1998). Desde luego, la constitución de la inseguridad como tema electoral no habría disparado todavía la construcción de una acción pública. Las “demoras” en formular respuestas (Sain, 2002) muestran que la conversión de un problema público en un objeto de intervención pública no es directa ni automática.

Para analizar la incorporación de un problema público en la gestión gubernamental, los análisis de políticas públicas recurren a la noción de “agenda política”. Esta noción aparece en el trabajo liminar de R. Cobb et C. Elder (1975) (Garraud, 1990) y puede ser definida como “el conjunto de problemas que constituye un objeto de tratamiento, de cualquier forma que fuese, por parte de las autoridades públicas y, por lo tanto, susceptible de constituirse en objeto de una o varias decisiones” (Garraud, 1990: 27). Trabajos posteriores (Kingdon, 1984) han introducido una distinción entre diferentes temporalidades de la vida política, mostrando que los momentos de Campaña electoral y los de gestión cotidiana deben ser aprehendidos como dos configuraciones diferentes (Lorenc Valcarce, 2003). En virtud de ello, “la agenda gubernamental no puede reducirse a la agenda electoral” (Garraud, 1990: 22, traducción nuestra), aun cuando podemos preguntarnos hasta qué punto el programa electoral obliga a los candidatos, una vez electos.

Los conflictos en torno a la inseguridad se trasladan de las elecciones de la provincia de Buenos Aires a las presidenciales, obligando a los candidatos - incluido el futuro presidente De la Rúa - a tomar una posición. En las contiendas nacionales, F. de La Rúa no fue el candidato de la lucha contra la inseguridad. Demoró en tomar posición y presentó un programa “consensual” en materia de seguridad, criticando las políticas de “mano dura” a la vez que declaraba que era preciso ser “firme” en la lucha contra el delito. Durante su mandato como Gobernador de la Ciudad de Buenos Aires, se enfrentó con el presidente justicialista, Carlos Menem, quien acusaba al gobierno de la ciudad ser incapaz de “mantener la ciudad segura” (Cels, Informe anual: 25). El voto de un nuevo Código de Convivencia Urbana en el 1998 disparó controversias. Por un lado, prohibía la prostitución en determinados espacios de la ciudad. Pero también apuntaba a luchar contra las prácticas violentas y corruptas por parte de la Policía Federal Argentina en el control de las faltas contravencionales, las cuales habían sido denunciadas en juicios contra autoridades de la PFA en el 1997 y 1998 (Informe del Cels, 2000, Capítulo 2). A partir del 1997, el Gobierno de la Ciudad crea los Consejos de Seguridad y Prevención del Delito con la meta de introducir pautas de control ciudadano de la PFA. En el 1998, lanza el Programa Seguridad Ciudadana. Estas primeras experiencias de “política de seguridad” provocaron fuertes resistencias en la PFA y por parte de actores en el Estado. Los Consejos de prevención fueron transformados en Consejos de prevención comunitaria, en los cuales la Policía federal impuso que sea ella quien convoque a los vecinos y que las reuniones se desarrollen en las comisarías, redefiniendo su meta inicial.

### **III. L'organisation administrative soumise aux interactions entre acteurs politiques et administratifs.**

La construcción de las políticas públicas depende de la manera en que se monta un “espacio de intercambios” en el seno del Estado y del modo en que los actores aprehenden y definen un problema público (Muler, Surel, 1998: 70). La agenda política no se identifica con el “programa” político del candidato electo o del gobierno, sino que resulta de las interacciones entre actores sociales y políticos, en las cuales actores pueden reapropiarse y transformar las políticas. En este proceso, algunos trabajos han destacado la importancia de la organización y el funcionamiento de la administración burocrática, la cual condiciona los recursos y define las competencias de los actores. Sin embargo, en el caso del plan nacional que aquí analizamos, la organización administrativa ha sido sometida a las interacciones entre los actores.

