



Tipo de documento: Tesina de Grado de Ciencias de la Comunicación

Título del documento: Políticas de seguridad en los gobiernos populares de la historia argentina reciente: gestión de la seguridad y conflictividad social

Autores (en el caso de tesis y directores):

Soledad Salinas

Paula Morel, tutora

Datos de edición (fecha, editorial, lugar,

fecha de defensa para el caso de tesis): 2023

Documento disponible para su consulta y descarga en el Repositorio Digital Institucional de la Facultad de Ciencias Sociales de la Universidad de Buenos Aires.
Para más información consulte: <http://repositorio.sociales.uba.ar/>

Esta obra está bajo una licencia Creative Commons Argentina.
Atribución-No comercial-Sin obras derivadas 4.0 (CC BY 4.0 AR)



La imagen se puede sacar de aca: https://creativecommons.org/choose/?lang=es_AR



UNIVERSIDAD DE BUENOS AIRES



FACULTAD DE CIENCIAS SOCIALES

CIENCIAS DE LA COMUNICACIÓN

TESINA DE GRADO:

***“Políticas de seguridad en los gobiernos populares
de la historia argentina reciente: gestión de la
seguridad y conflictividad social”***

Tesista: Soledad Salinas

Tutora: Paula Morel

Políticas de seguridad en los gobiernos populares de la historia argentina reciente: gestión de la seguridad y conflictividad social

ÍNDICE

I. <u>Introducción</u>	4
i. Planteo general. Propósito y objetivos de trabajo. Principales perspectivas teóricas y conceptos abordados.	4
a. Presentación	5
b. Modelos y políticas	7
c. Sobre <i>lo neoliberal</i>	17
ii. Pertinencia y relevancia al campo de la comunicación	20
II. <u>Apartado metodológico</u>	21
i. Aproximación al objeto de análisis	21
ii. Corpus: lineamientos para el abordaje de la base documental	26
iii. Presentación de las principales categorías analíticas	26
a. Formaciones, series y sintagmas	26
III. <u>Sobre los ejes de análisis</u>	33
i. La noción de <i>lo neoliberal</i>	33
a. Especificidades	33
b. Gestionar los conflictos	35
ii. Hacia la coyuntura	44
a. Indoamericano: reposición de la cuestión social	44
b. Discursividad del conflicto	47
c. Ministerio de Seguridad de la Nación como una gestión del conflicto	53
iii. ¿Cómo se desplazan las políticas públicas sobre el conflicto social?: Conducción política de la seguridad como gestión del Estado	56
a. Gestionar la Seguridad: como conducción civil de las fuerzas y como lo propio de un Estado eficiente	56
b. ¿Qué tensiona gestionar conflictos?	64

iv.	Seguridad como Derecho, Seguridad con Inclusión Social. ¿En qué redunda discursiva e ideológicamente gestionar la conflictividad?.....	69
a.	El derecho convocado: Derecho a la seguridad. De la justicia social a la inclusión social y de la organización política a la participación ciudadana.....	71
b.	Seguridad con inclusión social: Entrar a los tiros. Estado eficiente, formaciones discursivas en trama.....	77
c.	Gestión política.....	85
1.	La “evidencia”: Gestión de la conflictividad con Inclusión Social.....	85
2.	Sobre el nuevo paradigma en seguridad. Prevenir la “cuestión social”.....	86
IV.	<u>Aproximaciones finales</u>	89
	Conducción Política como Gestión del Estado. Entre lo dicho y lo no dicho.	
V.	<u>Posfacio</u>	94
	El encuentro de dos gramáticas, enlaces y tensiones: Gestión (mercado) y Política (pueblo). <i>Gestiones</i> : del Indoamericano a Guernica.	
VI.	<u>Bibliografía</u>	107
VII.	<u>ANEXO. Base documental</u>	109

I. Introducción

i. **Planteo general. Propósito y objetivos de trabajo, principales perspectivas teóricas y conceptos abordados. Presentación del corpus.**

El proyecto de trabajo tiene como propósito la indagación y el análisis de formaciones discursivas, e ideológicas, relativas al desarrollo de políticas públicas en materia de seguridad, inscriptas en la historia reciente de los denominados “gobiernos populares” en Argentina.

Resulta de especial interés analizar materialidades discursivas que permitan identificar posiciones enunciativas, incluso antagónicas, emergentes en el marco común del devenir del proceso neoliberal. Todo ello comprendido en un horizonte conceptual marxista, particularmente el propuesto desde Luis Althusser, en su desarrollo de la *Teoría de la Reproducción Social*.

En orden complementario, siguiendo a Pêcheux, se pretende un análisis desde un enfoque materialista de la *Teoría de las Significaciones*, de la conformación de las *formaciones discursivas* relativas a las políticas de seguridad en el ámbito de las “*gestiones*” de gobierno. Respecto de esto último, la perspectiva de Sergio Caletti redunda en un elemento teórico conceptual clave para enriquecer el análisis: “*En rigor, buena parte de lo que ocurre en el mundo contemporáneo podría entenderse como la ocupación del espacio que solía ser propio de la política por parte de estrategias de gestión (...)*” (Caletti, 2006).

Así, en el devenir de estas políticas de seguridad surge, como un objetivo en el presente trabajo, la posibilidad de advertir ciertos desplazamientos de las esferas, o campos, de las políticas públicas de gobierno, específicamente, para con el abordaje de la denominada *conflictividad social*. En este último aspecto Susana Murillo (2011) aporta un vasto desarrollo que permite enmarcar aquella

conflictividad en el ámbito del desarrollo conceptual de la *nueva cuestión social*. Bajo una mirada que pone el foco en la interpelación ideológica de los denominados organismos internacionales de gobierno sobre los Estados locales, Murillo despliega elementos sustanciales para cristalizar precisamente el rol del Estado y sus desplazamientos políticos en términos del abordaje del conflicto social.

El análisis propuesto es entendido no meramente como la indagación sobre una pluralidad de textos, sino más bien como la búsqueda de una heterogeneidad habitada por tensiones y contradicciones (Aguilar et. al., 2014). Se tratará antes que de un ejercicio de yuxtaposiciones, de la identificación de relaciones entre las distintas esferas discursivas en diálogo. De este modo, se parte de un supuesto devenido en directriz analítica: el carácter constitutivamente heterogéneo del discurso, en donde toda secuencia discursiva contiene elementos de ese exterior constitutivo. Tal perspectiva teórica servirá de prisma en la comprensión analítica de los procesos históricos propuestos.

a. Presentación

La primera aproximación, entonces, repone como hecho político la ocupación de tierras del Parque Indoamericano, acaecida en diciembre de 2010 en la Ciudad de Buenos Aires. Aquella ocupación de tierras, con el fin de paliar un déficit habitacional, tuvo como saldo la muerte de tres personas en el marco del despliegue de un operativo de represión y desalojo del predio, ubicado en el sur de la Ciudad. Como respuesta política a lo acontecido, el 10 de diciembre de ese año la entonces Presidenta Cristina Fernández dispuso la creación del Ministerio de Seguridad de la Nación.

“Nada le interesa más a esta Presidenta que preservar la vida y el patrimonio de cada argentino. Pero también porque creo en Dios en serio, y porque creo en el Evangelio en serio, sé que no puedo quitarle la vida a nadie para defender algo material, porque cuando te arrebatan

*una vida nada ni nadie lo puede reparar.” Estas palabras eligió la presidenta Cristina Fernández de Kirchner para referirse a los violentos enfrentamientos derivados del desalojo de familias que habían ocupado el Parque Indoamericano. La realidad social y climática había cambiado los planes **para los festejos del Día de los Derechos Humanos. En el acto, la Presidenta anunció la creación del Ministerio de Seguridad, que ahora quedará separado del área de Justicia y adjudicó la escalada de los incidentes en Villa Soldati a quienes “intentan desgastar a un gobierno”** (Cristina Fernández de Kirchner, 10/12/2010)¹.*

Se designó entonces a cargo de la conducción de la cartera a la ministra Nilda Garré, quien abandonó el mismo cargo en el Ministerio de Defensa de la Nación, y para tomar su nuevo rol dejó la conducción de las fuerzas armadas pasando a estar al frente de las fuerzas de seguridad. Su plataforma de gobierno se irguió bajo una denominada política de *Seguridad Democrática*, esquemáticamente caracterizable por el control civil de las fuerzas, nuevos estándares de formación y la apertura a la participación ciudadana en el control del desempeño de las fuerzas.

*“(…) En primer lugar, se debió asumir la responsabilidad de **conducir políticamente** todo el proceso, incluyendo las fuerzas de seguridad y policiales. Era necesario lograr su modernización, dotarlas de equipamiento adecuado, **mejorar su nivel profesional con una buena capacitación y reducir los márgenes de autonomía adquiridos respecto de las autoridades políticas conforme a patrones establecidos bajo el poder militar.** Hoy podemos decir que así como contamos con unas Fuerzas Armadas conscientes de la necesidad de respetar el orden constitucional y la soberanía del Pueblo, también las **fuerzas de seguridad y policiales***

¹ <https://www.pagina12.com.ar/diario/elpais/1-158496-2010-12-11.html>. El resaltado en esta cita, y en todas las materialidades discursivas que componen el corpus bajo análisis, se trata de un recurso propio, de la autoría de esta tesina, su ubicación metodológica será detallada en tanto herramienta operativa en el Apartado metodológico.

han asumido su naturaleza plenamente civil, reconociendo su origen y potencia social y comunitaria. Y aunque falte aún mucho camino por recorrer profundizando modelos de organización más democráticos, estamos en condiciones de afirmar que hemos alcanzado los consensos básicos para seguir avanzando” (Nilda Garré, 03/2011)².

En marzo de 2012, en el marco del mismo gobierno, tiene lugar un cierto giro político, se nombra como Secretario de Seguridad de esa cartera al, hasta entonces, viceministro de Desarrollo Social de la Nación, Sergio Berni, quien aún hasta ese momento revistaba en actividad como Teniente Coronel del Ejército.

*“(…) el Estado Nacional asumió las responsabilidades internacionales de tomar medidas para realizar un **efectivo control sobre las prácticas policiales del uso de la fuerza y armas de fuego.** (...) Esto no implica cambiar el lugar que tienen las Fuerzas de Seguridad, sino entender que **su función debe ser cumplida con eficacia, total respeto por los derechos humanos y buscando la resolución de los conflictos del modo menos violento posible**” (Sergio Berni, 2015)³.*

A más de diez años de aquel evento, a la luz del debate público, se advierte, entre muchas situaciones críticas, una tensión política explícita al interior de un mismo gobierno en el campo de las políticas securitarias. Las modalidades discursivas que diez años atrás asomaron en diferencias programáticas en el desarrollo del incipiente Ministerio de Seguridad de la Nación parecen reeditarse, invitando aquí también a la indagación.

b. Modelos y políticas

En tal marco inicial de supuestos, este trabajo se propone indagar, en materia de políticas públicas de seguridad, la composición discursiva de un modelo de

² Nilda Garré, Discurso Apertura 1º Plenario del Consejo de Seguridad Interior, marzo, 2011.

³ Sergio Berni, “Uso Racional de la Fuerza”, Prólogo, 2015.

abordaje del campo de la seguridad en términos de políticas públicas. Modelo evidentemente en auge varias décadas atrás e impreso en el devenir del proceso neoliberal en Argentina.

Precisamente, en consonancia con el proceso neoliberal devenido desde las últimas dictaduras militares en América latina, es posible afirmar que en Argentina, a partir de la década del setenta se configuró el inicio de un largo proceso de consolidación, no sin tensiones, de aquel paradigma securitario que tras haberse instalado drásticamente en la década de los noventa en Argentina goza aún de cierta vitalidad. Se trata entonces, desde una mirada de la criminología crítica, de *“la consolidación de una muy peligrosa conclusión: aquella que afirma que no existen alternativas – reales, viables- al empleo del sistema penal y/o de la cárcel, para el tratamiento y la regulación de los conflictos sociales”* (Rivera Beiras, 2000: 23).

En términos de Susana Murillo el escenario descripto se ubicaría en el marco de la conceptualización de la *nueva cuestión social*:

(...) la cuestión social se reconfigura y el modelo de resolución se transforma en nuestro país a partir del paulatino desbloqueo del arte neoliberal de gobierno. Entonces emerge la denominada “nueva cuestión social”, cuyo núcleo ya no radicará en la brecha entre igualdad y acceso a la propiedad; o en la contradicción entre trabajadores y patronos. De alguna manera hablar de “nueva cuestión social” es en algún sentido impropio, pues el neoliberalismo resuelve aquel viejo problema desplegando una estrategia discursiva centrada en la idea de la natural desigualdad de todos los seres humanos. Los grupos partidarios de esta nueva perspectiva impulsan la desaparición de políticas sociales universales, el estímulo a la competencia, la transformación de los ciudadanos en empresarios de sí mismos y la construcción de un complejo dispositivo denominado “pobreza”, que tiene entre sus rasgos fundamentales la criminalización de quienes no

han sabido administrar su “capital humano” de modo exitoso. (Murillo, 2011).

Desde aquel paradigma securitario antes referenciado, se asume que el brazo punitivo o represivo del Estado, emergente del abordaje político de la conflictividad social, concibe fundamentalmente a la seguridad como un problema restringido a la presencia o ausencia de delito.

A modo en extremo esquemático, a fin de expresar la lectura histórica que fundamenta este trabajo, es posible sintetizar que el programa político económico neoliberal en Argentina fue violentamente desplegado con la dictadura cívico militar en 1976, redundando en el asesinato y desaparición forzada de miles de personas con activo compromiso en organizaciones políticas y sociales. Aquel mismo programa se profundizó, ya en democracia, durante la década de los noventa y tuvo como punto de inflexión el estallido social acaecido en Argentina en diciembre de 2001.

Resulta un aporte específico en materia de seguridad el desarrollo analítico que Murillo establece entonces acerca de la emergencia de la demanda social sobre la denominada *inseguridad*, a partir del 2001 en la Ciudad de Buenos Aires:

La apelación a la inseguridad, particularmente luego de la crisis del 2001, en una ciudad donde el terror ha funcionado efectivamente en el pasado, no es inocua (...). El terror frente a la “inseguridad” opera en Buenos Aires como el vector que lleva a la aceptación de la “natural desigualdad”. Tal aceptación ha sido posible a través de la paulatina construcción de ese “nosotros” y esa “otredad”. El carácter brumoso de esos términos es el que asegura su efectividad performativa. La otredad puede ser ocupada por cualquier figura amenazadora y en este vaivén los pobres se dibujan como los espantajos que la pueblan. Contra esa amenaza vaga, pero siempre presente, muchos “vecinos” no vacilan en suplicar o exigir seguridad. (Murillo, 2011).

Ahora bien, Murillo también señala al 2001 como punto de inflexión respecto del rol del Estado y las intervenciones de los organismos internacionales, para con los denominados países no desarrollados:

Las transformaciones del Estado comenzaron a conformar un nuevo pacto social en el que el Estado dejó de ser sagrado, y se convirtió en “socio” o “cliente” de las instituciones del mercado. Las innovaciones en la organización estatal se llevaron a cabo en dos “olas” de reformas, aunque luego del año 2001 podemos hablar de una fuerte inflexión dentro de la segunda fase. (Murillo, 2008).

Es en relación a esta cuestión acerca de los señalamientos de los organismos internacionales para con los Estados de América latina que, en términos de la autora:

La segunda fase de transformaciones sostenía la importancia de la “reforma institucional” con dos objetivos: la reforma jurídica y la revalorización de la sociedad civil y las organizaciones no gubernamentales (ONG). Este último objetivo implicaba un nuevo rol del Estado y de la sociedad civil, a fin de paliar los efectos macroeconómicos y defender los derechos de los más vulnerables: particularmente niños, mujeres y minorías étnicas victimizadas y explotadas. Era menester “aprender” y “cambiar” a partir de las lecciones recibidas. Era evidente que el crecimiento de la pobreza implicaba un “riesgo” (BM, 2005e: 3); suponía, por ende, la transformación del concepto de “pacto social”. En 1996, el BM insistía en la necesidad de efectuar reformas institucionales que tuvieran como objetivo claras reglas de juego como prerequisite del funcionamiento del mercado. (Murillo, 2008).

Aquella crisis social, económica y política se dinamizó en la proliferación de numerosos procesos de participación directa plasmados en asambleas populares, barriales, y una recurrente movilización ciudadana en las calles que redundó en represión, violencia y muerte. Sin embargo, como la autora lo describe, esa

participación supo condensarse políticamente, supo ser ordenada en una recomposición institucional, por un gobierno que logró encausar sus demandas políticas.

Así, el gobierno peronista de corte kirchnerista, iniciado en 2003 en Argentina, entre otros aspectos, dinamizó una agenda fuertemente ligada a las demandas populares de distintos sectores al momento desplegar sus políticas públicas, de tal modo que aquella recomposición institucional cobró fuerte legitimidad social.

Resulta interesante, para esta propuesta de trabajo, tensionar precisamente sobre aquella legitimidad social, aquella que tracciona demandas populares y se irgue en el marco de una segunda ola de reformas del Estado a partir de 2001. Con reformas sugeridas por la política transnacional a través de los organismos económicos internacionales y en el marco de un notable resurgimiento de gobiernos populares en América latina.

Al respecto Murillo realiza una lectura en torno a las condiciones de posibilidad política que el procesamiento social de la muerte ha traccionado en Argentina:

Por otra parte, la muerte entre los argentinos aparece como un fenómeno difícil de procesar (...). La colonización de la muerte denegada y no procesada –en un mundo donde la juventud eterna y la sonrisa plena son una condición para pertenecer– ha transformado los modos de hacer política, gestando, como veíamos, primero un consenso por terror, que luego gestó un consenso por apatía que acordó tácitamente las reformas de los años noventa. A partir de 2001, la situación se modificó: en Argentina, la resistencia en las calles que persistió durante casi todo el año 2002 produjo como contrapartida la represión y un crecimiento del asedio mediático que instala a la muerte en la vida cotidiana como algo natural, y que profundiza las heridas producidas por las transformaciones económicas y la sordera de los estamentos del poder político al dolor de las poblaciones. Frente a este conflicto creciente, surge el punto de entrada de la accountability. La

estrategia intenta colonizar los padecimientos y canalizarlos en términos de “rendición de cuentas”, con el fin de legitimar las reformas exigidas por los organismos internacionales. (Murillo, 2008)

Sintetizando la presentación del recorte temporal, luego de una primera etapa comprendida por la presidencia de Néstor Kirchner (2003-2007), sobrevino una segunda liderada por Cristina Fernández de Kirchner (2007-2015). En atención a la clave de lectura propuesta por Murillo, se advierte para este análisis que en ambas etapas se sostuvo como pilar político la concepción de un Estado que debía fortalecerse y posicionarse como regulador de los distintos intereses y conflictos que se articulan en una sociedad.

Ahora bien, a la última presidencia de Cristina Fernández le siguió la de Mauricio Macri (2015-2019), ubicada en términos políticos programáticos en las antípodas de los gobiernos de tradición popular en Argentina, y expresamente alineado con la derecha política nacional y regional. Al respecto, resulta oportuno señalar que Mauricio Macri logra su ingreso rotundo en el escenario político nacional precisamente en el marco pos 2001, como señalara también Murillo, encabezando en 2004 el proceso de destitución del entonces Jefe de Gobierno de la Ciudad de Buenos Aires, luego del hecho que mediáticamente se conoció como la “tragedia de Cromañón”. En aquel entonces, en el marco de un recital de rock en un local de la Ciudad de Buenos Aires, murieron 194 personas, en su mayoría jóvenes, en términos de gobierno, lo acaecido redundó en la destitución del Jefe de Gobierno, tras considerarlo políticamente responsable de lo acontecido, y tuvo despliegue el asentamiento político del macrismo en la Ciudad.

Ahora bien, sólo cuatro años después de la presidencia macrista, una coalición de unidad peronista se impuso en las elecciones presidenciales con la fórmula de Alberto Fernández- Cristina Fernández, quienes asumieron su mandato en diciembre de 2019. A partir de este recorrido inicial, este trabajo construye una

hipótesis específica en relación a las políticas de seguridad que han tenido lugar en los denominados gobiernos populares en la historia reciente argentina.

Una primera hipótesis de trabajo, entonces, advierte una particular concepción de la conflictividad social, aquella que inevitablemente en la historia del proceso neoliberal ha sido atravesada por la *naturalización de la desigualdad* y que, entonces, habilita para su abordaje político un desplazamiento de la esfera de las políticas sociales hacia la esfera de las políticas de la seguridad.

Esta hipótesis de adscripción a una *naturalización de la desigualdad* en este momento del proceso neoliberal posibilita su comprensión teórica desde el entendimiento de lo que Catanzaro y Romé conceptualizan como cierta crisis del humanismo en la consolidación y devenir del *neoliberalismo*:

(...) la dimensión pertinente para el análisis de la coyuntura neoliberal en sus aspectos ideológicos exige situarse en una genealogía aún más larga, que podríamos caracterizar como la crisis de la formación ideológica humanista, que se extiende a los albores de la consolidación del sistema-mundo capitalista. (Catanzaro-Romé, 2021: 275).

Así, la referencia teórica citada resulta sustancial tanto por su aporte en términos de singular conceptualización como por su perspectiva teórica, en tanto lectura materialista de *lo neoliberal* en tiempo presente.

En un segundo nivel de hipótesis, el interés del trabajo propuesto implica un análisis sobre la plausibilidad de esa cierta concepción de conflictividad social. Es decir, en este nivel surge la pregunta acerca de ¿cómo resulta “dicha” esa conflictividad, cuáles son las formas que asume y hacen posible de ser nombrada? ¿Cuáles son las modalidades que asume el modo de “decir” o nombrar a esta conflictividad?

Se intenta de este modo inscribir el análisis propuesto en aquella *crisis del humanismo*:

(...) crisis del humanismo, que en parte dejó expuesto el costado mítico de un “progreso” y una “reconciliación” enhebrados con la perpetuación del dominio, las asimetrías sociales y la explotación de la naturaleza externa e interna, es también la crisis del proceso contradictorio de subjetivación popular-democrática en el espacio público contra la aristocracia y la superstición. En este marco puede entenderse la tendencial zozobra de la “ideología jurídica” que permite a los aparatos jurídicos formales funcionar con la idea de que todos somos libres e iguales “por naturaleza” (Althusser, 2011: 103-104). (Catanzaro-Romé, 2021: 275)

Es precisamente en este marco que resulta conducente para el desarrollo de esta indagación la pregunta por las condiciones de posibilidad, de ser nombrada, de esa conflictividad social.

*“Nosotros apelamos aquí a una perspectiva completamente distinta e interpretando que hemos llegado, como dice nuestra Presidenta, para hacernos cargo de los problemas, avanzamos en todos los frentes. **Tenemos que forjar un nuevo paradigma en materia de seguridad, dada su larga historia de distanciamiento entre la sociedad civil y los temas de seguridad, incluyendo en esa distancia a la dirigencia política**”.* (Nilda Garré, 06/2011)⁴

Siguiendo el hilo del recorrido indagatorio elegido, se torna inevitable analizar en la posibilidad de ser dicha de esa cierta conflictividad, y no otra, la cuestión respecto de los saldos de la desigualdad social del modelo productivo tributario de un proceso neoliberal. Aquella desigualdad estructural es tramitada ideológicamente y es entonces cuando esa conflictividad, estructural también, logra pasar al plano

⁴ Nilda Garré, Seguridad y Derechos Humanos. Junio, 2011.

del decir investida de su particular forma discursiva, el procesamiento social de la desigualdad encuentra materialidad en el decir. Surgen allí ciertas tensiones en el marco de un gobierno democrático de expresa tradición popular, se trata de repensar la dialéctica entre desigualdad y represión del conflicto. La exclusión se asume, y también emerge la necesidad de que la forma de abordarla ya no sea meramente a través del ejercicio pleno del monopolio de la violencia, de la represión, sino mediante otras formas, ahora civiles, que den cuenta de una intervención que “*gestione el conflicto*”.

En tal sentido, cobran espacio otros interrogantes desde la *gestión* política de la seguridad: ¿a qué demandas político-sociales pretende responder el abordaje de dicha concepción de la conflictividad social? En el conflicto por la “toma” de tierras del Parque Indoamericano exponerse una clara demanda social de vivienda, de *tierra para vivir*. Pero, de igual modo, manifestarse la demanda social de no permitir las “tomas” sobre la propiedad privada, o pública. El límite de la propiedad como ordenador social se manifiesta. Y la naturalización de la desigualdad decir aquello que se vuelve tolerable, en tanto posible de asumirse, es decir, pese a los costos, y aquello sobre lo que no existe mediación posible, aquello que se torna un límite imposible de transgredir.

Es posible tolerar la angustiante pena, no sin una lógica sacrificial, frente a la ausencia de condiciones materiales básicas para personas adultas, niños y niñas, que emprenden una ocupación de tierras para garantizar la subsistencia de sus propias vidas. O asumir, en la misma racionalidad sacrificial, un índice de pobreza que supere el cincuenta por ciento de la población del país, pero que no sin pena, nuevamente, permita sin embargo sostener, mantener, el nivel de conflictividad social, aún tras su anuncio oficial y divulgación pública y mediática.

Lo que sí resulta intransigente es aquel límite de la propiedad, donde una “toma” de tierras en un predio público ubicado en el sur de la Ciudad redonda en la muerte de tres personas. El sacrificio implicaría la asunción de cientos de miles de

personas viviendo y muriendo en la pobreza, la intransigencia implicaría la muerte como saldo represivo en manos de las fuerzas de seguridad frente al intento de ocupación de tierras.

La creación del Ministerio de Seguridad, en tanto política pública, tensiona con aquel saldo de muerte. Ahora bien, el análisis de Catanzaro y Romé parece dar un encuadre coyuntural, e historizado, a dicho escenario:

Y es esta naturalización de la desigualdad que produce subjetivaciones sacrificiales con deberes pero sin derechos, la que permite comprender el papel estratégico y las tremendas resistencias que las luchas por los derechos adquieren –como contratendencia– en las sociedades latinoamericanas contemporáneas. (Catanzaro-Romé, 2021: 276)

En este sendero conceptual, entonces, es posible encausar un desarrollo analítico respecto de la concepción de delito circundante en derredor a la ocupación de tierras, hecho fundacional de la creación del actual Ministerio de Seguridad de la Nación, y aquello que no está socialmente permitido, más aún, aquello que debe reprimirse en el plano de la interpelación de los sujetos.

Al respecto, contribuye la perspectiva de Lucía Wegelin, en su análisis sobre los aportes teóricos de Wendy Brown y su desarrollo en torno a la *razón neoliberal*:

Cuando Brown se pregunta por lo novedoso de esta economización de la vida que la razón neoliberal produce, responde pensando la especificidad de este homo economicus contemporáneo (Brown, 2015: 33). En primer lugar, señala la cuestión del grado: en el neoliberalismo se es siempre y solamente homo economicus. Pero además, este sujeto neoliberal se caracteriza por constituirse como capital humano (y no, como lo describía la economía política clásica como sujeto del intercambio u orientado según el propio interés) y, en ese sentido, somete todos los dominios de su vida al

criterio de valorización infinita del capital financiero. Es decir, todas sus actividades y decisiones están orientadas hacia el incremento del valor del sí mismo en función de la competencia con otros. (Wegelin, 2017: 9).

Siguiendo, desde el desarrollo de la misma autora, resulta conducente para esta indagación el abordaje que realiza particularmente en torno a la interpelación de los sujetos políticos *neoliberales*:

Lo que se cifra en el nombre del neoliberalismo determina las preguntas que podemos hacer para comprenderlo así como los materiales en donde vamos a buscarlo. Si lo pensamos como una ideología que funciona a través de un régimen de subjetivación y una serie de normatividades prácticas pero que no se reduce a eso, sino que opera políticamente, construye imaginarios e interpela a sujetos políticos es posible preguntarse cómo es que el neoliberalismo “convence” e indagar los sentidos y afectos históricos con los que se enlaza. (Wegelin, 2017: 14).

c. Sobre lo neoliberal

En la pretensión analítica planteada hasta aquí, la reposición histórica y el análisis de la coyuntura ideológica tendrán como objeto tributar a la perspectiva que sostiene al proceso neoliberal como aquel entramado complejo, que lejos de anclarse de manera unívoca en ciertos modos de gobierno autoritario, pervive y se desarrolla en la forma de la sobredeterminación.

Así, en pos de profundizar en la hipótesis inicial es posible pensar en la vitalidad del proceso neoliberal como un complejo vestido por múltiples capas, donde incluso *meritocracia* e *inclusión social* podrían ser comprendidas como dos capas distintas, bien diferenciadas, de un mismo entramado de *lo neoliberal*.

De esta forma, en un orden analítico, surge como concepto clave la noción de *sobredeterminación*. El concepto de sobredeterminación propuesto por Althusser,

permite aquí comprender, a través de la dinámica dialéctica, las implicancias de lo neoliberal en las transformaciones sociales y económicas en una temporalidad dada.

La densidad del concepto, abre un campo de problematización que permite repensar relaciones contradictorias, materializadas en formaciones discursivas que no se *evidencian* amalgamadas en ese entramado de *lo neoliberal*.

Es así que este trabajo se ubica como un análisis crítico ideológico sobre los procesos de significación que dan lugar a la construcción de políticas públicas, en el marco de la circulación de discursos sociales en la historia reciente de Argentina.

Se analizan de este modo aspectos de la dialéctica de la sobredeterminación en un proceso neoliberal, problematizando la concepción misma de *neoliberalismo*, y sus posibles despliegues en tanto discursividades gubernamentales en los cursos de implementación de políticas públicas en materia de seguridad.

En términos de reposición de discursividades, de formaciones discursivas que abran el camino analítico del trabajo, se traza finalmente en el desarrollo del trabajo el trayecto *del Indoamericano a Guernica*⁵. Al respecto cabe señalar una nota en particular, la cual se abordará en mayor detalle en el apartado metodológico, si bien esta reposición del trayecto del Indoamericano a Guernica no se traduce estrictamente en los términos metodológicos del corpus seleccionado, algunas discursividades que circularon y se reponen en el análisis tributan a los fines reflexivos y particularmente a modo ensayo de la apropiación conceptual de la compleja dinámica de la trama de *lo neoliberal*. Ello así, atento se trata de escenarios de conflictos sociales con muchas coincidencias, más de diez

⁵ *Guernica* hace referencia a la ocupación de tierras en esa localidad que tuvo lugar el 20 de julio de 2020, evento que se extendió por varios días y que concluyó en un desalojo. <https://www.telam.com.ar/notas/202010/529884-guernica-predio-ocupado-tierras-cronologia.html> Se desarrollará el hecho más adelante a los fines de ahondar en el análisis.

años después de la decisión de la creación del Ministerio de Seguridad de la Nación.

En esta línea, se abre la discusión en el análisis con aquellas formulaciones conceptuales que, con el eje puesto en una mirada cronológica, reduccionista, han planteado en cierta historicidad de la Argentina la “retirada del Estado” de la mano de la consolidación del *modelo neoliberal*. Al igual que aquellas que, tiempo después, han postulado “su regreso”.

En este sentido Wegelin, polemizando con las perspectivas que nominan al *neoliberalismo* en términos de racionalidad, pero destacando sus innegables aportes conceptuales a la complejización analítica, retoma la teoría foucaultiana y acerca un encuadre posible:

Por un lado, la perspectiva foucaultiana permite refutar los análisis simplistas en términos de retirada del Estado y reconsiderar su intervención fundamental para la producción y reproducción del principio de la competencia como lógica social. Tanto los estudios de Laval y Dardot como los de Brown insisten con el rol fundamental del Estado en la proyección de la racionalidad neoliberal, tanto hacia sus propios modos de funcionamiento, como hacia la sociedad toda. En ese sentido, ellos afirman no sólo que el Estado responde a las necesidades del mercado y está organizado él mismo según la lógica empresarial, sino que la esfera política se somete a los criterios de utilidad de la racionalidad económica (Cfr. Brown, 2005). (Wegelin, 2017: 7)

Para los denominados gobiernos populares en la Argentina reciente abordar el desarrollo de políticas públicas en materia de seguridad desde perspectivas alternativas a la interpelación del puño represivo del Estado, impresa en el devenir local del proceso neoliberal, implica hoy, como mínimo, desafíos sobre saldos históricos contemporáneos. Abrir la discusión y el análisis hacia nuevas aristas, que interpelen en novedosos horizontes de futuro, tracciona hacia un abordaje

teórico epistemológico crítico bajo la forma de una indagación y un análisis que advierta el carácter constitutivamente heterogéneo del discurso.

Finalmente, a partir de todo lo presentado hasta aquí, resta señalar que este trabajo explora un corpus principalmente compuesto por materiales institucionales, y discursos oficiales, de divulgación pública que fueron producidos por el Ministerio de Seguridad de la Nación, desde su creación en diciembre de 2010, hasta el final del período de gobierno conducido por la entonces Presidenta Cristina Fernández. Con el objeto de reconstruir a partir de ellos, y sus interconexiones, características de algunas formaciones discursivas que si bien los excede, hace pie en ellos dejando marcas susceptibles de ser relevadas y analizadas. Además, constituye el corpus una serie de publicaciones periódicas vinculadas a la implementación de políticas de seguridad, que en el mismo sentido nos acercan a la pervivencia del análisis en escenarios contemporáneos.

ii. Pertinencia y relevancia al campo de la comunicación

En una primera instancia, otorga pertinencia al campo de la comunicación la opción por el abordaje mismo del tema en cuestión. El análisis de los diversos fenómenos sociales desde una perspectiva que habilita la dimensión analítica de las significaciones sociales para su comprensión, se constituye en sí mismo en un elemento que otorga pertinencia al campo de la comunicación social.

Se parte de una concepción de comunicación en tanto producción social de significaciones, como una forma de construir el objeto de estudio de las ciencias sociales. Así, es posible comprender a la comunicación en tanto producción social que remite a tradiciones teóricas materialistas, estructuralistas, posestructuralistas, y al análisis de estos procesos a partir de su materialidad: los discursos sociales.

A su vez, aquel marco, supone comprender a la historia como una construcción social eminentemente conflictiva y política, que se desarrolla

en tanto lucha de poder en el espacio público. Esta perspectiva además ancla la noción de sujeto desde un abordaje histórico y una construcción dialéctica en su propia constitución.

Para emprender esta tarea se entiende entonces pertinente el desarrollo de los enfoques teóricos basados en el entrecruzamiento de marxismo y psicoanálisis, desde los cuales se intenta superar la histórica dicotomía entre subjetivismo y objetivismo, dando trámite a la problemática del sujeto pero sin abandonar un encuadre general contenido en el materialismo histórico. Precisamente, el punto de encuentro de estas perspectivas surge a partir de tomar como objeto los discursos sociales, en tanto materialidades.

De tal manera, es un objetivo de trabajo aquí identificar la conformación, y llevar adelante el análisis, de una formación discursiva entendiéndola como parte material de una o más formaciones ideológicas, que determinan aquello que puede y debe ser dicho a partir de una posición dada en una coyuntura histórica, inscrita en una relación de clases.

II. Apartado metodológico

i. Aproximación al objeto de análisis

En el marco epistemológico diseñado por el Grupo de Investigación en Comunicación ***“Ideología, Estado y subjetividad en la(s) temporalidad(es) neoliberal(es)”***, se despliega la investigación, precisamente, en un modo singular de articulación discursiva conjugado en sobredeterminaciones y dominancias, desigualdades y contradicciones.

Se piensa así una indagación anclada en la coyuntura de dichas materialidades, un análisis que entiende que los discursos se analizan a la luz de sus condiciones de producción. Prima la idea de identificar las huellas de la sobredeterminación en

la producción de los discursos, se busca de ese modo identificar esas huellas en *contenido* y *forma*. En tal sentido Authier- Revuz cita con precisión a Michel Pêcheux (Authier- Revuz, 1984)⁶:

Lo propio de toda formación discursiva es disimular en la transparencia del sentido que se forma en ella, la objetividad material contradictoria del interdiscurso que determina esta formación discursiva como tal, objetividad material que reside en el hecho de que 'ello habla' siempre, 'antes', en otra parte e independientemente. (Pêcheux, 1975: 147)

En relación a la periodización, se traza aquí una demarcación temporal de los materiales discursivos seleccionados, tributando a los procesos de formación de los discursos analizados, atendiendo también a las operaciones de identificación de relaciones interdiscursivas, y finalmente respondiendo a la problemática que anuda el trabajo propuesto.

Resulta de particular sustento al análisis enunciativo de esta indagación el despliegue identificado en cierta *dimensión polémica* del discurso, el reconocimiento de posiciones adversarias con las cuales el yo polemiza, se distancia en las construcción de un "otros". En este sentido, se comprende que el universo articulado de formaciones discursivas y/o dominios que es el interdiscurso implica necesariamente que toda formulación es reformulación. La polémica como forma discursiva anuda a una repolitización del debate.

Así, se piensa en términos de hipótesis que funcionan como motor, impulso, de la indagación, partiendo de series discursivas seleccionadas y enmarcadas en una teoría sobre la heterogeneidad constitutiva de todo discurso, procurando no caer en un mecanismo ideológico de relegitimación técnica de lo ya sabido.

En esta propuesta de trabajo, de acuerdo a lo dicho, en el análisis se busca advertir ciertas *marcas*, recurrencias, referidas a la *disposición* en series de

⁶ En "Heterogeneidad(es) Enunciativa(s)", 1984.

determinados sintagmas de las formulaciones discursivas. Resulta clave para la indagación componer los trazos en los que el sujeto de la enunciación “es hablado” por el *interdiscurso*, en tanto allí se clarifica el funcionamiento del *efecto del preconstruido*, como resultado de un proceso, atravesado por relaciones de fuerza.

De esta manera, el *interdiscurso* conceptualmente atiende a la formación discursiva como elemento de una formación ideológica, a partir de una posición dada, en un contexto específico, determinada por el estado de la lucha de clases, se delimita lo que puede y debe ser dicho. Es consecuente, para el desarrollo de este análisis, la indagación por los *dominios interdiscursivos*, la identificación de ellos resulta relativa a la secuencia de la que se parte, la problematización que ancla el análisis.

La problematización que sostiene esta investigación aborda materialidades discursivas con el fin de descomponer aquellas unidades, cuya homogeneidad no resulta ser más que un *efecto ideológico*. Así, es que se aborda el proceso de desnaturalización que cobra cuerpo sólo en un proceso de *historicidad* de aquello que se desnaturaliza.

De esa manera, se ubica al análisis desde una perspectiva que entiende que los discursos se analizan a la luz de sus condiciones de producción, y que ello necesariamente implica comprender los diversos órdenes constitutivos de las condiciones de producción de un discurso. Como se presentara con anterioridad, serán fundamentales para el análisis los postulados de Louis Althusser en su desarrollo del concepto de Ideología, así como también, los aportes de Michel Pêcheux y sus orientaciones conceptuales para una teoría del discurso.

La delimitación de una *formación discursiva* implicará un primer acercamiento en el camino metodológico en este trabajo. Pêcheux la define cuando afirma: “(...) llamaremos *formación discursiva* a aquello que, en una *formación ideológica* dada,

es decir, a partir de una posición dada en una coyuntura dada determinada por la lucha de clases, determina “lo que puede y debe ser dicho” (Pêcheux, 2016: 142).

Es decir, el trabajo de individualizar y circunscribir una formación discursiva se vincula directamente con la delimitación de la trama que une enunciados dispersos, relacionándolos. Para Pêcheux, entonces, *lo discursivo* es uno de los aspectos materiales de lo que él denomina formación ideológica.

Se hablará de formación ideológica para caracterizar un elemento susceptible de intervenir como una fuerza confrontada a otras fuerzas en la coyuntura ideológica característica de una formación social en un momento dado: cada formación ideológica constituye así un conjunto complejo de actitudes y representaciones que no son ni individuales ni universales pero que refieren más o menos directamente a posiciones de clases en conflicto las unas con relación a las otras. (Pêcheux, 1978: 233)

Siguiendo al autor, las formaciones ideológicas cuentan así entre sus componentes, una o más, formaciones discursivas, las cuales entrelazadas determinan aquello que puede y debe ser dicho, en circunstancias históricas definidas. De tal manera, se lleva adelante aquí un análisis de formaciones discursivas entendiéndolas como parte material de una o más formaciones ideológicas, que determinan aquello que puede y debe ser dicho a partir de una posición dada en una coyuntura determinada, inscrita en una relación de clases.

Como se mencionara ya en la introducción, reviste especial importancia la clave de análisis propuesta por Pêcheux al introducir la noción de *interdiscurso*, dando lugar con ese concepto a la articulación compleja entre distintas formaciones discursivas y, a su vez, la dependencia de estas formaciones discursivas con formaciones ideológicas antagónicas.

ii. Corpus: lineamientos para el abordaje de la base documental.

La propuesta de trabajo planteada hasta aquí postula su traducción en términos metodológicos en el rastreo de huellas de la sobredeterminación en la producción de los discursos, en *contenido y forma*.

En tal sentido, siguiendo el desarrollo propuesto por Paula Lucía Aguilar, Mara Glozman, Ana Grondona y Victoria Haida, en *¿Qué es un corpus?* (2014), surgen dos instancias, por un lado, las condiciones de formulación de una secuencia discursiva, y ya por otra parte, las condiciones o procesos de formación de los discursos. Ambas instancias, en suma, configuran las Condiciones de Producción de un discurso. Esta distinción metodológica, posibilita la disociación analítica en términos de secuencia discursiva como texto (contenido) y secuencia discursiva como formación (régimen). Advierte, así, dos materialidades en las condiciones de formulación: las propias condiciones en que se produce, por un lado, y la inscripción situacional junto a la heterogeneidad mostrada, por otro.

En términos prácticos se trata de identificar las zonas en las que el sujeto enuncia, “es hablado” por el interdiscurso, en tanto allí se clarifica el funcionamiento del efecto del preconstruido (Aguilar, et. al., 2014), como resultado de un proceso, atravesado por relaciones de fuerza.

(...) podemos de ahora en más considerar el efecto del preconstruido como la modalidad discursiva del desfasaje en virtud del cual el individuo es interpelado como sujeto... siendo al mismo tiempo “siempre-ya sujeto”, subrayando que este desfasaje (entre la extrañeza familiar de ese fuera-de-lugar situado antes, en otra parte, independientemente, y el sujeto identificable, responsable, que responde por sus actos) funciona “en la contradicción” (...). (Pêcheux, 2016: 139)

Finalmente, otro aspecto clave girará en torno a la identificación de *dominios interdiscursivos*, como aquellas regiones o campos discursivos delimitados a partir de relaciones de interdiscursividad, relativa a la secuencia de la que se parte, de la problematización que se pretende, sobre *lo dicho y lo no dicho*.

ii. Presentación de las principales categorías analíticas

a. Formaciones, series y sintagmas

Criterios de selección. Como ya se ha anticipado, en la indagación se exploran las significaciones en torno al escenario político de emergencia del Ministerio de Seguridad de la Nación, en tanto política pública. Se ancla así el desarrollo analítico en torno al conflicto social, y al proceso político, que redundó en la creación de la cartera securitaria.