## **A. La organización institucional entorno a la seguridad: cambios en las “autoridades”.**

Durante la gestión de Fernando de la Rúa, suceden varias reorganizaciones administrativas en el Ministerio de Justicia y el Ministerio de Interior. Según la Ley de Seguridad Interior, la responsabilidad de formular políticas de seguridad corresponde al Ministerio de Interior. Sin embargo, el Ministerio de justicia será el principal protagonista de la política de seguridad del Gobierno nacional hasta el 2004. Entre el 2002 y el 2004, la Secretaria de Seguridad Interior, inicialmente ubicada en el Ministerio de Interior, será transferida al Ministerio de Justicia, renombrado Ministerio de Justicia, Derechos Humanos y Seguridad. Estos cambios en la organización y las redefiniciones de competencias adentro y entre ministros demuestran la autonomía de los actores políticos “de segundo plano” y de los actores administrativos con responsabilidades en materia de seguridad en el gobierno nacional para la definición de sus competencias.

En el proceso de construcción de políticas, los trabajos sobre las políticas de seguridad en Argentina se han centrado en los conflictos y el papel desempeñado por los políticos, es decir, los actores políticos de primer plano - candidatos, presidentes, ministros. Los trabajos de *policy analysis* introducen una distinción entre actores políticos y administrativos, distinción que constituye una herencia del derecho administrativo. Se pone allí el acento en el papel de la burocracia, su organización y los diferentes tipos de actores que operan en su seno (Baumgartner, Jones, 1991).

## **B. Un candidato con un “problema”, buscando soluciones.**

Roger Cobb y Charles Elder resaltaron el papel de la movilización por parte de grupos sociales en la “publicitación” y posterior inscripción de un problema publico en la agenda política. Sin embargo, este modelo subestimaba el rol de los actores estatales – políticos y administrativos – en el proceso de construcción de las políticas públicas (Lorenc Valcarce, 2003). Más tarde, revisaron su modelo completándolo con lo que llamaron el “inside initiative model”, que busca describir situaciones en la cuales son actores del Estado quienes inician la política pública (Cobb, Elder, 1972, in Lorenc Valcarce, 2003: 13). Por otra parte, Cohen, March y Olsen (1972) desarrollaron un modelo conocido como “modelo de la basura” o de las “anarquías organizadas” (Muller, Surel, 1998) para describir los casos en los cuales los

actores recurren a soluciones que ya existen para resolver un “nuevo” problema que emerge: buscan en las “basuras” de su organización y reciclan proyectos. La formulación de políticas públicas aparece como un proceso anárquico y contingente, lejos de la imagen de una acción pública planificada y racional, sometida a un “proyecto” predefinido llevado adelante por actores políticos y puesto en acción por actores administrativos.

En efecto, tras la reunión de Consejo de seguridad en el 2000, el presidente F. de la Rúa encarga a sus Ministerios de Interior y de Justicia formular un “plan de seguridad”. Sin embargo, la “génesis” del plan de prevención es anterior a esta reunión. En el ministerio de justicia, la dirección de política criminal había empezado a diseñar planes de acción para intervenir sobre el delito, a partir de mediados de los años 90. En el 1999, el director había presentado a Carlos Menem y a su ministro de Justicia un proyecto de plan denominado “Hacia un plan nacional de política criminal” (documento interno, Ministerio de justicia), el cual permaneció bajo la forma de un proyecto y no fue adoptado.

### **C. “Nosotros siempre seguimos trabajando”: la autonomía administrativa.**

Esta dirección fue creada en 1992 por León Arslanián, quien fuera Ministro de justicia en los primeros años del primer gobierno de Carlos Menem. Inicialmente, fue creada como un instituto de investigación y asesoramiento sobre temas vinculados a la criminalidad y su tarea principal era la elaboración de las estadísticas criminales. Esta dirección incluía una sub-dirección de “prevención”, cuya tarea era reflexionar sobre planes de acción preventivos para intervenir sobre el delito. En el 1993, Arslanián renuncia como Ministro de Justicia por un conflicto con el presidente en torno a la independencia de la justicia y la reforma de la Corte Suprema. Los Ministros de justicia que le sucedieron otorgaron poco interés a esta dirección, que será marginalizada, y a la formulación de “políticas criminales”. Sin embargo, el director de política criminal que ocupa el cargo desde 1993 hasta hoy, creador del plan, se interesa en estas cuestiones y muestra un particular apego personal y profesional por el tema de la delincuencia y las políticas de prevención.