En una primera instancia, y en tanto resultante discursiva de aquel conflicto la indagación parte del rastreo del despliegue de la formación discursiva nombrada como ***gestión de la seguridad***. Formación discursiva que organiza un esquema de formación conceptual vinculado a la *gestión*, o administración, eficaz del Estado desde la conducción política. Ahora bien, si bien aquella formación discursiva de la *gestión de la seguridad* se constituyó en el disparador de la indagación, en el devenir del análisis se advertirá cierto pasaje en la interrogación, virando de la nombrada “gestión de la seguridad” hacia la **“gestión de la conflictividad”**.

Así es que la referida formación de la “*gestión de la seguridad*” funciona como punto de partida y brújula para la indagación inicial, pero a partir de ella lo propio de este análisis radica en componer la trama donde cobra despliegue aquella formación de la “gestión de la seguridad”. Y precisamente en esa dinámica, es que surgen otras series de construcciones sintagmáticas que, a su vez, redundan en la

composición y despliegue de otras formaciones discursivas, que dan sustento a los objetivos planteados e incluso se constituyen, finalmente, en formaciones nodales para el desarrollo del análisis, tal es el caso de la referida **“gestión de la conflictividad”**.

Se entiende así para este análisis como *formación nodal* a aquella que redunda en la condensación de otras, a partir del desarrollo analítico, y que en su constitución misma aloja otras formaciones discursivas que componen el escenario de su surgimiento y despliegue ideológico.

Marcas y huellas. Aquellos sintagmas, son advertidos en función de una preliminar anudación entre las hipótesis de trabajo, sobre el objeto elegido, y la particular noción acuñada respecto de *lo neoliberal*. Es esto lo que ubica a aquellos sintagmas en términos de *marcas* discursivas y de *huellas* del interdiscurso.

Así, en el desarrollo de la indagación se procura inicialmente reconstruir series discursivas en torno a la noción general de *“gestión de la seguridad”*, con el fin de analizar posibles vinculaciones entre el campo de las políticas de seguridad y el campo de las políticas sociales, por una parte, y los campos semánticos de la política pública y el mercado empresarial, fundamentalmente con el objeto de clarificar sobre posiciones emergentes en torno al rol del Estado y los gobiernos populares en la historia Argentina reciente.

A partir de aquella formación inicial nombrada como de *“gestión de la seguridad”* se despliegan otras, encadenadas en series discursivas que dan cuenta de lo antedicho: **“eficiencia del Estado”**; **“política de seguridad democrática”**; **“conducción política de las fuerzas”**. De igual forma, se evocan construcciones sintagmáticas en tanto aportes explicativos al desarrollo de las hipótesis de trabajo, como ser *“inclusión social”* y *“participación ciudadana”*.

Ahora bien, las formaciones citadas en serie son convocadas en tanto tributan a la que entonces ya se irgue como **formación nodal del análisis del presente trabajo: la “gestión de la conflictividad”**, en el marco de las políticas públicas de Seguridad de los denominados *gobiernos populares* de la historia argentina reciente, **en tanto condensación de la gestión política de la seguridad y el abordaje político de la cuestión social.**

Temporalidad. Asimismo, es pertinente señalar aquí que las series elegidas se enmarcan en términos de contexto histórico, como se mencionara en la introducción del trabajo, en un recorte que como mínimo abarca desde la última dictadura cívico militar (1976-1983), proceso histórico profundizado en el afianzamiento del programa neoliberal durante las presidencias de Carlos Menem (1989- 1999), y hasta el período de la historia reciente que se inicia con la llegada del kirchnerismo al gobierno nacional.

Siguiendo, las propias materialidades discursivas seleccionadas portan como criterio de ingreso al corpus su anclaje en la coyuntura que enviste a las hipótesis de trabajo, ya reseñadas en la presentación. La selectividad se guía en la posibilidad de que aquellas materialidades discursivas sean capaces de vehiculizar un proceso de desnaturalización, con cuerpo en un proceso de historicidad de aquello que se desnaturaliza.

Términos operativos. En primer orden, componen el corpus documentos públicos elaborados por el Ministerio de Seguridad de la Nación en el período 2010-2015. Se analizaron las ediciones de las **revistas institucionales de la cartera ministerial:** Revista Política Pública de Seguridad de la N° 1 a la N° 8 (2011-2015).

De igual forma, se tomaron los libros editados en el ministerio durante el mismo período:

- *Los nuevos paradigmas del Ministerio de Seguridad y el Consenso Federal. Protocolo para la unificación de criterio mínimos en cuestiones estratégicas de la seguridad democrática.* Ministerio de Seguridad de la Nación, 2011
- *Seguridad y Derechos Humanos: herramientas para la reflexión sobre la seguridad ciudadana y democrática.* Ministerio de Seguridad de la Nación, 2011
- *Debate Parlamentario. Ley de Seguridad Interior 24.059 Instituto Nacional de estudios estratégicos de la Seguridad (INEES).* Ministerio de Seguridad de la Nación, 2012
- *Género y seguridad ciudadana: en busca de la igualdad.* Ministerio de Seguridad de la Nación, 2012
- *Formación Policial. Agentes Profesionales comprometidos con la protección de la comunidad.* Ministerio de Seguridad de la Nación, 2015
- *Pensar y hacer la seguridad: una muestra sobre la seguridad ciudadana y la inclusión.* Ministerio de Seguridad de la Nación , 2015
- *Policías de prevención barrial: una respuesta para la inclusión social y la seguridad ciudadana.* Ministerio de Seguridad de la Nación, 2015
- *Manual de capacitación policial en el uso racional de la fuerza.* Ministerio de Seguridad de la Nación, 2015

Compone el corpus material de difusión institucional que también fuera producido oficialmente en esos años (afiches, dípticos, trípticos). Todos ellos disponibles de acuerdo al detalle del apartado *Base Documental* dentro del libro ya citado: *Pensar y hacer la seguridad (2015)*. Adicionalmente, integran el corpus discursos oficiales de presidencia y de la cartera ministerial securitaria.

En un orden complementario, integran el corpus una serie de artículos periodísticos de medios nacionales de circulación masiva que se ubican en el recorte temporal abarcado. Particularmente, para el desarrollo del acontecimiento que diera lugar a la decisión política de la creación de la cartera securitaria

nacional, se convocaron artículos temporalmente comprendidos entre diciembre de 2010 e inicios de 2012 en el marco de la cobertura de lo que se conoció como la “toma” del Parque Indoamericano. Cabe puntualizar aquí que aquellas notas periodísticas aportan a componer las formaciones discursivas indagadas y el escenario de las hipótesis esbozadas.

Una aclaración específica corresponde señalar para un punto particular que el desarrollo de este trabajo aborda a modo de *posfacio*. Se trata del puente analítico construido aquí entre la denominada “toma” del Indoamericano y la “toma” de tierras de Guernica, que tuviera lugar diez años después. El trabajo analítico en este caso no se inscribe en los términos metodológicos estructurantes de esta indagación, atento ellos no se encuadran en lo que aquí se entiende como materialidades discursivas del Ministerio de Seguridad de la Nación, propias de una política pública de seguridad a analizar. Sin embargo, resultó pertinente asentar ese puente analítico sobre cierta materialidad discursiva, de circulación social. En tal sentido, se convocó también a una serie de artículos periodísticos que componen parcialmente el escenario coyuntural analizado, comprendido entre julio y noviembre de 2020.

Respecto del tratamiento de las materialidades discursivas que reponen la política pública bajo análisis aquí, en términos operativos, vale señalar que en una primera instancia se trabaja sobre ellas a partir del señalamiento de la recurrencia de ciertos sintagmas.

Además, estos sintagmas son abordados en virtud de su carácter estructurante en términos del contenido de los enunciados y por su aparición en asociación a otros sintagmas también de forma recurrente. En tal sentido, compusieron esa primera cadena sintagmática: ***políticas de seguridad; conflictividad social; gestión; efectividad; eficacia; conducción civil; gobierno político; seguridad democrática; seguridad ciudadana; derechos humanos; gobierno***

democrático; inclusión social; políticas de inclusión; participación comunitaria.

Respecto de esto último, es preciso señalar que, a lo largo del desarrollo de esta tesina se traerán las materialidades en cuestión al análisis, ahora bien, obra como recurso propio sobre esos documentos el recurso del resaltado de aquellas construcciones sintagmáticas a las que se hiciera referencia. Ello así, atento visibiliza la forma real en que se abordó metodológicamente el corpus, a la vez que intenta ilustrar con mayor claridad al lector el recorrido material que da cuerpo al análisis propuesto.

En un segundo momento operativo, y a partir de esa recurrencia advertida, se trazan ejes analíticos, con la pretensión de contener aquellos sintagmas recurrentes. En la misma operación se postulan ejes también de análisis a modo de acercamiento respecto de *lo no dicho* en los primeros. Se presentan a continuación los ejes trazados en las materialidades abordadas:

- **Identificación de la *conflictividad social* como un objeto fundamental del orden de las *políticas de seguridad*.** Este eje tributa a la advertencia de cierto corrimiento en el abordaje de la conflictividad social del ámbito de las políticas sociales a un “nuevo paradigma en seguridad”. Versan especialmente al respecto los siguientes acápites del ***Apartado III. Sobre los ejes de análisis:***
 - i. La noción de lo neoliberal.***
 - b. Gestionar los conflictos*
 - ii. Hacia la coyuntura.***
 - c. Ministerio de Seguridad de la Nación como una gestión del conflicto.*

- **Identificación de la introducción de la conducción civil de las fuerzas: en tanto paradigma democrático y sobre la plataforma de la reducción al mínimo necesario del ejercicio en el monopolio de la violencia.**

Tributa a la decisión política de institucionalizar el gobierno civil del Estado en su conjunto. Versan especialmente al respecto los siguientes acápites del **Apartado III. Sobre los ejes de análisis:**

iii. ¿Cómo se desplazan las políticas públicas sobre el conflicto social?. Conducción política de la Seguridad como gestión del Estado.

a. Gestionar la Seguridad: como conducción civil de las fuerzas y como lo propio de un Estado eficiente.

b. ¿Qué tensiona gestionar conflictos?

iv. Seguridad como Derecho, Seguridad con Inclusión Social. ¿En qué redunda discursiva e ideológicamente gestionar la conflictividad?.

a. El derecho convocado: Derecho a la seguridad. De la justicia social a la inclusión social y de la organización política a la participación ciudadana.

b. Seguridad con inclusión social: Entrar a los tiros. Estado eficiente, formaciones discursivas en trama.

- **Identificación de la prevención través de la gestión de la conflictividad.**

En tal sintonía, cobra espacio la *participación comunitaria* en seguridad, la interpelación a la *participación ciudadana*, su rol y su vínculo con el Estado. Versan especialmente al respecto los siguientes acápites del **Apartado III. Sobre los ejes de análisis:**

iv. Seguridad como Derecho, Seguridad con Inclusión Social. ¿En qué redunda discursiva e ideológicamente gestionar la conflictividad?.

c. Gestión política.

1. La “evidencia”: Gestión de la conflictividad con Inclusión Social.

2. *Sobre el nuevo paradigma en seguridad. Prevenir la “cuestión social”.*

Sólo resta señalar en este punto, que el trazado de estos ejes de identificación conceptual tuvo lugar durante el proceso de elaboración de la tesina, y no después. Atento ello, si bien los ejes descriptos anteriormente se ajustan a la descripción del proceso metodológico fueron abordados y reformulados, como dinámica reflexiva, a lo largo de todo el proceso de trabajo.

III. Sobre los ejes de análisis

Formaciones discursivas, ideológicas y enunciación

i. La noción de *lo neoliberal*.

a. Especificidades

De acuerdo a lo desarrollado en el apartado precedente, la directriz metodológica podría sintetizarse como el intento sostenido por desmontar las unidades, cuya homogeneidad no resulta ser más que un *efecto ideológico*. Se trataría así de un proceso de desnaturalización, con cuerpo en un proceso de *historicidad* de aquello que se desnaturaliza (Aguilar, et. al., 2014).

De la mano de aquellos supuestos metodológicos, se torna clave ahora la idea de reponer la coyuntura ideológica en el análisis propuesto:

(...) la coyuntura ideológica entendida como el complejo de dispositivos, formaciones discursivas, prácticas y formas interpelativas que dan existencia concreta y a la vez modulan la duración/transformación de un orden dado de relaciones, y los procesos de subjetivación política de sus

contradicciones, en su contingencia sobredeterminada. El abordaje propuesto permite caracterizar al neoliberalismo como un proceso coyuntural, inestable pero determinado. Con esta matriz teórica se bosquejan, finalmente, algunas conjeturas generales para comprender las circunstancias concretas de la coyuntura neoliberal argentina de los últimos años. (Catanzaro- Romé, 2021: 252)

En este sentido, como se ha mencionado antes, configura otro pilar conceptual para el desarrollo de este trabajo el abordaje de *lo neoliberal*, en tanto coyuntura histórica necesaria para el tipo de análisis propuesto. Se parte de aquella tesitura que entiende un contrapunto vigente entre las distintas perspectivas críticas en torno a la comprensión, a la nominación, del neoliberalismo. Ahora bien, se hará un análisis aquí que, de la mano de una perspectiva althusseriana, encuentre despliegue en el marco de la denominada *teoría de la reproducción social*. En consonancia con lo que Catanzaro y Romé postulan:

(...) podemos acercarnos a la teoría althusseriana de la reproducción social, a fin de buscar en ella algunos elementos que nos permitan superar el impasse en el que se encuentran los abordajes actuales sobre el neoliberalismo. En contraste con el politicismo, la clave de la teoría althusseriana de la reproducción social radica en su esfuerzo de integración del análisis de la dominación política en una teoría de las formaciones sociales capitalistas que produce a la vez conceptos para el análisis ideológico de las formas específicas en que se perpetúa conflictivamente la dominación en el capitalismo contemporáneo a pesar de los efectos materialmente desintegradores que tiene la implementación de las políticas económicas neoliberales. Debido a esto último, su abordaje permite también sortear las tendencias economicistas de las teorías marxistas del neoliberalismo que, aún cuando lo caractericen como una dominación de clase, privan a aquello que consignan como ideología de un desarrollo

histórico propio, asumen su reductibilidad a otros procesos sociales y, por ello mismo, necesariamente subestiman su eficacia y productividad específicas. (Catanzaro-Romé, 2021: 262).

Así es que nuevamente en términos prácticos la concepción sobre la que se parte cuando se alude a *neoliberalismo*, obligará a problematizar algunas de sus implicancias en la conformación de discursividades políticas contemporáneas.

Entender de esta particular forma a *lo neoliberal* necesita de un alejamiento de las perspectivas que lo entienden como el devenir de las medidas propias de un programa económico con una circunscripción temporal equiparada a un plan de gobierno.

“Sufrimos las consecuencias de la aplicación de políticas neoliberales que produjeron una muy importante destrucción del aparato productivo con su inevitable secuela de exclusión social (...)” (Nilda Garré, 11/2011)⁷

Se busca lo contrario para la comprensión de *lo neoliberal* aquí, se trata de pensar la permanencia y atravesamiento del *neoliberalismo* como coyuntura de una formación social dada, como sobredeterminación, incluso en discursividades, políticas, que se autoinscriben en las antípodas de aquel paradigma.

b. Gestionar los conflictos

La noción de lo *gerencial* que Caletti desarrolla es un aspecto sumamente ilustrativo de la antedicho, cuando caracteriza *modalizaciones de la subjetividad* que prevalecen actualmente: “(...) La que llamamos gerencial está hoy tan

⁷ Nilda Garré, II Plenario del Consejo de Seguridad Interior. Noviembre, 2011. <https://www.argentina.gob.ar/noticias/gdiscurso-pronunciado-por-la-ministra-de-seguridad-dra-nilda-garr%C3%A9-en-el-ii-plenario-del-consejo-de-0>

extendida que hasta participan de sus formas muchos de los que parecen declararse sus enemigos". (Caletti, 2011: 91). Se trata de la pregunta por aquellos rasgos de ese tejido discursivo de lo neoliberal que perviven a nivel de las políticas públicas.

*"Sabemos que una **diversidad de conflictos** instalados en la vida moderna configura la compleja trama en que se desenvuelven las cuestiones atinentes a **nuestra actividad de gestionar los asuntos de la seguridad** (...)"*. (Nilda Garré, 03/2011)⁸.

*"Todos ustedes -Ministros, Secretarios y Jefes de fuerzas de seguridad y policía- conocen perfectamente **la compleja misión que tenemos por delante: diseñar políticas de seguridad públicas democráticas** mediante la construcción de acciones, para con ellas **atender y dar respuesta con la mayor eficiencia** a una de las principales demandas de la sociedad"*. (Nilda Garré, 2011)⁹

El desarrollo de Caletti permite analizar el despliegue mismo de esa denominada discursividad gerencial en la materialidad de las políticas públicas.

"(...)" Durante años, Ricardo Rouvier fue uno de los encuestadores centrales del kirchnerismo. Y ***si bien ahora no integra el staff permanente de consultores del Gobierno nacional, sigue acercando sus estudios a ese espacio***. En su último trabajo, abordó uno de los temas que acapara la

⁸ Nilda Garré, Discurso Apertura I° Plenario del Consejo de Seguridad Interior. Marzo, 2011
<https://www.argentina.gob.ar/noticias/gdiscurso-pronunciado-por-la-ministra-de-seguridad-dra-nilda-garre%C3%A9-en-el-ii-plenario-del-consejo-de-0>

⁹ Nilda Garré, Discurso Apertura I° Plenario del Consejo de Seguridad Interior. Marzo, 2011
<https://www.argentina.gob.ar/noticias/gdiscurso-pronunciado-por-la-ministra-de-seguridad-dra-nilda-garre%C3%A9-en-el-ii-plenario-del-consejo-de-0>

discusión política: la toma de tierras. Y confirmó un fuerte rechazo de la opinión pública a estas ocupaciones ilegales". (Clarín, 08/09/2020)¹⁰.

En este sentido, la cita del diario Clarín, en el marco contextual de lo que se conoció como la ocupación de tierras de Guernica, resulta ilustrativa. De acuerdo al aporte analítico de Caletti las encuestadoras de opinión resultan un elemento constitutivo de la definición de políticas públicas contemporáneas. Y su lectura por parte de los funcionarios redunda en su capacidad de "gestión".

El autor desarrolla al respecto, específicamente, un profuso análisis acerca del denominado *instituto del sondeo* en pos de establecer los mecanismos que han operado para su posicionamiento como uno de los principales resortes de la escena política contemporánea:

Las empresas respecto de sus productos, los políticos respecto de sus votos, los gobiernos respecto de sus medidas, las cadenas de televisión respecto de sus programas, todos acuden al llamado sondeo para, según nos cuentan, escuchar la voz de la gente. ¡Qué más democrático que eso! He aquí la falacia (...). Lo que queda opacado en esta naturalización es, en rigor, algo que no merece ningún agradecimiento: ese cambio sustantivo realizado sin mucho aviso en las formas de la comunicación –y en particular, en las formas de la comunicación en el campo de la política– va de la interlocución a lo que la suprime. (Caletti, 2011).

La cuestión de la *interlocución política* es para el desarrollo de este trabajo un primer aspecto que emerge sin haber sido inicialmente así planteado. A modo de anticipo, aquello que las formaciones analizadas se verá como

¹⁰ https://webcache.googleusercontent.com/search?q=cache:2C2_PqWaRIYJ:https://www.clarin.com/politica/encuestador-k-pregunto-toma-tierras-confirmo-fuerte-rechazo_0_254--xpXu.html+&cd=1&hl=es-419&ct=clnk&gl=ar

“participación comunitaria en seguridad”, dentro de la denominada participación ciudadana.

*“El Ministerio de Seguridad impulsa la organización ciudadana. Plan Nacional de **Participación Comunitaria en Seguridad** en simultáneo con la redistribución de efectivos policiales y la puesta en marcha de los programas de refuerzo de la seguridad pública en todo el país, la presidenta Cristina Fernández de Kirchner dispuso la ejecución del ‘Plan nacional de participación comunitaria en Seguridad’, bajo la consigna ‘**El Derecho a la Seguridad: Deber del Estado-Obra de Todos**’ ”. (Revista PPS N°2, 10/2011)¹¹*

Lo reseñado parece resonar en sintonía con la decadencia de la citada interlocución política de la que habla Caletti:

La facilidad con que los sondeos de opinión parecen haberse ya incrustado en la lógica natural de las cosas tiene que ver, a mi juicio, con la habitualidad que ha cobrado en nuestras propias relaciones cotidianas el abandono del intercambio y su reemplazo nada inocente por la averiguación bajo cálculo. (Caletti, 2011).

Tal como lo describe Caletti la crítica severa que han recibido estas lógicas de han sido fundamentalmente en relación a la falacia de los resultados que arroja, sin embargo, es otro el problema de fondo que acarrea la cuestión:

Pero antes que ello, se trata de qué es lo que se hace cuando se procura su obtención. Se profieren palabras para procesarlas más tarde en enjundiosas tablas asumidas como síntesis de los decires del pueblo, cuando en rigor el precio fue cancelar toda interlocución verdadera, todo proceso deliberativo, toda confrontación de miradas. (Caletti, 2011).

¹¹ Revista PPS N°2, Ministerio de Seguridad de la Nación, octubre 2011.

En términos del análisis en juego aquí, surge la pregunta, en cierto modo, por los límites de la “gestión”. Resulta esperable que la dinámica de la práctica política asuma administrar sobre lo disponible, ahora bien asumir la “gestión” como política implica reducir la política a “lo dado”, al exclusivo abordaje de lo existente. Los límites de la “gestión” encorsetan así las posibilidades de la política como transformación. Y precisamente aquí podría haber una cuestión nodal, la vocación de transformar necesariamente conflictúa, asumir la “gestión” como política, la eficacia como valor en sí mismo, conteniendo la conflictividad social en los márgenes de la “gestión”, parece transitar un sendero que difícilmente desemboque en la transformación de las condiciones materiales de las mayorías populares. La noción general de *gestionar los conflictos*, más aún, la formación discursiva nombrada aquí inicialmente como *gestión de la seguridad*, es encuadrable para este análisis en aquello que el autor señala respecto de la “gestión” política:

En otro plano de cuestiones (en aquel que se vincula por excelencia a la intervención privilegiada de unos en los asuntos del interés de todos), los nuevos sabios hablan de gestión; todos, de administración. No son términos alternativos (...). No se trata de querer ignorar ni cancelar la administración de las cosas. Sería impensable, además de imposible, en sociedades tan complejas como las nuestras. El problema se suscita cuando los criterios y principios de la administración no se cumplen al servicio de una producción política que nace de las relaciones, conflictos y acuerdos entre la ciudadanía en general y los institutos especializados del gobierno que los regula, sino que, por el contrario, es la administración quien dicta las reglas en las que habrán de desenvolverse –y si es posible, liquidarse– habitualmente estas relaciones, conflictos, acuerdos. (Caletti, 2011)

Por su parte, Susana Murillo también aporta para este análisis cierta coyuntura histórica a lo antedicho, en su relevamiento analítico acerca de la implementación y el desarrollo de la denominada política de “*rendición de cuentas*” en el marco del

despliegue neoliberal en américa latina por parte de los organismos internacionales de financiamiento: “(...) *la estrategia de “rendición de cuentas” en AL se ha centrado, hasta ahora, fundamentalmente en los funcionarios de los tres poderes (...) se invoca la exigencia de ser “fieles al interés público” de una manera eficiente, eficaz y justa*”. (Murillo, 2008: 148)

El análisis de las materialidades discursivas recogidas en el corpus compone en su enunciación la pretensión de un cierto retorno del Estado, a través de la puesta en marcha de políticas de seguridad que ponen en escena la conducción política de un *Estado presente*.

*“(...) Sólo nos cabe a quienes debemos implementar las políticas específicas unir esfuerzos y **actuar con toda la inteligencia, la energía, la creatividad, la consecuencia y la eficacia** que se espera de nosotros, como parte de un Estado presente y en permanente gestión por el bienestar del pueblo*”. (Nilda Garré, 11/2022)¹²

*“La **presencia del Estado** en el territorio es **condición indispensable para integrar la comunidad**. La conformación de un orden social democrático e inclusivo requiere de acciones conjuntas de los diversos ministerios. Resulta fundamental la actuación policial profesional que contribuya a este objetivo”* (Policías de Prevención Barrial. Una respuesta para la inclusión social y la seguridad ciudadana. 05/2015)¹³

¿Acaso hubo un Estado ausente antes, qué implica en términos políticos la lectura de tal *retirada* de la política en el Estado?

¹² Nilda Garré, II Plenario del Consejo de Seguridad Interior. Noviembre, 2011.

¹³ Policías de Prevención Barrial. Una respuesta para la inclusión social y la seguridad ciudadana. Ministerio de Seguridad de la Nación, 2015.

La denominada “presencia” del Estado refiere a un rol del Estado capaz de pregonar bienestar a su pueblo, ahora bien, mediante una “*gestión eficaz*”. No sin tensiones, el campo de las significaciones del dominio empresarial, de mercado, ha hecho su ingreso en el campo político de las políticas de públicas.

“Sin la presencia del Estado la ciudadanía queda librada a la suerte de la ley del más fuerte. Para construir ciudades seguras necesitamos de policías profesionales y comprometidas con su rol social. Que patrullen las calles para prevenir el delito, que asistan a la justicia en la investigación criminal y que desbaraten las redes delictivas complejas”. (Cecilia Rodríguez, 04/2014)¹⁴

“La gestión de políticas públicas de seguridad también requiere de diversas instituciones pertenecientes al Estado que en su labor cotidiana intervienen e intentan resolver conflictos sociales y aportan al acceso a los derechos elevando la calidad de vida de los ciudadanos”. (Pensar y hacer la seguridad, 2015)¹⁵

“Nuevo centro de comando y control 911. El Gobierno Nacional modernizó el sistema de atención de emergencias de la Policía Federal Argentina para dar una respuesta más eficaz, inmediata y eficiente ante delitos y accidentes”. (Revista PPS N° 6)¹⁶

La construcción enunciativa acerca de la “presencia” del Estado dialoga en contraposición a las formaciones ideológicas que tiempo atrás sostenían la necesidad política, también en términos de eficacia, de un *Estado reducido* al mínimo indispensable para garantizar el libre funcionamiento del mercado.

¹⁴ Cecilia Rodríguez, Pensar y Hacer la Seguridad. Abril, 2014.

¹⁵ Pensar y hacer la seguridad. Ministerio de Seguridad de la Nación, 2015.

¹⁶ Revista PPS N° 6. Ministerio de Seguridad de la Nación. Enero, 2014.

Ahora bien, el despliegue enunciativo de la formación discursiva de la “presencia del Estado” reduce a la cuestión, también en su invocación enunciativa, a un problema de presencia o ausencia. Como si acaso no fuera un oxímoron la construcción de un *Estado ausente*, por acción o por acción por omisión, el Estado en tanto tal define política, continúa allí, en la urdimbre de *lo neoliberal*.

*“Más inclusión social y desarrollo para toda la comunidad. **EL ESTADO NACIONAL PRESENTE EN LOS BARRIOS VULNERABLES**”* (Revista PPS N° 3, 09/2012)¹⁷

La interpelación enunciativa analizada evoca a la necesidad de la presencia estatal pero además reafirma el carácter de eficiencia, que se asume el Estado debiera portar en tanto tal, en tanto *evidencia*. Los discursos producidos en el marco de procesos populares que se expresan contratendenciales al *neoliberalismo* como proceso, emergen también atravesados por este proceso constitutivo y constituyente de *lo neoliberal*.

En tal sentido, es objeto de este trabajo analizar los procesos discursivos, problematizar las implicancias de las políticas públicas en el plano de la interpelación ideológica. Se profundizará, entonces, dentro del materialismo histórico, en lo referente al entendimiento de la producción del *Sujeto como efecto de la Ideología*. Al respecto, el desarrollo de Louis Althusser (1967) resulta central: “*La ideología interpela a los individuos como sujetos*”. Las formaciones discursivas se imbrican con las formaciones ideológicas que a su vez se vinculan a formaciones sociales determinadas históricamente por el estado de la lucha de clases. En esa línea Pêcheux lo esclarece cuando sintetiza aquello de que “*todo discurso produce un efecto de subjetividad*”. El trabajo de delimitar e indagar sobre la composición de una formación discursiva deviene sustantivo, entonces, en el

¹⁷ Revista PPS N° 3, Ministerio de Seguridad de la Nación. Septiembre, 2012

marco de la noción de interdiscursividad, que en la materialidad de lo posible de ser dicho compone también lo *no dicho*.

“(…) El policía debe asumir el rol de respetar y promover los Derechos Humanos, comprendiendo que éstos no obstaculizan su trabajo, sino que le dan un marco de actuación, jerarquizan y enaltecen su labor, y lo constituyen en un profesional del Estado social y democrático de derecho”. (Sergio Berni, 2015).¹⁸

La cita ilustra aquello de “lo no dicho”, los Derechos Humanos son comprendidos por *el policía* como un obstáculo en su trabajo. Deviene tarea entonces componer aquella trama histórica en la que resulta posible inscribir “lo no dicho”, aquella trama donde los Derechos Humanos son un obstáculo para la labor policial de las fuerzas de seguridad. Vale decir, se hace referencia a cierta *trama histórica* en tanto que *coyuntura*, y en tal sentido nuevamente la enunciación se constituye dialogando en contraposición a ciertas formaciones ideológicas que sostienen una incompatibilidad entre Derechos Humanos y administración de la Seguridad.

“Los policías deben comprometerse éticamente con el cuidado de la comunidad de la que son parte y actuar conforme a doctrinas, técnicas y prácticas profesionales respetuosas de los derechos humanos y las garantías constitucionales”. (Formación policial. Agentes profesionales comprometidos con la protección de la comunidad. 05/2015)¹⁹

Lo no dicho, compone al enfrentamiento ideológico en términos de concepciones contrapuestas respecto del vínculo esperable entre Estados democráticos y ejercicio de la violencia.

¹⁸ Sergio Berni, *Uso Racional de la Fuerza*. 2015.

¹⁹ “Formación policial. Agentes profesionales comprometidos con la protección de la comunidad”, Ministerio de Seguridad de la Nación, 2015.

ii. Hacia la coyuntura

a. Indoamericano: reposición de la cuestión social

Como se introdujera, los hechos que tuvieron lugar en la agenda pública en diciembre 2010 en el Parque Indoamericano redundaron políticamente en la creación del Ministerio de Seguridad de la Nación. El 10 de diciembre de ese año como respuesta política a lo acaecido, la entonces Presidenta Cristina Fernández, dispuso la creación del Ministerio de Seguridad de la Nación a cargo de Nilda Garré.

*“(…) Hay que hacer muchos esfuerzos y tener mucha paciencia para **desactivar los conflictos**, aún aquellos que sabemos pueden estar dirigidos, orientados a intentar desgastar un gobierno diciendo que no nos importa la seguridad, tengo mucho dolor en mi alma pero aún puedo razonar y pensar, y en esta fecha tan especial del 10 de diciembre, y el tercer aniversario de mi gestión, no soy ingenua como para no darme cuenta de que esto no sucede por casualidad”, expresó. “Pero **mi obligación como Presidenta es llevar paz y tranquilidad, sin palabras ofensivas, sin incitar a la violencia. Y por eso creo en la creación de nuestro Ministerio de Seguridad**, del cual dependerán la Policía Federal, la Prefectura y la Gendarmería y el Consejo Federal de Seguridad Interior”.* (Cristina Fernández de Kirchner, Página 12, 11/12/2010)²⁰

Resulta ilustrativo referenciar, a los fines de este apartado que hace foco en los hechos del Indoamericano, la investigación “Toma de tierras en la ciudad de Buenos Aires. Un análisis de las causas estructurales que anunciaron el conflicto del Parque Indoamericano” (María Cecilia Zapata, 2012). La autora establece allí los antecedentes históricos de la *ocupación* de tierras en el Parque

²⁰ <https://www.pagina12.com.ar/diario/elpais/1-158496-2010-12-11.html>

Indoamericano, en pos de analizar las causas estructurales de los hechos y la conflictividad acaecida entonces:

(...) el derrotero de proyectos que se implementaron (o se intentaron implementar y se frustraron) en el Parque Indoamericano explicitó la falta de una definición política sustentada en el tiempo en relación a este espacio de la ciudad de Buenos Aires. El fenómeno de la ocupación de estas tierras hacia finales de 2010 explicitó esta vacancia; y además dejó al descubierto, por un lado, la grave crisis habitacional que padecen los habitantes de la ciudad; mientras que por otro, visibilizó —una vez más— las diversas estrategias a las que deben recurrir los sectores de menores recursos para resolver sus problemas habitacionales más extremos y urgentes, o al menos para obtener algún tipo de visibilidad. (Zapata C., 2012).

La investigación citada resulta fértil a la tesina en tanto otorga un marco de contexto respecto de lo que hasta entonces implicó el desarrollo de políticas públicas sobre el predio del Indoamericano. Por una parte, permite advertir la diferencia existente, al interior de una misma Ciudad, en términos de implementación de políticas, a través de la descripción taxativa de las implicancias de las políticas habitacionales en el sur de la Ciudad. En esa línea, la autora inscribe su análisis dando cuenta de una sistemática marginación política para la ejecución de proyectos de urbanización en el sur, lo que habla la vez de la marginación de sus habitantes, en el distrito más rico y más desigual del país²¹.

²¹ Es ilustrativo el estado del abordaje de las políticas sociales en materia habitacional el aporte que Zapata destaca acerca del trabajo elaborado por Rodríguez y Di Virgilio al respecto: "(...) en base a otras fuentes de información, Rodríguez y Di Virgilio (2007:80) reconstruyeron lo ocurrido en el decenio 1991-2001 en estas situaciones de precariedad habitacional. Como puede observarse en el cuadro que se muestra a continuación,¹¹ hacia el año 1991, registraron 45.000 hogares en situación de ocupación, involucrando a 150.000 personas. Con relación a los inquilinatos, entre 1991 y 2001 se produjo una reducción de 6.200 hogares; y lo mismo ocurrió con los hogares viviendo en hoteles- pensión (de 25.000 a 18.608). Resultaron, también, muy significativos los guarismos registrados en las villas, ya que se estimó que los hogares residentes en villas aumentaron al doble, ascendiendo en el decenio de más de 50.000 personas en el año 1991 a casi 108.000 personas en el año 2001. Estas cifras dan un total de personas en situación de crisis habitacional para 1991 de casi 347.000, manteniéndose casi constante 10 años más tarde (sufrió un leve ascenso de 4.384 personas); mancando una radical diferencia con los datos oficiales. Ahora bien, diez años más tarde, hacia 2010, la situación no parece haber mejorado, al contrario. La crisis que sufrió el país con

Situándose bajo el primer gobierno de Mauricio Macri a cargo de la Ciudad de Buenos Aires, esta tesina recupera como aporte la descripción del hecho y de las políticas habitacionales que desataron el escenario de conflicto:

El 3 de diciembre de 2010, el gabinete de ministros del oficialismo local presentó ante la Comisión de Diputados de Planeamiento Urbano de la Legislatura porteña para su tratamiento el proyecto n° 3325-D-2010 que tenía por objeto modificar el Código de Planeamiento Urbano de la ciudad y la Ordenanza n° 44873 vigentes hasta ese momento con el fin de crear un plan de regularización dominial que otorgara los títulos de propiedad de los terrenos sobre los que se habían construido casas en villa Piletones, Villa 20, Villa 1-11-14 y las Villas 3, 6, 17, 19 y 21-14. (Zapata, 2012).

Ahora bien, aquel proyecto generó controversias por distintos frentes políticos y resultó finalmente retirado del temario de la Comisión de Planeamiento Urbano de la Legislatura. Sin embargo, para los primeros días de aquel diciembre el Gobierno de la Ciudad ya había anunciado a través de diversos medios de comunicación el otorgamiento de escrituras de propiedad en las villas de la ciudad, esto resultó en un desencadenante del conflicto. El porcentaje de habitantes de las villas en condición de inquilinos quedaba, para aquellos anuncios públicos, por fuera de toda posibilidad de acceso formal a la vivienda.

En tal sentido estos anuncios dejaron en una mayor situación de vulnerabilidad y desprotección a los inquilinos de las villas, ya que únicamente se iba a escriturar a los «propietarios» de los terrenos sin atender a la delicada situación habitacional de los inquilinos; poniendo en estado de alerta a todos los vecinos de las villas porteñas (editorial Clarín, 2010c). Con anterioridad a estos anuncios y como instancia del proceso de urbanización en villas, los inquilinos aspiraban a desempeñar algún rol de

anterioridad y posterioridad al año 2001, implicó un fuerte deterioro generalizado del tejido social, incrementándose fuertemente el desempleo y la pobreza, impactando territorialmente de manera dramática en la ciudad, encrudeciendo aún más el marco de emergencia habitacional local. (Zapata C., 2012).

participación en el diseño de los planes de urbanización que les otorgase algún tipo de seguridad en la tenencia de una vivienda (Zapata, C., 2012).

Así las cosas, tras el anuncio oficial de que sólo tendrían una solución habitacional definitiva quienes fueran propietarios, dejó en un estado crítico al importante porcentaje de inquilinos de aquellas villas y asentamientos que “se enfrentaban a la sola alternativa de la toma de nuevas tierras o la protesta intensa para ser escuchados” (Zapata, C., 2012).

b. Discursividad del conflicto

Otro aspecto, que tiene aquí un lugar destacado para análisis de contexto, surge en torno a la intervención política específica en aquella conflictividad, con cuerpo ya en la *ocupación* de esas tierras del parque. Aquella *cuestión social* que originalmente emergió en torno al déficit habitacional, la necesidad de vivienda, en la zona más postergada de la ciudad más rica, ya estaba siendo tramitada en términos de intervención de las fuerzas de seguridad:

(...) el conflicto se desarrolló en medio de una disputa política por la responsabilidad de la resolución material del mismo. Mientras el gobierno porteño argumentaba no contar con las fuerzas policiales necesarias para calmar la situación, el Ejecutivo nacional no admitía poner en disponibilidad a la Policía Federal aduciendo que no era un conflicto que fuera de su responsabilidad jurisdiccional (Zapata, 2012).

La disputa política, entonces, ya había desplazado el terreno del conflicto social. La tensión entre dos gobiernos posicionados ideológicamente en espacios antagónicos (Nación y Ciudad) giraba ya en torno a los costos políticos de la resolución del problema: el uso de la fuerza. El abordaje inicial de la conflictividad, que operó obturando la necesidad de quienes eran capaces de exponerse a la “*toma*” de tierras, redundó en una pronta escalada de dimensiones. Así, una

ocupación inicial de alrededor de 200 familias pasó a alcanzar las 1.500 en sólo algunos días:

Mientras que el Ejecutivo nacional cambió de estrategia en los días acontecidos de la toma (en un principio legitimaron discursivamente la ocupación y el reclamo, pero en el acuerdo final revirtieron por completo esta postura), por el contrario, el Ejecutivo porteño se mantuvo firme en su posicionamiento desde un comienzo (desalojar de inmediato el Parque, punir a quien ocupara y negar el reconocimiento de derechos a quienes recurriesen a esta modalidad de reclamo) (Zapata, 2012).

En consecuencia, a aquella escalada nominal, le siguió una escalada de violencia, de la mano de formaciones discursivas estigmatizantes que compusieron gran parte de la discursividad mediática y política durante el conflicto, y que se desplegaron en serie con otras, relacionadas de manera explícita a la concepción acerca del rol del Estado.

*“(...) Ante la extensión de la toma del parque Indoamericano, en el sur de la Capital, Mauricio Macri responsabilizó a la política migratoria del gobierno nacional, a la que calificó de "descontrolada". "Estamos todos conscientes de que la **Argentina viene expuesta a una política descontrolada donde el Estado no se ha hecho cargo de su rol. Pareciera que la ciudad de Buenos Aires se tiene que hacer cargo de los problemas habitacionales de los países limítrofes**", agregó el mandatario porteño". (Mauricio Macri, 10/12/2010)²²*

Este es un aspecto que, si bien desde otro tinte analítico al que este trabajo propone, Cecilia Zapata aborda también en su desarrollo cuando explica las

²² <https://www.lanacion.com.ar/sociedad/macri-califico-la-politica-migratoria-de-descontrolada-nid1332327/>

causas del espiral de violencia y enfrentamientos en el marco del conflicto por la *ocupación*:

Adicionalmente, el discurso xenófobo del jefe de Gobierno porteño, Mauricio Macri —que en un primer momento alimentó la deslegitimación de los ocupantes y luego a la toma misma— fomentó el enfrentamiento entre los ocupantes del parque y los vecinos del barrio lindero que querían que el parque fuera desalojado (Zapata, 2012).

El escenario hasta aquí descripto redundó, entonces, en graves hechos de violencia, represión y el saldo de tres personas muertas por heridas de balas, junto al desalojo del predio.

La coyuntura reseñada repone al conflicto por la falta de acceso a la vivienda en el sur de la ciudad, devenido en la *ocupación* de tierras del Parque Indoamericano, compone también el abordaje político y discursivo del conflicto, atendiendo el saldo irresoluble de tres personas muertas.

(...) la ocupación del Parque Indoamericano puso al descubierto la gravedad de la crisis habitacional que acosa estructuralmente a la Ciudad de Buenos Aires y el poco impacto que tuvieron las políticas públicas desplegadas para resolver dicha problemática. Sin embargo, la puja por la definición política del conflicto trajo aparejada una situación de estancamiento político a partir de una inconmensurabilidad en las definiciones del conflicto —tanto por el Gobierno Local como el Federal—. Estancamiento político que puso en evidencia una disputa agguerrida entre dos gobiernos, de colores políticos antagónicos, y una tensión dentro del aparato estatal que se expresó en la movilización de recursos de diferentes agencias, organismos y jurisdicciones en pos de una puja por la clasificación y definición de la problemática social. (Ferme, N.; Vera Belli, L.; Zapata, C., 2014)

Ahora bien, la perspectiva analítica que aquí se postula se aleja de la referencia a los antagonismos políticos en términos de espacios políticos partidarios, se propone en todo caso analizar las posiciones antagónicas en términos de tensiones y contradicciones, en una dinámica de sobredeterminaciones en el marco de la trama de *lo neoliberal*.