El director de política criminal se incorporó en la dirección como sub-director de prevención en el 1992. Es abogado en derecho penal y se especializó en criminología. También es, desde el 1995, el representante argentino ante la Comisión de Prevención del Delito de las Naciones Unidas. Bajo su gestión, la Dirección ampliará sus competencias, agregando a las tareas de

consultoría y formulación de proyectos de legislación penal, la elaboración de “políticas criminales”. En 1997, la Dirección inicia un plan piloto en un barrio de la Ciudad de Buenos Aires, apoyando a un grupo de vecinos, retomando los principios del programa inglés “neighbourhood watch” (Hener, Niszt Acosta, sin publicar). A partir del 98, y bajo la gestión de F. De La Rúa en el Gobierno de la Ciudad, participara en la creación del Programa de Seguridad Ciudadana y la creación de los “Consejos de Seguridad y Prevención del Delito y la Violencia”.

### **C. Los actores políticos, estrategas puros?**

El “nacimiento” del plan de prevención muestra que los actores administrativos y los actores políticos de segundo plano, en especial los ministros, se cuentan entre los actores clave para poner en agenda un problema. Los análisis han destacado que ellos pueden pretender presentarse como los actores institucionales competentes para asumir un problema. Se produce por lo tanto “un fenómeno de captación de un problema por los actores públicos que lo ven como un recurso suplementario y un vector de legitimación” (Muller, Surel, 1998: 70). De la misma manera que los actores sociales “tienen una problematización particular, esos individuos o grupos tienen a su vez una alternativa dada en el seno del aparato político-administrativo, determinando así directamente las dinámicas de inscripción sobre la agenda institucional” (idem).

Sin embargo, esta “captación” no responde siempre a un comportamiento exclusivamente estratégico definido por intereses. Los hombres políticos son más que estrategas. Ellos son igualmente, profesionales, intelectuales, y pueden ser también « apasionados ». En el caso del director de política criminal, su apego por el problema del delito no responde únicamente a una estrategia para valorizar la dirección, sino también a su trayectoria profesional y sus ámbitos de interés. Jurista de formación, la cual ha prolongado como abogado penal en un Master en criminología y muestra un gran interés por la sociología, más en particular, por la sociología de la delincuencia, cuestión sobre la que ha publicado diversas obras. También ha reorientado las actividades de la dirección, añadiendo a las tareas de consejo y formulación de proyectos de ley penal, el desarrollo de investigaciones que tomaron una orientación empirista, inspirándose en los métodos de las ciencias sociales y en la tradición de “investigación-acción” presente en la sociología argentina. Además, él considera que el Ministerio de Justicia es competente para formular “políticas criminales”, aunque, debido a la

distribución de las competencias en el gobierno nacional, esta responsabilidad en realidad depende del Ministerio del Interior.

#### **IV. Una organización institucional sometida a alianzas y rivalidades entre actores.**

Los actores institucionales disponen de ciertos “márgenes de maniobra” en la definición y redefinición de competencias de su administración, y la orientación de sus actividades. Por supuesto, el impacto que tendrán las tareas que desarrollan de manera autónoma, dependen de las posibilidades de aplicarlas. Para ello, deben encontrar interlocutores interesados que los apoyen, hacer alianzas con actores de primer plano en el seno del Estado. El trabajo administrativo es también un trabajo de “relaciones públicas” que obliga a los apasionados a devenir estrategas.

##### **A. Las alianzas reposan sobre afinidades personales y relaciones partidarias.**

El director de política criminal, un funcionario dotado de un proyecto, encuentra en el nuevo presidente que está en busca de un plan de acción, una salida para sus actividades. El proyecto de “política criminal” será reformulado y devendrá en el Plan Nacional de Prevención iniciado en el 2000. Este plan estuvo “en gestación” desde fines de los ‘90, cuando la Dirección de Política Criminal desempeñaba sus proyectos, a la vez que participó en la formulación de programas en la ciudad de Buenos Aires en el momento en que Fernando De la Rúa era Jefe de gobierno de la Ciudad. Marginada en el gobierno nacional, la Dirección, o más bien su Director, busca otros espacios de intervención e interlocutores a quienes proponer “planes de acción”. Encuentra entonces en el Jefe del gobierno de la Ciudad, recientemente elegido, a un hombre político accesible, ya que ambos pertenecen al mismo partido político - el Radical.

En el 1999, con la llegada de la Alianza al gobierno nacional, esta posibilidad se reabre. En este momento, nuevos actores entran en el gobierno. El director de política criminal es cercano, políticamente y personalmente al nuevo Ministro de Justicia, así como a funcionarios y asesores cercanos al nuevo Ministro del Interior, provenientes del radicalismo. Ambos ministros, nombrados por De la Rúa, tendrán un papel determinante apoyando su proyecto para que sea aceptado como plan. En consecuencia, la Dirección cobra mayor importancia dentro del Ministerio de Justicia y pasa a ser la responsable de la “política criminal” de la

Nación. Tras el lanzamiento del plan, durante la gestión de Fernando De la Rúa, su Director se convierte en Subsecretario de Política Criminal.

El respaldo obtenido de parte de los actores políticos centrales -los Ministros de Justicia y del Interior- y los cambios de ministros tuvieron mayor incidencia que la organización institucional. Por otro lado, no buscaban responder a presiones o “demandas sociales”. Si la adopción de un plan puede explicarse por el proceso de “publicitación” de la inseguridad, las reorganizaciones administrativas respondieron más bien a juegos de alianzas y rivalidades endógenas al Estado, entre los actores políticos y administrativos, y obstáculos determinados por la coyuntura particular que atravesaba el país en aquel momento: la crisis económica y política del 2001, provocando un cambio de gobierno. El Ministro del Interior que asume tras la crisis decide desvincular el plan de su Ministerio, y pasa a depender exclusivamente del Ministerio de Justicia. Por su parte, el nuevo Ministro de Justicia decide relegar el plan. Mientras tanto, la cuestión de la inseguridad, que nunca tuvo para los actores nacionales el lugar central que tenía en la provincia como prioridad -o *issue*- política, perdió peso frente a la crisis política y económica.

## **B. Conflictos entre rivalidades personales e intereses institucionales.**

La dirección de política criminal logró construir alianzas en torno al plan, consiguiendo el apoyo de actores estratégicos, todos pertenecientes al partido radical en un primer momento. Las alianzas incluirán otros actores, a medida que se negocian acuerdos con los gobernadores e intendentes radicales y peronistas. Con la llegada de Aníbal Ibarra, candidato de la Alianza como Jefe de gobierno de la ciudad de Buenos Aires en el 2000 y también cercano al director de política criminal, el Plan encuentra enseguida un primer territorio de implementación y se lleva a cabo en casi todas las *villas miseria* de la ciudad de Buenos Aires. Luego, es puesto en marcha en las provincias de Neuquén y de Mendoza. Es a partir de 2001 que se realizan las primeras “experiencias piloto” en la provincia de Buenos Aires (en los municipios de Morón y Avellaneda) gracias a los acuerdos realizados con los gobiernos municipales. Pero estas alianzas no llegarán a incluir a un “socio o partenaire” fundamental para la instauración de una política de seguridad que intenta ser “nacional”: el gobierno de la provincia de Buenos Aires. El “territorio” de la provincia de Buenos Aires constituye un punto central para la seguridad, ya que representa una zona importante por su población -casi el 64% de la población bonaerense vive en el conurbano- y es el lugar donde los índices de criminalidad



son más elevados. Según Marcelo Saín, en 1998, cuando se inicia la reforma de la policía de esta provincia, se producen ahí más del 67% de los hechos delictivos denunciados en todo el territorio provincial (Saín, 2002, p. 118). Pero, qué peso puede tener una política nacional sin “tener” en cuenta ese territorio?

Por lo tanto, se negoció una aproximación y un intento de acuerdo político con el gobierno provincial que nunca se concretará. Un acuerdo con el gobierno de Carlos Ruckauf era imposible, no tanto debido a sus pertenencias partidarias -el Presidente era radical mientras que el gobernador era peronista- sino a que tenían orientaciones opuestas sobre las políticas en materia de seguridad. En 2002, Carlos Ruckauf renuncia como gobernador y es su vicegobernador, Felipe Solá, quien lo reemplaza. El nuevo gobernador de Buenos Aires nombra a Arslanián como Ministro de Seguridad y, a partir de 2004, deciden retomar la reforma de la policía provincial que fuera iniciada en 1997 por el gobernador precedente, Eduardo Duhalde; dicha reforma incluía la creación de Foros de seguridad, ámbitos de participación ciudadana para instaurar medidas de control de la policía. En 2004, para reforzar la reforma, el gobierno provincial crea un plan de seguridad denominado: Plan de Seguridad Ciudadana.