En tal sentido, si bien es posible encontrar puntos de contacto, el análisis aquí desarrollado, en razón de la perspectiva teórica convocada, se distancia de las tesis que leen lo acaecido entonces en términos de la ocurrencia de un fenómeno de características tales que, por la complejidad intrínseca e histórica del conflicto, desnudó las limitaciones por parte de las políticas públicas de gobierno para su resolución. Situación que, como saldo del conflicto, habría redundado en una *movilización de recursos* de diferentes agencias estatales, en tanto forma de afrontar la resolución del hecho político que trajera aparejada la *ocupación* de tierras.

Por otra parte, otra diferencia sustantiva precisamente surge respecto del arribo de cierto desplazamiento en términos de políticas públicas en torno al abordaje de aquella conflictividad:

(...) Tal disputa tuvo por resultado una resolución final del conflicto vinculada a la creación del Ministerio de Seguridad en el plano del gobierno nacional y de la Secretaría de Hábitat e Inclusión Social en el gobierno local, implicando un desplazamiento de la cuestión socialmente problematizada –el déficit estructural habitacional– hacia una problemática de seguridad, por un lado, y una problemática de usurpación del espacio público por otro. (Ferme, N.; Vera Belli, L.; Zapata, C., 2014)

El análisis de esta tesina adscribe también a la advertencia de un desplazamiento en el abordaje de la cuestión social, e interesa particularmente aquí el de las

políticas sociales hacia las políticas securitarias²³. Ahora bien, lejos de leerse ello como la resultante de una disputa de antagonismos partidarios en torno al conflicto, que podría resultar una lectura competente en términos del campo de las ciencias políticas, se postula aquí en términos explicativos desde una teoría materialista de las significaciones sociales.

Así, sostiene como hipótesis a este trabajo la posibilidad, *coyuntural*, de ser dicha de una particular concepción de la conflictividad social aquella que, necesariamente en la historia del *proceso neoliberal*, ha sido atravesada por la naturalización de la desigualdad y que, entonces, habilita para su abordaje político un desplazamiento de la esfera de las políticas sociales hacia la esfera de las políticas de la seguridad. Así, en adelante esta tesina se centra en las implicancias de la creación del Ministerio de Seguridad de la Nación en tanto política pública en el marco de gobiernos inscriptos en el campo popular de disputa política.

En materia de abordaje de lo sucedido en el Indomericano, la “respuesta” del gobierno nacional tuvo como universo de lo posible la creación de un Ministerio de Seguridad, antes bien que la elaboración de un plan nacional de vivienda, o una cartera de hábitat. Por su parte, el macrismo en la Ciudad creó la Secretaría de Hábitat, y más aún, lo sucedido entonces efectivamente marcó una bisagra en las políticas de urbanización de villas para la Ciudad, dicho esto no en razón de señalar que se inició entonces un abordaje certero, estructural, de la problemática de hábitat en la Ciudad, sino porque a partir de ese punto comenzó a desplegarse una explícita política de urbanización en las villas de la Ciudad. Si bien lo resuelto entonces por el Gobierno de la Ciudad no se traduce en parte integrante del corpus analítico de este trabajo, cabe señalar que la creación de esa política para

²³ Resulta significativo en términos de las hipótesis de esta tesina advertir que el gobierno nacional, como se historizara inicialmente, posicionado en la representación del campo popular tuvo como respuesta al conflicto la creación de un Ministerio de Seguridad, una respuesta respecto al uso de la fuerza por parte del Estado. En términos opuestos de adscripción a la representación política, el entonces gobierno local de la ciudad respondió creando la Secretaría de Hábitat e Inclusión Social, una respuesta vinculada al acceso al hábitat. Se abordará más adelante los sintagmas evocados en la formación “inclusión social” y sus posibles tramas de sentido en la amalgama de *lo neoliberal*.

la ciudad también parece hablar de lo posible de ser dicho, y en todo caso resultan efectivamente dos formas de tramitar políticamente lo ocurrido. Dos modos distintos, pero que en todo caso podrían encontrar para este trabajo una intersección, como se desarrollará en adelante, en la denominada “inclusión social”: *Seguridad con inclusión social y Hábitat e inclusión social*.

A modo anticipatorio, entonces, vale señalar en este punto que, a partir de las formaciones discursivas que efectivamente componen el corpus de este análisis, se encuentra una marca ideológica distintiva: *la inclusión social* se advierte como amalgama que trama en la formación social que declina dominante en *lo neoliberal*.

“CONSOLIDAR LA INCLUSIÓN. La seguridad no es un asunto exclusivo de las fuerzas policiales, sino de todas las áreas del Estado y de todos los ciudadanos”. (Pensar y Hacer la Seguridad. Ministerio de Seguridad de la Nación, 04/ 2014)²⁴.

En el sentido propuesto, entonces, y desde la perspectiva epistemológica aquí evocada se parte de la comprensión de la especificidad en la composición y delimitación de una formación se encuentra en el hallazgo de cierta regularidad en la dispersión de discursos, que resultan determinantes en cuanto lo que puede y debe decirse y de qué forma, en un momento histórico determinado establecerá una trama y una clave posible de lectura que dará unicidad y entidad a la formación discursiva.

La creación del Ministerio de Seguridad ‘dice’ del estado de *lo neoliberal* como actualización de la formación social capitalista, habla de la amalgama, que con tensiones y contradicciones, construye los sentidos que sostienen a tal proceso de *neoliberalización* en continuo, que lo hace aún socialmente convincente. Para esta tesina la formación discursiva de la “*gestión de la*

²⁴ Pensar y Hacer la Seguridad, Ministerio de Seguridad de la Nación, 2015.

conflictividad” condensa el desplazamiento de políticas advertido frente a la cuestión social contemporánea.

c. Ministerio de Seguridad de la Nación como una *gestión del conflicto*

Ahora bien se desplegó en este apartado la reposición de los hechos y sus causas estructurales por una parte, y se evocó la materialidad del campo significativo enunciada en torno a la ocupación de tierras del Indoamericano, cobra ahora lugar en este análisis el aspecto estrictamente relacionado al abordaje político, a la *gestión* de aquel conflicto.

Para el 2010 en Argentina, recuperado con pleno consenso el paradigma político democrático, los saldos sociales de un modelo de producción capitalista en un proceso neoliberal se encausaron políticamente en nuevas formas. Los lineamientos transnacionales señalados por los organismos internacionales de financiamiento, como el Banco Mundial (BM), habían destacado ya para los inicios del 2000 la necesidad de que los Estados que otrora habían achicado sus alcances a las formas más estrechas, recuperaran un fuerte rol intervencionista en la dinámica social. Pero ahora, investidos por nuevos parámetros de *eficacia* y *efectividad* en su despliegue político.

El BM, en consonancia con la profundización de las reformas institucionales en pro del “buen gobierno”, sostiene desde hace varios años que en muchos países ya se ha logrado crear conciencia sobre las “consecuencias de la corrupción”. Una vez construida esa conciencia, el objetivo es iniciar y sostener reformas institucionales concretas. Para lograrlo, el proceso propuesto por el Grupo de Gobernabilidad, Regulación y Finanzas en el Instituto del Banco Mundial se planteó la integración de nuevas herramientas de diagnóstico con “experiencias participativas y de acción colectiva con la sociedad civil”, utilización de la informática avanzada, e impulsos al “liderazgo político” (Ackerman, 2000: 367)¹⁵. El objetivo

planteado se ligó a la construcción de la estrategia denominada *accountability* social o “rendición de cuentas a la sociedad civil”. (Murillo, S., 2000)

De la mano de la denominada *rendición de cuentas*, el fuerte rol del Estado ahora debía guiarse con *transparencia y participación ciudadana*:

“Se impulsó desde el Ministerio el Plan Nacional de Participación Comunitaria, concentrado inicialmente en esta Ciudad Autónoma pero que progresivamente va ampliándose a través de la demanda de otras provincias, tal es el caso del Chaco cuyo Ministro adhirió plenamente en nuestra primera reunión o la reciente apertura de una Escuela de Participación Comunitaria en el Municipio de Avellaneda, en acuerdo con el intendente y la Universidad Nacional de esa ciudad. Es nuestra intención promover la expansión de la experiencia porque estamos convencidos de que la alianza con la comunidad, representada en forma diversa y amplia, es estratégica para construir políticas representativas de las demandas ciudadanas y actúa como un mecanismo de control que permite resaltar lo que funciona y corregir con premura las malas prácticas o estrategias. Entendemos que la comunidad necesita actores institucionales locales y provinciales con capacidad de gestión”. (Nilda Garré, 11/2011)²⁵.

En aquella coyuntura, ya transitado el 2010, el denominado nuevo paradigma securitario se constituye amalgamado en aquel entramado ideológico y cobra despliegue en la formación discursiva de la ***“gestión de la conflictividad”***.

²⁵ Nilda Garré, II Plenario del Consejo de Seguridad Interior. Noviembre, 2011.

Ahora bien, esta formación, se advierte en esta investigación, tramando en serie, al menos, con dos secuencias de formaciones discursivas recurrentes, *“la eficiencia del Estado”* será una, y *“el uso de la fuerza en un Estado democrático”*, será otra.

Por su parte, particularmente, el sintagma “gestión”, constitutivo de la “gestión de la conflictividad”, formación nodal de este análisis, resuena aquí como *lo posible*. *Gestión* se advierte para este análisis como lo posible de ser dicho, a la vez que define un hacer. **El sintagma *gestión* se posiciona tanto como lo posible de ser para el campo del uso de fuerza respetuoso de los derechos humanos, como lo posible de ser dicho respecto del campo de la eficiencia Estado.**

La formación discursiva de la “gestión de la conflictividad” encuentra aquí, bajo el prisma de una teoría de las significaciones sociales, que las políticas públicas en materia de seguridad en la historia reciente de los denominados gobiernos populares en Argentina, implican un desplazamiento de las políticas sociales hacia las políticas securitarias, atento su inscripción en la gramática de un proceso de naturalización de la desigualdad, advirtiendo a esta última como formación ideológica en su declinación dominante, es decir *neoliberal*, constitutiva de la formación social capitalista.

Ahora bien, surgen interrogantes entonces: ¿cómo se desplazan esas políticas? ¿Cómo cobran espacio, qué operaciones discursivas abren curso a aquel desplazamiento?

iii. ¿Cómo se desplazan las políticas públicas sobre el conflicto social?:
Conducción política de la seguridad como gestión del Estado.

a. Gestionar la Seguridad: Como conducción civil de las
fuerzas y como lo propio de un Estado eficiente

A poco más de un año de creado el Ministerio de Seguridad de la Nación, en marzo de 2012, en el marco de la misma conducción del gobierno nacional, tiene lugar un giro político y se nombra como Secretario de Seguridad de esa cartera, al hasta entonces viceministro de Desarrollo Social de la Nación, Sergio Berni. La conducción civil de las fuerzas de seguridad, pilar discursivo en los cimientos de la creación del ministerio, pasa a ser llevada adelante por un médico militar, con trayectoria política en la ejecución de políticas sociales.

A partir de las materialidades trabajadas, en este recorrido se advierte, entonces, la profundización de una particular vinculación semántica en el campo de las políticas de seguridad entre la formación discursiva que aquí se nomina como *gestión de la conflictividad* y la denominada *inclusión social*.

*“El uso legal de la fuerza por parte de los Cuerpos Policiales y Fuerzas de Seguridad ha sido una preocupación central del Gobierno Nacional en la construcción de una **política de seguridad democrática guiada por la protección de la vida y la inclusión social** de los sectores más vulnerables de nuestra sociedad (...). Para nosotros es importante darle al policía un mensaje claro: cuando deba intervenir en situaciones de tensión, tiene que hacerlo de **manera profesional y con el objetivo principal de proteger la vida de los ciudadanos, causando el menor daño posible** (...). Cabe aclarar que las relaciones sociales se desarrollan en un marco de conflictos más o menos tolerables por los miembros de la sociedad. Es importante entender que **no existe la convivencia social en ausencia de conflictos**,*

los cuales además son fluctuantes y varían en presencia e intensidad”.
(Sergio Berni, 2015).²⁶

En otro nivel, este análisis lee que las materialidades discursivas citadas se sostienen en la creencia de la imposibilidad de desplegar una política en materia de seguridad que contemple como horizonte una sociedad sin conflictos, y entienda, consecuentemente, al Estado como capaz de llevar adelante esa tarea. Se pone en juego una formación ideológica que concibe el carácter intrínsecamente conflictivo de la vida en sociedad, y donde el Estado tiene como rol, en todo caso, “gestionar” esos conflictos.

“La Subsecretaría de Planeamiento y Formación del Ministerio de Seguridad ha diseñado un plan estratégico de formación para quienes componen el Cuerpo de Prevención Barrial y el Destacamento de Prevención Barrial. Los efectivos que integran estos cuerpos están capacitados para actuar en la prevención y represión del delito junto a otras áreas del Estado, desde el paradigma de la gestión de la conflictividad”. (Sergio Berni, 05/2015).²⁷

En términos enunciativos, entre otras cuestiones, esto redunda en una recurrencia que delimita una identidad política en contraposición a unos otros “no democrático”.

“(...) el estupor mismo que algunos hechos producen, terminan tributando a aquellos sectores que aprovechan la debilidad del debate público para impulsar respuestas de probada ineficacia práctica pero con cierto resultado en el plano de lo discursivo, funcionales a los riesgos del

²⁶ Sergio Berni, *Uso Racional de la Fuerza*. 2015.

²⁷ Sergio Berni, *Policías de Prevención Barrial. Una Respuesta Para La Inclusión Social y la Seguridad Ciudadana*. Mayo, 2015.

retorno autoritario bajo viejos y nuevos ropajes, acercándose así más a la estafa que a la solución real de los problemas". (Nilda Garré, 06/2011)²⁸

Un **otros** ubicado en un sistema de creencias donde el rol del Estado, además, se concibe en tanto ordenador social, donde la conflictividad social lejos de ser asumida como inherente a la vida social se comprende más bien como un foco disruptivo a ser suprimido, en pos del sostenimiento de tal pretendido orden social.

Así, una regularidad de la dinámica relacional de los conceptos de la formación discursiva de la *gestión de la conflictividad* en las políticas de seguridad refiere a la estructuración del campo político en el plano de los antagonismos con un *nosotros* y un *otros* bien delimitado. Donde el "nosotros" que *gestiona conflictividad* se ubica en términos antagónicos con un "otros", que lisa y llanamente, *reprime, suprime, al conflicto*.

La discursividad en torno a esa "*gestión de la conflictividad*", como paradigma securitario se sostuvo también, continuadamente a lo largo del período fundacional del ministerio, en la propuesta política de un abordaje de "prevención".

"La creación del Cuerpo de Prevención Barrial (CPB) de la Policía Federal Argentina, responde al objetivo de proporcionar seguridad en los territorios dejando en el pasado las prácticas asociadas a la cultura de la reacción para abordar sus actuaciones desde la prevención". (Policías de prevención barrial: una respuesta para la inclusión social y la seguridad ciudadana. 2015)²⁹

Prevención de problemáticas eminentemente sociales para la reducción de la violencia y protección de la seguridad:

²⁸ Nilda Garré, Seguridad y Derechos Humanos, Ministerio de Seguridad de la Nación, Junio 2011.

²⁹ Policías de prevención barrial: una respuesta para la inclusión social y la seguridad ciudadana, Ministerio de Seguridad de la Nación, 2015.

*“La puesta en funcionamiento del Cuerpo de Prevención Barrial surge de la necesidad de llevar adelante **intervenciones para prevenir y conjurar el delito y las violencias, proteger instituciones en las que se desarrollan dinámicas comunitarias y asistir en contingencias médicas, priorizando el consenso a la coerción, contemplando la participación comunitaria, y el respeto por los derechos humanos.** Asimismo es central en la tarea de este cuerpo especializado brindar **atención a víctimas** y a personas en situación de vulnerabilidad en articulación con las otras Agencias del Estado (...). (Sergio Berni, 06/2015).³⁰*

*“También reciben instrucción especializada para intervenir conforme a los **protocolos** y pautas de actuación definidos por el Ministerio de Seguridad, en las **siguientes temáticas: diversidad de género; intervenciones en casos de violencia intrafamiliar; intervenciones con niños, niñas y adolescentes con derechos vulnerados o en conflicto con la ley penal y situaciones de consumo problemático de sustancias psicoactivas en el espacio público**”. (Sergio Berni, 06/2015).³¹*

Para el análisis aquí propuesto es precisamente de esta forma que cobra despliegue la vinculación semántica en el campo de las políticas de seguridad entre *gestión de la conflictividad e inclusión social*.

Ahora bien, en torno al hilo del recorrido indagatorio también propuesto aquí, se torna inevitable analizar la cuestión respecto de los saldos de la desigualdad social del modelo productivo tributario de la trama de *lo neoliberal*. Para ello, es

³⁰ Sergio Berni, Formación Policial. Agentes Profesionales Comprometidos con la Protección de la Comunidad. Junio, 2015.

³¹ Sergio Berni, Formación Policial. Agentes Profesionales Comprometidos con la Protección de la Comunidad. Junio, 2015.

necesario abordar en el análisis que sigue la posibilidad de ser dicha de esa cierta conflictividad, y no otra.

En la coyuntura de la definición política de la creación del Ministerio de Seguridad, se aprecian tensiones, o más aún contradicciones, en el marco de un gobierno democrático de expresa tradición popular que direccionan a este análisis a repensar la dialéctica entre desigualdad y represión del conflicto.

Se encuentra entonces que la naturalización de la desigualdad opera en la asunción de la exclusión, y se construye con ella la necesidad de que la forma de abordar la **cuestión social** ya no sea meramente a través de la represión, del ejercicio acabado del monopolio de la violencia, sino mediante otras formas, ahora civiles, que den cuenta de una intervención que “*gestione*” el conflicto. **En tal sentido, cobran espacio otros interrogantes desde la *gestión -política- de la seguridad*: ¿a qué demandas político-sociales pretende responder el abordaje de dicha concepción de la conflictividad social?**

Como se señala en el apartado anterior, la respuesta política al conflicto del Indoamericano, paradójicamente, trajo desde el gobierno nacional de representación popular una respuesta en términos de represión del conflicto, mientras que la posición ideológicamente antagónica desde el gobierno de la ciudad situó la respuesta política en términos de hábitat. Ahora bien, la respuesta al interrogante antes esbozado orienta las explicaciones que aquí se encuentran a tal presunta paradoja.

Los hechos del Indoamericano dejaron el saldo de tres personas muertas, la creación de la cartera securitaria responde políticamente a aquel saldo, e interpela discursivamente a una demanda social de intervención de las fuerzas de seguridad en el marco de un Estado democrático, respetuoso de los Derechos Humanos. No se puso en duda, entonces, la necesidad de que el abordaje del conflicto por un déficit habitacional implicara el uso de la fuerza, lo que traccionó la

definición política fue aquel saldo de un ejercicio desproporcionado de la represión del conflicto, del uso desmedido de la fuerza, que redundó en violencia y muerte. **La respuesta política de aquella cuestión social, devenida en conflicto explícito, enunciativamente interpela ideológicamente sobre la asunción de que el uso represivo de la fuerza ya no resulta admisible –en un Estado democrático- dejando saldos de muerte frente a los conflictos sociales.**

*“(…) En fin, comenzamos esta **nueva gestión** con el impulso y el compromiso que entendemos necesario a los requerimientos del momento. Sabemos que no escribimos sobre una página en blanco, pero pretendemos alcanzar el equilibrio necesario para **que el uso de los recursos públicos se plasme en acciones eficaces** en la lucha por la seguridad, la justicia y la libertad”.* (Nilda Garré, 03/2011)³²

En el escenario de conflicto por la **ocupación** de tierras del Parque Indoamericano se expone una demanda social de vivienda, de **tierra para vivir**. Pero, de igual modo, se despliega como demanda social la represión de las “tomas” sobre la propiedad privada, o pública. La propiedad tensiona en tanto ordenador social, y la naturalización de la desigualdad determina aquello que se vuelve tolerable, en tanto posible de asumirse, es decir, pese a los costos, y aquello sobre lo que no existe mediación posible, aquello que se torna un límite imposible de transgredir.

La definición de la política pública de creación del Ministerio de Seguridad desde un gobierno de tradición popular se asienta el saldo represivo del conflicto social. Y la conducción política –civil- de la seguridad se inscribe así como *gestión* del Estado sobre aquella conflictividad.

³² Nilda Garré, Discurso Apertura I° Plenario del Consejo de Seguridad Interior. Marzo, 2011. El recurso del resaltado no se corresponde al texto original, se trata de una intencionalidad de esta tesina en virtud del desarrollo analítico pretendido.

“Tampoco es solución proponer que, en la medida en que algunas demandas legítimas de seguridad se expresan en términos autoritarios o incompatibles con las condiciones de vida que nuestra democracia impone, deban ser descalificadas sin más. Esa posición, valorativamente correcta, en tanto impugna ciertos cursos de acción por su expresa negación de las más básicas condiciones de la democracia, deja la cuestión de fondo sin gestionar. Y pierde de vista que el Estado es el primer obligado a rescatar la demanda en su legitimidad, trabajando sobre ella en todo lo errado o distorsionado que tenga y promoviendo respuestas genuinas a los problemas que se plantean³³”.
(Nilda Garré, 06/2011).

En el marco de la presentación del nuevo Ministerio de Seguridad, introduce en términos de contenidos la conducción política civil en las instituciones propias de las fuerzas de seguridad federales, de la mano de la presentación de un *“nuevo paradigma democrático”*.