El Director de política criminal y el Ministro de Seguridad de la provincia tienen posiciones cercanas en cuanto a las políticas de seguridad y numerosos paralelos pueden establecerse entre el Plan Nacional de Prevención y el Plan de Seguridad Ciudadana. Ambos planes, son muy similares y comparten una misma orientación; sin embargo, entran en competencia. La superposición de estos planes no explica la relegación del plan nacional; ella, es más bien consecuencia de rivalidades entre los actores. Los dos hombres mantienen relaciones de rivalidad/competencia personal y “profesional”. Ellos han tenido trayectorias similares, dado que los dos han participado del juicio organizado en 1985 durante el gobierno de Alfonsín, contra nueve miembros de gobiernos militares de la última dictadura. En este juicio, Arslanián se desempeñó como juez mientras que el Director de política criminal era fiscal. Se conocieron en ese momento y unos años más tarde, en 1992, el Director de política criminal integró el Ministerio de Justicia en el momento en que Arslanián se constituyó como Ministro de Justicia en el gobierno nacional. No fue nombrado por Arslanián sino que accedió a su cargo por concurso mientras que el Ministro tenía problemas para encontrar a una persona que encabezara la dirección. La política criminal y la investigación sobre la delincuencia eran entonces, cuestiones poco atractivas para los candidatos a los puestos en el Ministerio de Justicia.

### **C. Problemas públicos y competencias estatales en permanente redefinición.**

Según la distribución de competencias entre el gobierno nacional y los gobiernos provinciales, las fuerzas de policía dependen de los gobiernos provinciales. Por lo tanto, el gobierno nacional no tiene injerencia sobre las policías provinciales. No es tanto la organización institucional y la distribución de competencias entre nación y provincias que define cuál es el nivel “legítimo” y competente para asumir la cuestión de la inseguridad sino que las múltiples redefiniciones del problema de la inseguridad. El proceso de construcción de un problema público implica un proceso de categorización y etiquetamiento del problema, bajo el nombre de inseguridad, cuyo “contenido” se fue redefiniendo conforme se fueron sucediendo los conflictos.

El problema de la inseguridad emerge en el espacio público en 1997, tras la revelación de la participación de miembros de la policía en los Atentados de la AMIA y del asesinato de Cabezas, como “problema de la policía” (Lorenz Valcarce, 2003). Sin embargo, durante la campaña electoral, será reformulado por los candidatos Luis Patti y Carlos Ruckauf como problema del “delito”. Cuando Felipe Solá asume como gobernador, emprende una deslegitimación de las políticas llevadas adelante por el Ministro de Seguridad de Ruckauf (Lorenz Valcarce, 2003: 58). Por lo tanto, el “problema de la inseguridad” se constituye nuevamente como problema de la “policía”. Esta situación otorga más legitimidad al gobierno provincial para impulsar su propio plan. Así, los problemas públicos tienen una “temporalidad” hecha de “tiempos fuertes y eclipses”. En función de las coyunturas, pueden ser más o menos “destacados”, desaparecer y reaparecer regularmente, ser objeto de distintas definiciones y reformulaciones, volver periódicamente pero según ritmos variables (Garraud, 1990). La definición de un problema constituye lo que está en juego para los actores políticos y para los actores administrativos en el momento de las elecciones pero también a lo largo de la gestión gubernamental.

### **Conclusiones.**

El “éxito” de un plan federal respaldaba en la posibilidad de obtener apoyos, en el gobierno nacional y en los gobiernos provinciales, apoyos que se lograron mediante estrategias de alianzas, alianzas que se construyeron en un primer momento entre los actores de la Alianza,

que la pertenencia partidaria hacia accesibles, pero rápidamente se extendieron por fuera del radicalismo. Encontraron su límite en “conflictos” entre gobiernos y agencias administrativas, las cuales no resultan exclusivamente del traslado, en el Estado, de los conflictos sociales entorno a la seguridad sino de redefiniciones permanentes del problema de la inseguridad y de las rivalidades entre actores políticos y administrativos. Estas rivalidades no se estructuraron entorno a oposiciones partidarias o orientaciones “ideológicas” de las políticas de seguridad sino de estrategias de parte de los actores estatales para ampliar sus competencias de intervención. En el gobierno nacional, esta “estrategia” fue protagonizada por actores de segundo plano. Aunque fue respaldada por actores de primer plano en un primer momento, aquellos apoyos eran más bien “personales” que institucionales, induciéndonos a analizar el protagonismo central, pero frágil, de actores individuales en la construcción de políticas publicas en la Argentina.

### **Bibliografía.**

BASTIEN, François ; LAGROYE, ; SAWICKY, ; Sociologie politique, FNSP, 2006.

BAUMGARTNER, Frank; JONES, Bryan, « Agenda dynamics and policy subsystems », The Journal of Politics, Volume 53, Issue 4, novembre 1991.

CELS, Informe Annual, 2000.

COBB, R., ELDER, C, Participation in American Politics : The Dynamics of Agenda Building, Baltimore et London, The John Hopkins University Press, 1972.

COHEN, MARCH, OLSEN, « A Garbage Can Model of Organizational Choice », Administrative Science Quarterly, 17 (1), March 1972.

FONT, Enrique, « Transformación en el gobierno de la seguridad: análisis exploratorio de conceptos y tendencias », SOZZO, Máximo (coord), Seguridad Urbana: nuevos problemas, nuevos enfoques, UNL, Santa Fe, 1999.

GARRAUD, Philippe, « Politique Nationale : élaboration de l’agenda », L’Année Sociologique, n°40, Contributions à une sociologie des politiques publiques, PUF, 1990.

JONES C.O., An introduction to the study of public policy, Belmont, Duxburry, 1970.

KINGDON, John, Agendas, alternatives and public policies, New York, Longman, 1995, (1ere édition, 1984).

LORENC VALCARCE, Federico, L'insécurité au pluriel. La construction politico-journalistique du problème de l'insécurité en Argentine. Mémoire pour le Diplôme d'Etudes Approfondies « Gouvernement : Institutions et sociologie de l'action publique, Sous la direction de Daniel Gaxie, Université de Paris 1 Panthéon-Sorbonne, Paris, 1 septembre 2003.

LORENC VALCARCE, Federico, “La sociología de los problemas públicos. Una perspectiva crítica para el estudio de las relaciones entre la sociedad y la política”, Nómadas. Revista critica de ciencias sociales y jurídicas, N° 12, junio 2005.

MULLER, Pierre ; SUREL, Yves, L'analyse des politiques publiques, Col. Clefs/Politique, Editions Montchrestien, 1998.

OSZLACK, Oscar, La formación del Estado argentino. Orden, progreso y organización nacional, Editorial planeta argentina, tercera edición, 1999.

OSZLAK, Oscar, “Políticas Públicas y Regímenes Políticos: Reflexiones a partir de algunas experiencias Latinoamericanas”, Documento de Estudios CEDES Vol. 3 N° 2, Buenos Aires (sin fecha?).

OSZLAK, Oscar “Estado y Sociedad: ¿nuevas reglas de juego?”, en Reforma y Democracia N° 9, CLAD, 1997.

SAÍN, Marcelo Fabián, “Democracia, Seguridad Pública y Policía. La reforma del sistema de seguridad y policial en la Provincia de Buenos Aires”, Informe del CELS, Diciembre 1998.

SAIN, Marcelo Fabián, Seguridad, democracia y reforma del sistema policial en la Argentina, Buenos Aires, Fondo de Cultura Económica, 2002.

SIDICARO, Ricardo, La crisis del Estado y los actores políticos y socioeconómicos en la Argentina (1989-2001), Libros del Rojas, UBA, Eudeba, Buenos Aires, 2002.

THOENIG, Jean-Claude, « L'analyse des politiques publiques », in Grawitz, Madeleine et Leca, Jean, Traité de Science Politique, Tome 4, Les Politiques Publiques, PUF, Paris, 1985.