“(…) es necesario que la ciudadanía también comprenda que no todo vale en relación con las respuestas frente a la violencia, que existen límites y que el control de éstos es una obligación primordial del Estado. Se trata de evitar tanto la demagogia punitiva como la inacción tecnocrática que se sustenta acusando a quien demanda seguridad de “autoritario”, confundiendo así lo inapropiado de los términos de la demanda con el objeto mismo del reclamo”. (Nilda Garré, 06/2011).³⁴

Para diciembre de 2010, entonces, sobre el cierre del primer período de gobierno de Cristina Fernández, y en el marco de un fuerte enfrentamiento con el Gobierno de la Ciudad de Buenos Aires, a cargo de Mauricio Macri, en su primer período

³³ Nilda Garré, Seguridad y Derechos Humanos. Junio, 2011.

³⁴ Nilda Garré, Seguridad y Derechos Humanos. Junio, 2011.

también, el Ministerio de Seguridad de la Nación se constituye en su interpelación bajo la impronta de la “conducción civil de las fuerzas de seguridad”.

“La gestión de las diversas expresiones del delito, de la violencia y de otras conflictividades sociales nos exigen superar antiguos esquemas en los que el Estado, con el indiscutido monopolio de la violencia, consolidó un abordaje en el que las fuerzas de seguridad definían políticas y al mismo tiempo eran el único instrumento mediante el cual se viabilizaban respuestas con una concepción reactiva frente al conflicto, con intencionalidad represiva y sin ninguna capacidad resolutive o de anticipación (...).” (Nilda Garré, 06/2011) ³⁵.

La plataforma de conducción civil y la reducción al mínimo necesario en el ejercicio del monopolio de la violencia dialoga, en contraposición, con *lo no dicho*: la historia reciente de autoritarismo, dictatorial, en Argentina, la consecuente autonomía de las fuerzas de seguridad y su autocontrol en el ejercicio de la violencia por parte del Estado.

*“Para corregir esta concepción negativa se tomó la decisión política de generar, en primer lugar, un **efectivo gobierno civil** de la seguridad, objetivo que se expresa puntualmente con la creación del Ministerio de Seguridad en diciembre de 2010.”* (Nilda Garré, 06/2011) ³⁶.

El análisis enunciativo encuentra aquí la decisión política de institucionalizar el *gobierno civil* del Estado en su conjunto, y en la misma retórica se despliega el retorno de un Estado *efectivo*, que viene a *gestionar* políticas públicas en seguridad.

³⁵ Nilda Garré, Seguridad y Derechos Humanos. Junio, 2011.

³⁶ Nilda Garré, Seguridad y Derechos Humanos. Junio, 2011.

Se trata de un Estado que se contrapone a un régimen autoritario, dictatorial, militarizado, pero que además, como se abordará en detalle más adelante³⁷, se ubica lejos de las dinámicas estatales del programa político *neoliberal* de la década de los '90. Se distancia así de la lógica de una *burocracia estatal inoperante, ineficaz*, tomando en cambio una posición activa como interventor en la dinámica social. Esa intervención del Estado se propone ahora investida por una gramática de la *eficiencia*, ya no se trata meramente del estado interventor conocido hasta aquí, los hilos de cierta lógica de la productividad y eficiencia *empresarial* abrazan a la intervención del Estado ahora, y la configuran en *gestión estatal*.

A partir de lo hasta aquí analizado, entonces, en materia específica de lo que inicialmente se nominó aquí como la formación discursiva de la “*gestión de la seguridad*”, se señalará que ésta se encuentra contendida que en la formación ideológica de la *eficiencia* del Estado. Y se relaciona encadenada a otras series de formaciones discursivas e ideológicas, antes presentadas como *conducción civil de las fuerzas y seguridad democrática* redundando, en lo que aquí se entiende como condensación de todo aquello, en la formación discursiva de la *gestión de la conflictividad* en tanto paradigma securitario.

b. ¿Qué tensiona *gestionar conflictos*?

La dinámica de funcionamiento de la formación discursiva que se compuso aquí como *gestión de la conflictividad*, desde el punto de vista de su esquema de formación conceptual en la esfera de las políticas públicas de seguridad, y desde sus modalidades enunciativas, toma despliegue en su devenir discursivo más no sin tensiones.

³⁷ Ver acápite *Seguridad con inclusión social: Entrar a los tiros. Estado eficiente, formaciones discursivas en trama*.

Se sostiene entonces que existe una tensión en esta formación discursiva de la “*gestión de la conflictividad*” que relaciona campos semánticos disímiles. Dentro de este recorrido, en el cual se indaga sobre la composición de un corpus específico, se transitan las tensiones y contradicciones propias de dos gramáticas con lógicas diferentes, como lo son el campo semántico de la *gestión* por un lado, y el campo semántico del *conflicto* social por otro.

La gramática de la *gestión* entendida en la administración propia del Estado, siguiendo lo desarrollado por Caletti, precisamente desestima la politicidad de las políticas públicas, se suprime entonces la posibilidad de intercambio político, lo propio de la comunicación política, es decir, su devenir en el espacio público.

“Participación comunitaria para la seguridad democrática. Los equipos territoriales del Ministerio de Seguridad recorren los barrios de CABA poniendo en marcha las mesas. Atienden reclamos y demandas vecinales en materia de seguridad, construyen con los vecinos los mapas de prevención del delito y la violencia, sistematizan la información y la trasladan a las áreas operativas del Ministerio para que la mirada vecinal esté presente a la hora de tomar decisiones”.(Revista PPS N°2, 10/2011)³⁸

“Los efectivos que integran estos cuerpos están capacitados para actuar en la prevención y represión del delito junto a otras áreas del Estado, desde el paradigma de la *gestión de la conflictividad*”. (Policías de prevención barrial. Una respuesta para la inclusión social y la seguridad ciudadana. 05/2015)³⁹

³⁸ Revista PPS N°2, Ministerio de Seguridad de la Nación. Octubre, 2011.

³⁹ Policías de prevención barrial. Una respuesta para la inclusión social y la seguridad ciudadana. Ministerio de Seguridad de la Nación, mayo 2015.

Por su parte, la conflictividad social, desde un enfoque materialista de la historia, remite a un escenario de disputa, en tal sentido es el conflicto en la arena política, como escenario de despliegue, donde la política se constituye como tal, ya sea por acción u omisión, el conflicto constituye a la política.

Desde una teoría materialista de análisis del discurso, Pêcheux (1978) señalará precisamente, en su caracterización de las formaciones ideológicas como elementos susceptibles de intervenir como una fuerza confrontada a otras fuerzas en la coyuntura ideológica característica de una formación social en un momento dado, que “cada formación ideológica constituye así un conjunto complejo de actitudes y representaciones que no son ni individuales ni universales pero que refieren más o menos directamente a posiciones de clases en conflicto las unas con relación a las otras” (Pêcheux, 1978: 233). Entonces, *lo discursivo* es uno de los aspectos materiales de lo que él denomina formación ideológica.

En términos de los denominados gobiernos populares de la historia reciente en Argentina, la tradición política que cobija a las políticas securitarias bajo análisis aquí, destaca entre sus pilares la denominada *justicia social*, pretensión política como horizonte de abordaje en la intervención del Estado, precisamente, en la conflictividad propia de la relación entre capital y trabajo.

*“Se ha dicho repetidamente en foros especializados de política criminal que **no puede haber justicia penal donde no hay justicia social**. Traigo al discurso esta expresión para subrayar que el Gobierno que desde 2003 conduce los destinos del país, ha efectuado **los aportes que más impactan sobre las políticas de seguridad: la inclusión y la igualdad**”.*
(Nilda Garré, 11/2011)⁴⁰

⁴⁰ Nilda Garré, II PLENARIO DEL CONSEJO DE SEGURIDAD INTERIOR. NOVIEMBRE, 2011. <https://www.argentina.gob.ar/noticias/gdiscurso-pronunciado-por-la-ministra-de-seguridad-dra-nilda-garre-en-el-ii-plenario-del-consejo-de-0>

En otro orden, resulta un aporte a este análisis de la indagación sobre las dinámicas de la “gestión”, el rastreo programático *neoliberal* que realiza Susana Murillo, una mirada que pone el foco en la interpelación ideológica de los organismos internacionales a los Estados nacionales, acercando elementos sustanciales para cristalizar también concepciones sobre el rol del Estado y sus desplazamientos políticos en términos del abordaje de la cuestión social.

De acuerdo a lo que describiera Murillo, en particular respecto del Banco Mundial, y en general respecto de los consensos internacionales para la reconfiguración de los Estados iniciado el siglo XXI, es posible para esta tesina reponer conceptualmente a la noción de “gestión” dentro formación ideológica que despliega en sus formaciones discursivas los lineamientos programáticos de los organismos internacionales de financiamiento. Siguiendo a Murillo, el proceso de neoliberalización en una fase segunda, pos años 2000, despliega una actualización de la formación social capitalista. Su vigencia ahora se enviste en un cierto “sinceramiento” político que admite a la desigualdad como natural y vela por Estados nuevamente interventores pero ya no en la forma de un estado de bienestar, y justamente allí es donde la denominada “accountability” o “rendición de cuentas” cobra espacio.

La estrategia de accountability nace en el corazón de las transformaciones en la relación entre Estado-sociedad civil-organismos internacionales, y forma parte de la ficción de un nuevo pacto social. Este es, en rigor de verdad, la negación del pacto en sentido liberal del término, ya que la idea de contrato social remitía a la de sujetos libres e iguales, suponía la idea de derechos naturales, voluntad general y ley universal. El nuevo pacto social ya no abona estos conceptos, porque explícitamente parte del supuesto de que un cierto grado de desigualdad es inevitable, y hasta necesario a todo orden social. Tampoco la universalidad es su nota, sino la excepción, que es exigida por grupos distintos de modos diversos según la situación. Exigencia que empuja a tomar la decisión más eficaz en cada situación. La

eficacia está medida fundamentalmente por las necesidades de los mercados y, en consecuencia, los problemas que plantea la gobernabilidad de las poblaciones, según las diversidades locales, que formulan demandas específicas independientemente de “lo político”. (Murillo, 2008: 153)

El “sinceramiento” expone la asunción de la exclusión, y aquello que se presentó inicialmente en tanto hipótesis de trabajo se torna tangible ahora como cierta lógica sacrificial donde se asume a los excluidos en tanto dinámica propia de la formación social capitalista.

La “rendición de cuentas” se asume como el parámetro que viene a controlar la “gestión” del Estado, y en esa dinámica se *evidencia* que gestionar se torna un valor en sí mismo.

“(...) resulta imperioso reconocer que el conocimiento y la capacidad de fiscalización de los vecinos y vecinas organizadas son irremplazables. No se trata de delegar responsabilidades del estado en el pueblo de la Nación, sino de ser co-responsables (estado-comunidad) de la construcción de seguridad pública, asumiendo cada uno la tarea que le es propia”. (Nilda Garré, 03/2011)⁴¹

En términos de Murillo, para este análisis tiene lugar un proceso por el que deviene “el reemplazo de la acción política por la intervención moral de los ciudadanos”.

“Cerca de la gente 0800-555-5065: el Ministerio recibe consultas y denuncias. La línea 0800-555-5065 es el canal telefónico gratuito y confidencial que el Ministerio de Seguridad dispone a la ciudadanía. Es un servicio de acceso masivo e irrestricto para denuncias,

⁴¹ Nilda Garré, I° PLENARIO DEL CONSEJO DE SEGURIDAD INTERIOR. MARZO, 2011.

irregularidades en el desempeño y la actuación del personal de las fuerzas de seguridad". (Revista PPS N°6, 01/2014)⁴²

Así, retomando enunciativamente la formación discursiva de la "*gestión de la conflictividad*", se dirá que ella convoca y condensa, no sin tensiones, formaciones ideológicas que resultan antagónicas. Si la "*gestión*" *evidentemente* resuelve, la *conflictividad* en cambio disputa. Ahora bien, las materialidades discursivas analizadas aquí, propias del Ministerio de Seguridad de la Nación, explicitan la imposibilidad de pensar una formación social sin conflictos, entendiendo a la sociedad como inherentemente conflictiva, lejos de la pretensión de la supresión o eliminación del conflicto, más aún, de un ejercicio desproporcionado del monopolio de la violencia del Estado. En tal marco, surge la pregunta por la composición de aquellos elementos que pone en juego una política de "*gestión de la conflictividad*".

iv. **Seguridad como Derecho, Seguridad con Inclusión Social. ¿En qué redunda discursiva e ideológicamente gestionar la conflictividad?**

Recuperando lo trabajado hasta aquí, el análisis propuesto rastreó el despliegue de una formación discursiva nombrada como *gestión de la conflictividad*. A su vez, delineó en el análisis un determinado modo que organiza un esquema de formación conceptual vinculado a la *gestión*, o administración, eficaz del Estado y a la conducción política civil de las fuerzas de seguridad.

En el plano del análisis del corpus propuesto, la formación discursiva compuesta como gestión de la conflictividad se observa también desplegada relacionándose con otras. Este análisis advierte así, componiendo sentidos en serie con la formación nodal de este análisis (*gestión de la conflictividad*) a las formaciones discursivas "*seguridad como derecho*" y "*seguridad con inclusión social*".

⁴² Revista PPS N° 6, Ministerio de Seguridad de la Nación. Enero, 2014.

“La seguridad ciudadana no sólo supone que los ciudadanos conozcan sus derechos y el Estado los garantice, sino que realicen un ejercicio responsable de los mismos, comprendiendo las normas y las consecuencias de no cumplirlas. Como dijimos a la hora de construir una sociedad segura resulta clave construir confianza. Confianza entre vecinos. Confianza entre los ciudadanos, las autoridades políticas y las fuerzas de seguridad. Confianza en las *diversas agencias del Estado que deben resolver diversos conflictos sociales*”. (Pensar y hacer la seguridad. 2014)⁴³.

Siguiendo el análisis temático específico de las políticas securitarias, *seguridad como derecho y seguridad con inclusión social* se traman como dos formaciones discursivas que se relacionan a la nodal, tensionan con ella y traccionan lo que aquí se sostiene como el desplazamiento de las políticas sociales hacia las políticas de seguridad. Las relaciones que este análisis advierte giran en torno a la tensión y a la contradicción que inexorablemente provoca una relación jerárquica, de subsunción, entre los distintos campos semánticos: de la política social y la política securitaria, que operan como base lingüística y de significación de la formación discursiva⁴⁴.

Un horizonte explicativo sugiere aquí que en esta trama ideológica, en tanto modalización o declinación dominante de *lo neoliberal*, el campo semántico contenedor de la *eficacia Estatal* tributa a un desplazamiento en el abordaje de la conflictividad social. En esa línea, es dable un desplazamiento de las

⁴³ Pensar y hacer la seguridad. Ministerio de seguridad de la nación, abril, 2014, Cecilia Rodríguez.

⁴⁴ En relación a los campos semánticos es pertinente señalar que para Pêcheux, el proceso de producción de un discurso resultaría de la composición de las condiciones de producción de un discurso con un sistema lingüístico dado. Este proceso de producción funciona como un principio de selección que constituye, sobre elementos de la Lengua, lo que el autor llama la *matriz de un discurso*. Allí, se establecen entonces los distintos dominios semánticos y las relaciones jerárquicas entre ellos (Pêcheux, 1978: 56). Se intenta aquí abordar o delimitar aspectos de una formación discursiva en función de un grupo de conceptos que organizan de determinada manera la estructura de formación conceptual de la formación discursiva, para establecer así, al menos en algunos de sus aspectos, las dinámicas de formación que no son más que sus condiciones de existencia, a las que dichos conceptos obedecen.

políticas sociales hacia las políticas de seguridad. Y es en ese tejido que se despliegan las políticas de un paradigma securitario con bases en la formación discursiva de la “*gestión de la conflictividad*” que, a través de las materialidades discursivas analizadas, redunda en la “*seguridad como derecho*” y “*la seguridad con inclusión social*”.

*“Intensificaremos nuestra presencia en el interior del país todo lo que sea posible y útil, incrementado los **controles de eficiencia** al interior de nuestras propias fuerzas y dependencias. Haremos todo lo que esté a nuestro alcance para acompañarlos permanentemente. **Pero, para que este acompañamiento sea más efectivo, debemos intensificar la capacidad de nuestras áreas técnicas y de control.** No puede haber gobierno político de la seguridad sin que contemos con cuadros de profesionales altamente capacitados”.* (Nilda Garré, 2011)⁴⁵

a. El derecho convocado: el *derecho a la seguridad*. De la *justicia social* a la *inclusión social* y de la *organización política* a la *participación ciudadana*.

La alusión de los conceptos concatenados de seguridad e inclusión social deja entrever otra regularidad que se deslizó con anterioridad: la discontinuidad, o desplazamiento, del concepto político de *justicia social*.

Se postula aquí la hipótesis que compone un desplazamiento de la noción de *justicia social* a la de *inclusión social*. Así, aquella discursividad fundante del justicialismo que postulara “*donde hay una necesidad, nace un derecho*”, implica para este análisis repensar cuál derecho.

⁴⁵ NILDA GARRÉ, II PLENARIO DEL CONSEJO DE SEGURIDAD INTERIOR. NOVIEMBRE 2011 <https://www.argentina.gob.ar/noticias/gdiscurso-pronunciado-por-la-ministra-de-seguridad-dra-nilda-garr%C3%A9-en-el-ii-plenario-del-consejo-de-0>

Sobre esta red de conceptos que se advierten componiendo la formación discursiva de la *gestión de la conflictividad* en seguridad, merece la conceptualización de la perspectiva de derechos, presente en todas las políticas públicas del período histórico constituyente del corpus de este trabajo. Y que como se hiciera antes mención, es el enfoque que encuadra el denominado nuevo paradigma en seguridad en términos del llamado “*Derecho a la Seguridad*”.

*“Bajo la premisa de que **una política de seguridad, para ser considerada democrática**, debe poner especial atención a los delitos que afectan a las mujeres, reseñamos las políticas en curso relacionadas a la violencia de género y el rol fundamental que tienen los integrantes de las Fuerzas (...) si las Fuerzas Policiales y de Seguridad carecen de los principios de respeto a las normas básicas de diversidad y pluralismo, pilares de una sociedad democrática, difícilmente puedan ser un instrumento útil para la **garantía de los derechos de los ciudadanos y las ciudadanas**. Es esta la creencia que nos anima a enfrentar los desafíos por delante”.* (Nilda Garré, 05/2012).⁴⁶

Aquel *Estado presente* que procura la relegitimación social de la vida política, cumple una tarea específica, aparece como contexto de la formación discursiva y se expresa conceptualmente en la definición del rol fundamental del Estado: *garante de derechos*. Así, en las materialidades discursivas analizadas, cada acto en términos de política pública es también encuadrado en clave de incorporación o recuperación de un derecho.

En las materialidades bajo análisis, los conceptos que argumentan la recuperación y la importancia del rol del Estado conforman temáticamente una enunciación que polemiza con una formación ideológica dominante

⁴⁶ Nilda Garré, Género y Ciudadanía: En busca de la Igualdad. Mayo, 2012.

durante la etapa de despliegue y asentamiento de la *neoliberalización* en Argentina. Una formación que caracterizó al Estado como “ineficiente, inoperante, deficitario, obsoleto”, en una expresa comparación con la *gestión privada de corte empresarial*. Operaciones que supieron instalar una matriz de sentido que gira en torno a la lógica del mercado, las relaciones sociales y las forma de gestionar y resolver conflictos basadas sobre la lógica de la eficiencia y la competencia, que se alzaron como valores en sí mismo.

La *justicia social* de la mano de la aparición de la explicitación de la lógica mercantil, o empresarial, en los procesos de *inclusión social* tiene su desplazamiento conceptual. Mientras la noción de *justicia social* venía a poner al Estado en su rol de integrador social, impartiendo políticas de equidad y redistribución económica en las relaciones de una sociedad en tanto *Estado de Bienestar*, el Estado como garante de derechos, parece más bien venir a garantizar inclusión a los sectores postergados por el mercado, precisamente a través de las políticas de *inclusión social*, la *justicia social* deviene en algo más aproximado a *justicia social eficaz*.

“En mayo de 2012, el Ministerio de Seguridad se sumó al Plan Ahí con la conformación del Cuerpo de Prevención Barrial de la Policía Federal Argentina y de la Gendarmería Nacional Argentina. La llegada de las policías a los barrios primero, y el posterior desarrollo de actividades culturales, educativas y deportivas tendientes a promover la participación ciudadana en la prevención del delito y la violencia, significó la unión de las políticas de seguridad con las de inclusión social⁴⁷”. (Sergio Berni, 2015)

⁴⁷ Sergio Berni. Policías de Prevención Barrial. Una respuesta para la inclusión social y la Seguridad Ciudadana. Mayo, 2015.

En la misma operación se analiza una doble dinámica, la recurrencia conceptual de *inclusión social* por sobre *justicia social* y el desplazamiento de la cuestión social del campo de las políticas sociales al campo de las políticas de seguridad.

“La participación ciudadana es fundamental para el desarrollo de las políticas públicas en materia de seguridad. La interacción y el diálogo con la comunidad es un elemento clave para elevar la calidad de vida en los barrios, como así también, permite a los profesionales de la seguridad elaborar diagnósticos, estrategias y soluciones a las problemáticas en el territorio⁴⁸”. (Sergio Berni, 2015)

En otro orden se analiza aquí también cómo la formación del *derecho a la seguridad* se ensambla con la *participación ciudadana*, en tanto elemento constituyente de él. Así, si antes se postuló el desplazamiento político de la justicia social hacia la inclusión social, aquí se plantea un desplazamiento de la noción de *organización política* a *participación ciudadana*.

En el marco de la problematización a lo antedicho, para esta tesina resulta un aporte sustantivo nuevamente el desarrollo de Susana Murillo cuando analiza las pretensiones del BM en relación a la actualización sobre los fundamentos del *Derecho*, dejando atrás a la *Justicia* en términos abstractos para reubicar la cuestión en las exigencias cambiantes y concretas del mercado, que requieren tomar decisiones rápidas y *eficaces*:

En términos de Luis González Placencia (2005), y en referencia al caso específico del Derecho penal, *“las garantías penales para el ciudadano se han degradado porque el objeto de protección del sistema penal ya no es ‘el*

⁴⁸ Sergio Berni. *Policías de Prevención Barrial. Una respuesta para la inclusión social y la Seguridad Ciudadana*. Mayo, 2015.

ciudadano', sino una clase especial de ciudadanos que interesan al mercado" (Murillo, 2008: 158).

Más aún, es a partir de aquella referencia desde donde la autora concluye que *"la nueva forma de interpelar a los ciudadanos elimina de modo manifiesto todo ideal y reduce la elaboración de códigos al pragmatismo decisionista. En ese proceso se construye una nueva forma de subjetividad en la que priman el desinterés por el futuro colectivo y por relaciones políticas con cierto grado de universalidad (...)"* (Murillo, 2008: 158). La *participación política* deviene escindida entonces, y con ella el sujeto de la interpelación. La participación redundante en *participación ciudadana*, mientras que el sintagma *política* se cobija en los márgenes de las *organizaciones políticas*.

Si nada hay sagrado o trascendente, aun cuando no podamos conocerlo, si todo se reduce al contingente interés particular, y si esto se convierte en una interpelación explícita a los ciudadanos, estos tenderán a desentenderse de la cosa pública. La apatía y el desinterés por la política son alimentados en tanto la accountability social no insta a la participación política, sino a la agrupación para reclamar por problemas específicos, y de modo imaginariamente "apolítico". Si la ley ya no es universal, el concepto mismo de derechos universales decae filosóficamente y fácticamente. (Murillo, 2008: 158).

El sinceramiento, o la *evidencia*, de la desigualdad anuda para el análisis aquí con la denominada crisis del humanismo, que conceptualizaran Catanzaro y Romé (2021). Crisis que se tramita no sin costos, cualquiera sea la posición ocupada en el estado actual de la amalgama de la coyuntura de *lo neoliberal*. Avances, resistencias o retrocesos, en el espacio de disputa de derechos, se ubican en esa declinación dominante de *lo neoliberal*.

Por el contrario, la focopolítica tiene su clave en el empoderamiento de las poblaciones. Pero el empoderamiento, según vimos, interpela a los ciudadanos no en tanto partícipes políticos, sino en tanto negociantes que buscan el propio bienestar. La protesta de los grupos pobres y vulnerables es incorporada al diálogo y sobredeterminada. La estrategia del nuevo pacto social tiende a despolitizar la voz de la sociedad civil, al tiempo que construye la ilusión de participación. ¿Cuál es el estatuto que se le da a la protesta? El de una intervención moral. No es en tanto sujetos políticos que los ciudadanos empoderados deben reclamar en el proceso de “accountability”, sino en tanto “víctimas”, individuos o grupos afectados por los “excesos”, las “arbitrariedades” de “malos gobernantes”, de “jueces corruptos”. El concepto de ciudadano, núcleo de derechos, parece ser reemplazado sutilmente por el de “víctima”. (Murillo, 2008: 156).

En relación a este último aspecto, la modalidad enunciativa analizada aquí, para la formación discursiva de la “gestión de la conflictividad”, tributa en una dinámica que atomiza al destinatario, o enunciatario, el conflicto entonces se presenta como un objeto a gestionar, y se prescinde de las dimensiones políticas que lo constituyen como tal. En tal sentido el enunciatario está distanciado de las identificaciones de clase o sectoriales, las identificaciones intermedias, organizacionales y políticas que le son propias a una sociedad.

*“El Cuerpo de Prevención Barrial. La puesta en funcionamiento del CPB surge de la necesidad de llevar adelante **intervenciones para prevenir y conjurar el delito y las violencias**, proteger instituciones en las que se desarrollan **dinámicas comunitarias** y asistir en contingencias médicas, priorizando el consenso a la coerción, **contemplando la participación***

comunitaria, y el respeto por los derechos humanos⁴⁹. (Sergio Berni, 2015).

Se interpela a la “comunidad”, si en el denominado Estado de Bienestar el acceso a derechos, a la justicia social, venía dado en tanto acceso material a la distribución de la riqueza, el acceso a derechos ahora se da en tanto “participación ciudadana”.

*“La **participación vecinal en la lucha contra el delito**. Garré dialoga con vecinos y miembros de las comunas porteñas. La ministra de seguridad, Nilda Garré, se reúne periódicamente con los integrantes de las mesas barriales de **participación comunitaria en seguridad**, con quienes analiza el diseño del mapa del delito en los barrios. Para Garré, **la participación activa y el aporte de los vecinos es fundamental para prevenir el delito**”.* (Revista PPS N°4, 2013)⁵⁰

*“(...) **Asimismo es central en la tarea de este cuerpo especializado brindar atención a víctimas y a personas en situación de vulnerabilidad en articulación con las otras Agencias del Estado**⁵¹*. (Sergio Berni, 2015).

Enunciativamente, en correlación a lo antedicho el centro de la escena en la conflictividad a gestionar no ubica ya en el rol central a los colectivos organizados en términos políticos: la organización política, social o sindical. Y se inaugura, en cambio, un lugar central para “la víctima”: como protagonista de la *participación comunitaria*.

⁴⁹ Policías de Prevención Barrial. Una respuesta para la inclusión social y la seguridad ciudadana. Mayo 2015, Sec. Seg. Sergio Berni.

⁵⁰ Revista PPS N°4, Ministerio de Seguridad de la Nación, 2013.

⁵¹ Policías de Prevención Barrial. Una respuesta para la inclusión social y la seguridad ciudadana. Mayo 2015, Sec. Seg. Sergio Berni.

b. Seguridad con *inclusión social*: Entrar a los tiros. Estado eficiente, formaciones discursivas en trama.

El análisis de la formación discursiva de la “*gestión de la conflictividad*” identifica a la conflictividad social como un objeto fundamental del orden de las políticas de seguridad donde, en consecuencia, la *inclusión social* se torna un camino a seguir en el devenir de su desarrollo.

*“Estamos dejando atrás un año signado por procesos electorales que dan paso a una nueva etapa de la vida institucional de la Argentina. La expresión popular se hizo sentir en todos los rincones de la Patria y significó la reafirmación de la voluntad y el mandato de profundizar una filosofía de **gobierno de hondo carácter democrático con inclusión social** (...). **Quienes tenemos la responsabilidad de gestionar los asuntos relacionados con la seguridad pública, conocemos perfectamente el peso que sobre la paz social tienen las políticas de inclusión.** (Nilda Garré, 11/2011)⁵²*

Para este análisis lo que resulta *no dicho*, en este caso, radica en la concepción misma de *inclusión social*. Por una parte, *inclusión social* no puede ser leída aquí como mera linealidad de una actualización de la denominada *justicia social*. En todo caso, se advierte para este análisis que la actualización de la *justicia social* irrumpe atravesada, amalgamada, con la pretendida *eficacia* del Estado. Y es precisamente en esa dinámica discursiva que *inclusión social* se acerca a la idea de una *justicia social eficiente*.

⁵² Nilda Garré, II Plenario del Consejo de Seguridad Interior. Noviembre, 2011. <https://www.argentina.gob.ar/noticias/gdiscurso-pronunciado-por-la-ministra-de-seguridad-dra-nilda-garre%C3%A9-en-el-ii-plenario-del-consejo-de-0>

*“En el año 2010 la Presidenta de la Nación, Dra. Cristina Fernández de Kirchner crea el Ministerio de Seguridad de la Nación con el objetivo de conducir las políticas públicas del sector desde **una perspectiva democrática que acompañe la dinámica de inclusión social**. En este sentido **el Estado nacional reconoce su obligación jurídica de garantizar el derecho a la seguridad de todos los ciudadanos**. Las instituciones públicas deben responder a este desafío **con eficacia y profesionalismo**”.* (Sergio Berni, 06/2015).⁵³

Retomando lo dicho hasta aquí, entonces, el “nuevo paradigma en seguridad”, aquel proclamado como de la “seguridad democrática” y que ubica en un enfoque de derechos al *derecho a la seguridad*, pone a la formación discursiva de la *gestión de la conflictividad* en relación con otra serie conceptual: *seguridad con inclusión social*. **En la misma secuencia entonces, aquel paradigma securitario, trama su discursividad anudando a la relación entre “gestión de la conflictividad” y “seguridad con inclusión social”, otra formación discursiva: “la eficiencia del Estado”.**

“(…) millones de compatriotas sumidos en el más absoluto desamparo (...). Esta situación provocó el aumento de las protestas sociales que obligaron al Estado a hilvanar paulatina y prudentemente respuestas orientadas al encauzamiento y el control de la conflictividad”. (Nilda Garré, 03/2011)⁵⁴.

La asunción acabada del programa *neoliberal* en Argentina en la década del ‘90 supo ubicar al Estado como una estructura aparatosa e improductiva, que debía reducir al mínimo su capacidad de intervención y ejecución de políticas sociales,

⁵³ Sergio Berni, Formación Policial. Agentes Profesionales Comprometidos con la Protección de la Comunidad. Junio 2015.

⁵⁴ Nilda Garré, Discurso Apertura I° Plenario del Consejo de Seguridad Interior. Marzo, 2011.

haciendo lugar al mercado como un ordenador natural del devenir de las relaciones sociales.

Como ya se introdujera, Susana Murillo identifica dos momentos centrales en la transformación del Estado a partir de la interpelación programática de los organismos internacionales a los Estados nacionales. Un primer momento partió de la paradójica idea de que el Estado debía reformarse a la vez que era irreformable, pues era intrínsecamente ineficaz y depredador. (Murillo, 2013).

Siguiendo, para Murillo el primer momento de las transformaciones sostuvo que el Estado sólo podría transformarse reduciéndose al mínimo, y subordinándose al mercado.

Desde los años ochenta, el BM, heredando visiones trilateralistas, aconsejaba a AL que dejara de lado las políticas inauguradas tras la Segunda Guerra Mundial y se subordinara a la liberación del mercado. De ese modo, a comienzo de los noventa surge un trazado de reformas conocidas como de “primera generación” que suponían, vía Consenso de Washington, las recetas de la Comisión Trilateral. En los países latinoamericanos estaba presente el reciente recuerdo de fuertes dictaduras y de *shocks* económicos con los que fueron bombardeadas las jóvenes democracias. (Murillo, 2008)

Aquel direccionamiento a los Estados a subordinarse plenamente al libre mercado, sin embargo, tal como hiciera mención Nilda Garré en la última cita referenciada, tuvo un elevado costo también con un aparato productivo arrasado en Argentina, pero más aún con el saldo *de exclusión social*, y sus vidas arrasadas.

Estos efectos impulsaron, durante la segunda mitad de los noventa, a una reevaluación del efecto de la liberalización de los mercados como único impulso al desarrollo. El período había estado signado a nivel mundial por la

transición de regímenes socialistas a la economía de mercado. El “Panorama Mundial” publicado por el BM en 1995 concluía que en el futuro no sería posible garantizar puestos de labor a toda la fuerza de trabajo mundial. Frente a eso –reflexionaba– era menester trazar estrategias que previeran el riesgo que significaba la pobreza (BM, 1995; 2005e: 2). (Murillo, 2008)

Ya para la segunda fase de transformaciones se sacó a la luz la incongruencia planteada anteriormente. Las estructuras estatales de los años ´90 se habían embebido en *corrupción* y *burocracia* como correlato de aquella liberalización, pero entonces, para encausar la reforma hacia un Estado mínimo, era necesario un Estado fuerte. De modo que era necesario un Estado fuerte para gestar un Estado mínimo. La segunda fase de reformas sostenía la importancia de la reforma institucional con dos objetivos: la reforma jurídica y la revalorización de la sociedad civil y de las organizaciones no gubernamentales (ONG). De la mano de esta segunda fase se desplegaría entonces la directriz de la denominada “rendición de cuentas” para los estados de los países “en vías de desarrollo”.

Así las cosas, a aquella primera ola le siguió un segundo momento en las transformaciones del Estado que venía a reajustar las incongruencias sobre las expectativas a mediano plazo en un Estado *no regulador*, un Estado que había dejado al mercado desplegar libremente sus dinámicas:

La segunda fase de transformaciones sostenía la importancia de la “reforma institucional” con dos objetivos: la reforma jurídica y la revalorización de la sociedad civil y las organizaciones no gubernamentales (ONG). Este último objetivo implicaba un nuevo rol del Estado y de la sociedad civil, a fin de paliar los efectos macroeconómicos y defender los derechos de los más vulnerables: particularmente niños, mujeres y minorías étnicas victimizadas y explotadas. Era menester

“aprender” y “cambiar” a partir de las lecciones recibidas. (...) El fenómeno de la *corrupción* fue presentado como un obstáculo a superar. (Murillo, 2008)

A modo de síntesis de lo reseñado, este escenario constituye la emergencia de los nuevos lineamientos de los organismos internacionales para con los Estados latinoamericanos donde la *eficacia* en términos de concepto rector de la institucionalidad de los Estados se consolida, y la denominada “*rendición de cuentas*” encuentra su espacio de despliegue.

El Estado conservó un rol central en las políticas pero, a diferencia de lo que se sostenía hace algo más de medio siglo, el Estado debía ahora constituirse “no en cuanto agente directo del crecimiento sino como socio, elemento catalizador e impulsor de ese proceso económico” (BM, 1997: 1). Los documentos no dejan lugar a dudas: no se pide un Estado “achicado” o “inexistente”; su valor, a medida que pasa el tiempo, es reconocido con más fuerza; sólo se interpela a modificar su rol, en relación a la “eficacia” para el desarrollo de los mercados y la regulación de la sociedad. (Murillo, 2008).

Con posterioridad al estallido de la crisis en 2001 en Argentina, cristalizado en la expresión popular “*que se vayan todos*”, el kirchnerismo tomó un rol decisivo en la recomposición de la institucionalidad política en Argentina, logrando, encausar y proyectar una serie de demandas populares, la participación social en la dinámica política y la revalorización del rol del Estado. De esta forma, toma cuerpo el desarrollo de un proceso político intrínsecamente ambivalente: mientras se afianzaba la recuperación de la idea de la política como herramienta de transformación, al mismo tiempo, se desplegaban políticas que tributaban a las interpelaciones y expectativas de la política transnacional a través de sus organismos internacionales. Organismos que exigían a los Estados en desarrollo

un despliegue de “rendición de cuentas”: Estados que demostraran que ya no serían ineficientes, ni corruptos.

Para lograrlo, el proceso propuesto por el Grupo de Gobernabilidad, Regulación y Finanzas en el Instituto del Banco Mundial se planteó la integración de nuevas herramientas de diagnóstico con “experiencias participativas y de acción colectiva con la sociedad civil”, utilización de la informática avanzada, e impulsos al “liderazgo político” (Ackerman, 2000: 367)¹⁵. El objetivo planteado se ligó a la construcción de la estrategia denominada *accountability* social o “rendición de cuentas a la sociedad civil”. La “rendición de cuentas” se define como “la obligación que tienen los apoderados de dar cuentas de su gestión y responder por esta”. (Murillo, 2008).

Se asumió entonces, en cierto sentido, esa lectura como certera, causal en relación a la decadencia estatal para los sectores populares, y que finalmente diera lugar a los estallidos sociales.

Se sostiene aquí que la formación discursiva de la *eficiencia política* en el corpus bajo análisis establece un eje central en la crítica histórica a los lineamientos político-económicos de los organismos internacionales con expresa referencia a las décadas de los 70 y 90. Ahora bien, expresa también una suerte de correlación entre la interpelación acerca de la función Estatal proveniente de dichos organismos en sus nuevas directrices (pos crisis del 2001) y el desarrollo y transformación del Estado que se instrumentó en Argentina en los denominados gobiernos populares de las últimas dos décadas.

Se lee una reedición histórica de la discusión planteada en el dominio del rol del Estado, ahora en una actualización política mercantilizada, con predominio del campo semántico de la *eficiencia* propia del mercado.

De igual forma, uno de los rasgos que se advierte en la formación discursiva de la “*gestión de la conflictividad*” en el campo de las políticas de seguridad es que encuentra los hilos conductores de su construcción gramática a partir de la revalorización del rol del Estado, en contraposición a lo pregonado por la doctrina de la política *neoliberal* instaurada a partir de las dictaduras militares en latinoamérica y, que posteriormente, fueron principios explicitados y sistematizados en el denominado Consenso de Washington en la década del 90.

En este sentido, en lo referido a la red conceptual desplegada, en el marco de las formaciones discursivas bajo análisis, nuevamente se advierte, como dinámica de funcionamiento de la formación discursiva de la *gestión de la conflictividad*, la contraposición constante, a veces explícita y otras de manera tácita, con el universo de creencias que socavaron el prestigio del Estado y que se condensaron bajo paradigmas dictatoriales del ‘70 en adelante. Sistemas de creencias donde el rol del Estado además se constituía en tanto ordenador, así la conflictividad social lejos de ser asumida como inherente a la vida social se comprendía entonces como un foco disruptivo a ser reprimido en pos del sostenimiento de un pretendido orden social. En términos enunciativos esto redundaba discursivamente en una necesidad recurrente de delimitar una identidad política en contraposición a unos otros “no democrático”.

Así, otra regularidad de la dinámica relacional de los conceptos de esta formación discursiva de la *gestión de la conflictividad* en las políticas de seguridad podría referirse a la estructuración del campo político en un antagonismo con un *nosotros* y un *otros* bien delimitado. Donde el

“nosotros” que *gestiona conflictividad* se despliega en un antagonismo con un “otros”, que lisa y llanamente, *reprime, suprime, el conflicto*.

Desde otro lugar, en un plano de antagonismos, como se señalara con anterioridad, un enfrentamiento tácito se evidencia con aquellos discursos circulantes, en las décadas del ´70 y ´80 en Argentina, que ubicaron paulatinamente la idea de un Estado burocrático e *ineficiente*. Discursos que construyeron sentido en la dirección de legitimar socialmente el esquema de privatización de empresas y desprendimiento de funciones ligadas a la provisión de servicios públicos durante la década del ´90. **Ahora bien, como se señalara respecto de *lo neoliberal*, este antagonismo advertido no cobra lugar por fuera, precisamente, de *lo neoliberal*, sino que más bien se trata de un antagonismo que cobra espacio en un entramado neoliberal.**

c. Gestión política.

1. La “evidencia”: Gestión de la conflictividad con *Inclusión Social*

Un aspecto que atraviesa a este análisis, y a través del cual también se indaga sobre características específicas de la formación discursiva, está vinculado con la modalidad enunciativa o modalidades de estructuración de los enunciados que se advierten como predominantes dentro de esta formación discursiva.

Así, parte del análisis pone en relación a las distintas modulaciones del decir, que ofrecen características particulares a esta formación discursiva de la *gestión de la conflictividad en las políticas de seguridad*. Se advierten distintos matices en una misma dinámica de tensión, desplegada en el interdiscurso a raíz de su dependencia de formaciones ideológicas que se encuentran en pugna.

Esta modalidad descripta, opera así en varios aspectos dentro de la formación discursiva problematizada como tributaria de la trama de *lo neoliberal* que amalgama campos de sentido disímiles. Para este análisis esta modalidad se constituye en una analogía- forzada- entre la organización estatal y la lógica empresarial. Donde el rol del Estado, que asume a la conflictividad como lo propio de lo social y entiende a la conducción civil como pilar democrático, sin embargo encuentra sostén sobre lógicas gestionarias, y valoraciones de productividad para el desarrollo de sus políticas públicas, en términos de eficiencia y eficacia.

Siguiendo, desde el análisis enunciativo, se hallan también elementos que dan sustento a la constitución de una cierta subjetividad de tipo gerencial, o bien de empoderamiento ciudadano, de cierto emprendedurismo cívico. Ahora bien, esa constitución cruje dentro de una discursividad que porta otras condiciones de producción y que no se reconoce en absoluto como portadora de aquellas lógicas.

2. Sobre el nuevo paradigma en seguridad. Prevenir la “cuestión social”.

La etapa del proceso político kirchnerista conducida por Cristina Fernández, a partir del 2007, se caracterizó programáticamente, y entre otros aspectos, por la prevalencia discursiva de un enfoque de ampliación de derechos, y una impronta marcada en la gestión de gobierno con el eje puesto en *la inclusión social*. La creación del Ministerio de Seguridad de la Nación, las políticas securitarias del período bajo análisis, estuvieron enmarcadas en tales directrices en términos de contenido.

“Esa ampliación también tiene que ver con el inexorable camino que el Estado argentino en todos sus niveles ha escogido en materia de políticas de seguridad, abandonando progresivamente el antiguo modelo del

*autogobierno y la autonomía, para dar paso a **un esquema de gobierno político civil efectivo***". (Nilda Garré, marzo 2011)⁵⁵.

Entonces, la política además de ser civil tiene que ser *efectiva*, desde el punto de vista de la interpelación ideológica se aprecia una constante en la formación discursiva de la *eficiencia política*. La argumentación de la eficiencia de la gestión se plasma socialmente como crecimiento con *inclusión social*.

Ahora bien, la efectividad de la operación de interpelación es la que hace que no se reconozca como tal, la inclusión social se presenta más bien como una invención propia, velándose así el efecto producido por el discurso *preconstruido*, aquel que ya asumido la ficción de la igualdad. Las conquistas contemporáneas de derechos desplegadas en conflictos sociales y materializadas a través de la organización política popular redundan enunciativamente hacia conquistas fundadas en una *gestión inclusiva del Estado*. Desde esta perspectiva, la posición del enunciador pareciera construirse desde un rol tutelar del Estado, desde un Estado que además de tener a su cargo el gobierno, político y civil, debe ser *efectivo*.

A partir de ahí, la formación discursiva de la "*gestión de la conflictividad*" nombra a un sujeto afectado, o excluido, víctima en varios aspectos, cuya principal convocatoria, en términos de promover una identificación, remite al *derecho a la seguridad* y de su mano a *la inclusión social*.

*"Pensar y hacer la seguridad implica que los **ciudadanos estén dispuestos a involucrarse y participar** activamente en la construcción de un modo de convivencia, de un vivir juntos, basado en la confianza en el Estado de derecho y el respeto por las leyes. (...) Esta muestra se propone*

⁵⁵ 1º Plenario Del Consejo De Seguridad Interior. Nilda Garré, Marzo 2011.

*impulsar nuevas perspectivas para **pensar la seguridad desde una mirada integral que involucre a diversos actores en la gestión de los conflictos y de cuenta de la complejidad de los problemas. La mayoría de las situaciones en las que se pone en juego la seguridad de la ciudadanía exigen respuestas de múltiples agencias estatales y diversos actores sociales. Es por ello, que la muestra promueve la articulación entre distintas áreas del Estado con miras a la prevención del delito y las violencias***". (Cecilia Rodríguez, Abril 2014)⁵⁶

En el caso de la función enunciativa de la formación se advierte cómo toma lugar en la interpelación, y a su vez, se entrecruza con otros significantes de gran densidad como organizaciones sociales/ participación ciudadana, diluyendo, en alguna medida el estatuto y el carácter histórico político de las organizaciones sociales y políticas en Argentina para la conquista de derechos. En el orden de lo no dicho queda plasmada aquí, a modo de indagación futura, la pregunta por el lugar que tributariamente se le asigna entonces a la categoría *pueblo*.

También se advierte enunciativamente, la diferencia entre la posición institucional de liderazgo, conducción, en este caso entendida como *gestión*; de aquella función y responsabilidad del líder político que conduce el bloque popular de poder en la construcción de la organización política. Esta distinción establece todo un esquema de concepciones y disposiciones sobre el modo de construcción política: de arriba hacia abajo, una sobrevaloración de la idea de gestión y una subestimación, consecuente, del rol de la organizaciones intermedias de la sociedad en la dinámica de la lucha de clases. Es decir, se asume desde el enunciador la tutela desde la gestión, pero no así la responsabilidad política de la construcción de la organización, cuestión que queda, más bien, delegada en cada ciudadano *empoderado*, en términos de Murillo.

⁵⁶ Pensar y hacer la Seguridad. Cecilia Rodríguez, Abril 2014.

Una de las características más importantes que se advierte aquí dentro de esta interpelación a la *participación ciudadana*, es el efecto de sentido que se presenta entonces como una relación directa entre la *gestión del gobierno* y cada sujeto, se forja así la *seguridad como derecho*, la *seguridad como inclusión*.

De este modo, quedan veladas luchas organizadas y conquistas históricas de derechos, se forja más bien una relación directa entre el enunciador y el enunciatario entre sujeto de derechos y garante de derechos.

En esta modalidad enunciativa se advierten una serie de desplazamientos que ofrecen como efecto de interpelación la denominada *participación ciudadana*. Se deja en un segundo plano, en consonancia con la declinación dominante en la formación ideológica de la trama de *lo neoliberal*, a la histórica interpelación, de la concepción política de tradición *popular*, que convoca a la *organización*.

Es posible advertir dentro de este dispositivo de interpelación de la formación discursiva en análisis, que llama a los sujetos a participar como ciudadanos, un desplazamiento de la histórica organización política del *campo popular*, como dinámica política para alcanzar transformaciones en las relaciones de fuerza en el marco de una coyuntura dada.

Ahora bien, respecto de las disposiciones subjetivas que respondieran afirmativamente a la convocatoria ante el llamado a los sujetos, se encontraron algunos lugares de sujeto, que emergieron de forma conflictiva en la escena pública, es decir en la arena política, caracterizados, contrariamente a la convocatoria, justamente por la imposibilidad de ser pasibles de la *inclusión social*, y de constituirse como tales, *Guernica*⁵⁷, diez años después viene dar muestra de ello.

IV. Aproximaciones finales

⁵⁷ Ver acápite *Posfacio*, se ensaya allí un acercamiento más preciso a la *ocupación* de Guernica.

Como se dijera ya inicialmente, el desarrollo de esta indagación tuvo como propósito el análisis de formaciones discursivas, e ideológicas, relativas al desarrollo de políticas públicas en materia de seguridad, inscriptas en la historia reciente de los denominados “gobiernos populares” en Argentina, emergentes en el devenir de lo que aquí se ha entendido como la compleja trama de *lo neoliberal*. Ello así, en un horizonte conceptual materialista de la historia, abordado desde Luis Althusser y siguiendo a Pêcheux desde una perspectiva de las significaciones sociales. Se propuso aquí como objetivo indagar particularmente la composición discursiva de un modelo de abordaje político del campo de la seguridad, cristalizar el rol del Estado y los desplazamientos políticos en términos del abordaje del conflicto social.

A modo de cierre de lo trabajado hasta este momento, a continuación se sintetizan algunas cuestiones indagadas como aproximaciones finales a esta tesina.

Conducción política como gestión del Estado

Tal como se planteaba inicialmente, una formación ideológica determina lo que puede y debe ser dicho a partir de una posición dada en una coyuntura determinada, inscrita en una relación de clases.

En este sentido, resulta pertinente sintetizar que la especificidad y desarrollo conceptual de los alcances e implicancias de *lo neoliberal*, como amalgama, en tanto declinación dominante de la formación social capitalista, ha otorgado la profundidad y densidad teórica necesarias para intentar un proceso crítico ideológico de los discursos circulantes. A partir de allí, se realizó una caracterización con bases en el materialismo histórico de algunos fragmentos del proceso político argentino de la historia reciente.

Como se ha dicho ya a lo largo de la indagación, algunas reducciones que circunscriben al *neoliberalismo* meramente como un conglomerado de políticas económicas velan la posibilidad de análisis sobre los complejos procesos políticos de en la trama de *lo neoliberal*. Aquí, en un intento por indagar el proceso contemporáneo de *lo neoliberal*, ha sido posible realizar apreciaciones en pos de componer ciertas regularidades en las modalidades dominantes de interpelación ideológica. En esa dirección se ha sostenido aquí, en el análisis, que la práctica política se encuentra atravesada por su coyuntura, por su proceso histórico.

En esa perspectiva, y ya particularmente en el plano de las políticas públicas en seguridad, se ha confirmado para esta propuesta de trabajo la vigencia de una concepción de la *conflictividad social* que en la historia del proceso neoliberal ha sido atravesada por la *naturalización de la desigualdad*. La tramitación de aquella conflictividad social, en el marco de la amalgama de *lo neoliberal*, ha habilitado para su abordaje político un desplazamiento de la esfera de las políticas sociales hacia la esfera de las políticas de la seguridad.

El análisis enunciativo sobre la posibilidad de ser dicha de esa cierta conflictividad, y no otra, repuso la idea de que la exclusión social ha sido asumida, y repuso también las características propias de un abordaje que ha sostenido como modalidad la “*gestión del conflicto*”. Lejos del ejercicio acabado del monopolio de la violencia, sino a través de otras formas, señaladamente civiles, que precisamente den cuenta de una intervención que “*gestione*” esa conflictividad, distanciándose de la mera supresión, o represión, del conflicto.

Ahora bien, en ese escenario se compuso aquí a *lo neoliberal* como un entramado, que lejos de anclarse de manera unívoca en ciertos modos de gobierno autoritario, pervive y continúa en desarrollo. En esos márgenes tiene trámite la idea de conducción política como pilar de un Estado democrático, ahora

bien eso parece crujir cuando la política, en sí misma, se reduce a la *conducción política*.

El proceso neoliberal fue comprendido, así, como un complejo vestido por múltiples capas, formaciones discursivas que no se *evidenciaban* como *neoliberales* han sido repensadas aquí, en términos de relaciones contradictorias, problematizando la concepción misma de *lo neoliberal*, y sus posibles despliegues en tanto discursividades gubernamentales en los cursos de implementación de políticas públicas en materia de seguridad.

El significante “*gestión*” pudo advertirse posicionado tanto como lo posible de ser para el campo del *uso de fuerza respetuoso de los Derechos Humanos*, como lo posible de ser dicho respecto del campo de la *eficiencia Estado*. Precisamente en aquel recorrido se advirtió, entonces, la profundización de una particular vinculación semántica en el campo de las políticas de seguridad, entre la formación discursiva que aquí se nominó como “*gestión de la conflictividad*” y la ampliamente denominada *inclusión social*, anudadas ambas bajo otro sintagma: “*prevención*”. La interpelación a la *prevención* tiene lugar enunciativamente como abordaje de problemáticas eminentemente sociales, para la *reducción de la violencia y protección de la seguridad*.

En términos de tensiones y contradicciones en la interpelación ideológica analizada en tanto formación de la “*gestión de la conflictividad*”, se ensayó aquí una explicación que remite a la inscripción de dos gramáticas con lógicas diferentes en el marco de una misma formación discursiva, como lo son el campo semántico de la *gestión* por una parte, y el campo semántico del *conflicto social* por otro. Enunciativamente, la formación discursiva de la *gestión de la conflictividad* convoca y condensa, no sin tensiones, formaciones ideológicas que resultan contradictorias.

La evocación a Caletti ubicó, entonces, a la gramática de la *gestión* precisamente en una dinámica que característicamente suprime la posibilidad de intercambio político, en tanto comunicación en el espacio público. Por su parte, la conflictividad social, desde un enfoque materialista de la historia, remite a un escenario de disputa, en tal sentido es el conflicto en la arena política, como escenario de despliegue, donde la política se constituye como tal, ya sea por acción u omisión, el conflicto constituye a la política. Mientras que la gestión resuelve, la conflictividad disputa.

En otro orden, subsidiario también a lo antedicho, se pudieron establecer también tensiones y contradicciones que provoca la puesta en relación entre el dominio de la *política social* y el de la *política securitaria*. En esa dirección el horizonte explicativo alcanzado aquí sugiere que, en la trama ideológica de la amalgama de *lo neoliberal*, el campo semántico contenedor de la *eficacia Estatal* tributa a un desplazamiento en el abordaje de la conflictividad social de las políticas sociales a las securitarias.

Ahora bien, las materialidades discursivas analizadas aquí, propias del Ministerio de Seguridad de la Nación, explicitaron para este análisis la imposibilidad de pensar una formación social sin conflictos, entendiendo a la sociedad como inherentemente conflictiva. Entonces, si bien no resuelta, resultó aquí abiertamente planteada la pregunta por aquellos elementos que pone en juego una política de “*gestión de la conflictividad*” en el marco de gobiernos democráticos de representación *popular*. El desarrollo de políticas públicas en materia de seguridad desde perspectivas alternativas a la interpelación del puño represivo del Estado, con una clara impronta en la conducción civil de las fuerzas, resultan aún impresas en la trama local de *lo neoliberal*, implicando entonces desafíos sobre saldos históricos contemporáneos. Un sendero posible podría encausarse abriendo la discusión y el análisis hacia nuevas aristas, que interpelen en novedosos horizontes de futuro, traccionando hacia un abordaje teórico

epistemológico crítico, bajo la forma de una indagación que advierta el carácter constitutivamente heterogéneo del discurso.

Interlocución política

La modalidad enunciativa analizada en relación con esto último, pudo advertir una dinámica que atomiza al destinatario, donde el conflicto se presenta como un objeto a *gestionar* y se prescinde de las dimensiones políticas que lo constituyen como tal. El enunciatario es distanciado de las identificaciones de clase o sectoriales, identificaciones intermedias, organizacionales y políticas que le son propias a una sociedad, la interpelación es a la “comunidad”: *el acceso a derechos* ahora se da en tanto “participación ciudadana”. Subsidiariamente, las conquistas contemporáneas de derechos desplegadas en conflictos sociales y materializadas a través de la organización política popular redundan enunciativamente hacia conquistas fundadas en una *gestión inclusiva del Estado*.

Así, en un segundo orden conclusivo respecto de lo analizado en esta tesina, cabe señalar a la cuestión de la ***interlocución política***. Siempre en el marco de las materialidades constitutivas del corpus abordado aquí, la “participación comunitaria en seguridad”, fue comprendida como cierta caracterización específica dentro de la denominada *participación ciudadana*, noción que acerca conceptualmente Susana Murillo y resonó para este análisis en sintonía con la decadencia de la citada *interlocución política* a la que se refiere Caletti. En tal sentido resuena también a modo de cierre la necesidad de que la política vuelva al espacio público como intercambio real para la construcción de una dinámica política transformadora en la urdimbre de *lo neoliberal*.

V. Posfacio

El encuentro de dos gramáticas, enlaces y tensiones: Gestión (mercado) y Política (pueblo)

- ***Gestiones: del Indoamericano a Guernica.***

En sintonía con las aproximaciones finales precedentes, y a modo de posfacio, se intentará trazar a continuación cierto puente analítico que invite a explorar el futuro de los interrogantes centrales planteados en esta tesina.

A poco más de diez años de los hechos del Indoamericano, nuevamente en el marco de un gobierno de representación popular, se advierten formaciones discursivas que se *evidencian* como antagónicas respecto del devenir de las políticas públicas en materia de seguridad en el marco de la ocurrencia de un hecho de características comunes con aquel que diera origen a la creación del ministerio de seguridad de la nación, la *ocupación de tierras en Guernica*. Así, en términos de reposición de discursividades, se trazaré aquí el trayecto que se ubica del *Indoamericano a Guernica*.

La denominada “*toma de tierras en Guernica*”, partido de Presidente Perón de la Provincia de Buenos Aires, implicó la ocupación de unas cien hectáreas el 20 de julio de 2020, allí participaron alrededor de dos mil familias provenientes de diversos distritos bonaerenses. El hecho tuvo lugar precisamente diez años después de la referida “toma” de tierras del Parque Indoamericano, y de la creación del Ministerio de Seguridad de la Nación, ahora bajo la Presidencia de Alberto Fernández quien llegara al poder de la mano de una coalición peronista que el kirchenismo organizara bajo la conducción de la ex presidenta Cristina Fernández de Kirchner, tras los cuatro años de la Presidencia de Mauricio Macri.

Nuevamente, a modo de reposición de escenarios la emergencia de la ocupación de Guernica se da tras la denuncia ante la justicia por parte de los propietarios del

terreno y la empresa de negocios inmobiliarios Bellaco S.A.⁵⁸ El juez interviniente ordenó y postergó dos veces el desalojo, y el gobierno de la provincia de Buenos Aires inició un proceso de diálogo con los ocupantes logrando el retiro acordado con una parte de las familias ocupantes. En ese marco, el gobierno provincial, a cargo del gobernador kirchnerista Axel Kicillof instaló, en un despliegue conjunto, carpas interministeriales de las carteras de Desarrollo de la Comunidad, Justicia y Derechos Humanos, Seguridad, de Gobierno, y de Mujeres, Políticas de Género y Diversidad Sexual, para llevar adelante el diálogo y abordaje de quienes debían irse del lugar.

El Ministerio de Desarrollo de la Comunidad -junto con representantes de organizaciones de Derechos Humanos, Madres de Plaza de Mayo y organizaciones sociales y políticas, que se manifestaban en apoyo de quienes estaban ocupando los terrenos- realizó un relevamiento para determinar el número de familias que debían dejar el lugar con una solución a sus problemas habitacionales. El censo arrojó, entre otras cuestiones, que entre las personas que tomaron los terrenos, había desempleados que no podían afrontar un alquiler y cerca de 50 mujeres en situaciones de violencia de género⁵⁹.

Finalmente, el 29 de octubre de ese año, a un día de la fecha tope establecida para ejecutar el desalojo, se llevó adelante la medida de desalojo. El operativo estuvo a cargo de la Policía de la Provincia de Buenos Aires en esta oportunidad al mando de Sergio Berni, en virtud de su rol de Ministro de Seguridad de la provincia. Cerca de cuatro mil efectivos policiales, agentes especiales y Guardia de Infantería, rodearon la zona y comenzaron el desalojo. Se derribaron y quemaron casillas que se habían instalado en el lugar, intervinieron camiones hidrantes y topadoras con el objeto de concluir el desalojo y reprimir el accionar de

⁵⁸ <http://izquierdawe.com/guernica-la-empresa-que-pidio-el-desalojo-adquirio-las-tierras-irregularmente-en-dictadura/>

⁵⁹ <https://www.telam.com.ar/notas/202010/529884-guernica-predio-ocupado-tierras-cronologia.html>

los ocupan intentaban frenar el accionar policial. En ese marco, se concluyó con treinta y cinco detenidos y varias decenas de heridos, en esta oportunidad sin muertos.

Posiciones encontradas. Si bien las analogías de los hechos referenciados parecieran resultar *evidentes*, el análisis aquí se enfoca en las formaciones discursivas con el objeto de reponer cierta discursividad en materia de políticas públicas de seguridad. En este sentido, aunque pudiera resultar obvio, es válido señalar que esa discursividad no intenta reponer roles o actores, sino más bien se pretende recomponer posiciones en el escenario político con el objeto de que tributen a un análisis de formaciones discursivas e ideológicas.

Como se referenciara con anterioridad, el escenario público de Guernica encontró, nuevamente, a un gobierno nacional de corte peronista. En esta oportunidad, con Sergio Berni, quien casi diez años atrás se desempeñara como Secretario de Seguridad de la Nación, a cargo del Ministerio de Seguridad de la Provincia de Buenos Aires. Mientras que a nivel nacional la designada como responsable máxima de la Seguridad fue Sabina Frederic, quien supo ser Secretaria de Formación de las Fuerzas Armadas junto a Nilda Garré más de diez años atrás.

El conflicto acaecido por la “toma” de Guernica trajo actualización a algunos debates suscitados ya, por lo menos, diez años antes. El inicio de la ocupación de tierras puso nuevamente de manifiesto tensiones en una atmósfera neoliberal que alcanza contradicciones respecto del rol del Estado y sus políticas públicas.

Problemas sociales, respuestas securitarias. De manera recurrente, en la “toma” de tierras en Guernica tuvo lugar la emergencia del conflicto social y, en tanto tal, sus causas estructurales.

“La ministra Bielsa estimó recientemente que en el país faltan unas 3,6 millones de viviendas. Esto significa que alrededor de un tercio de la población argentina hoy no tiene una vivienda adecuada. Un estudio realizado en 2019 por la desarrolladora Edisur mostró que mientras que el Producto Interno Bruto (PIB) argentino aumento 101% en los últimos 30 años, la construcción creció solo un 57% (...). Tras la debacle de 2001/2002 más del 60% de la población cayó bajo la línea de pobreza y, si bien durante los primeros años del kirchnerismo (2003-2015) la economía repuntó fuertemente, cerca del 30% de los argentinos nunca logró mejorar su situación. En la actualidad, la pobreza supera el 40%, pero la crisis que se vive hoy, aún más profunda que la de hace dos décadas debido al enorme impacto que tuvo la pandemia y la cuarentena que se aplicó para contenerla (...).⁶⁰

Precisamente, la ubicación de esas causas estructurales en el debate público por parte de la Ministra de Seguridad de la Nación parece haber funcionado como detonante de la proliferación pública de una serie de formaciones discursivas que nuevamente no dejan de relacionarse, más aún, de encontrar sostén en la formación discursiva que resulta central en este trabajo, la denominada *gestión de conflictividad*.

“La ministra de Seguridad de la Nación, Sabina Frederic, ubicó la raíz del problema: “La ocupación de tierras no es un tema de seguridad, es una cuestión relacionada con el déficit habitacional y una presión por el mercado de tierras. Tiene que ser paliado con soluciones que se anticipen al problema”, marcó, insistiendo con el camino del diálogo”.⁶¹

Organizaciones sociales y políticas, en el orden de la discursividad pública, emergieron en el conflicto, poniendo el foco en el estructural déficit habitacional en

⁶⁰ <https://www.bbc.com/mundo/noticias-america-latina-54381168>

⁶¹ <https://www.pagina12.com.ar/289185-tomas-de-tierras-entre-el-punitivismo-y-el-llamado-al-dialogo>

Argentina. Así se plasmó en sus intervenciones públicas, si bien no en los términos de la denominada *participación ciudadana*, aquello que 10 años atrás se propusiera como pilar de la política pública en seguridad como *Plan Nacional de Participación Comunitaria*⁶². Sino más bien, poniendo en tensión a un gobierno de coalición peronista que alcanzara el gobierno con un fuerte apoyo popular, y cuestionando ahora la intervención pertinente del Estado en la resolución de un conflicto habitacional. Ahora bien, en un escenario que ya ha aprehendido, diez años después, que las políticas de seguridad deben estar dispuestas allí.

*“(...) Según las estimaciones de los movimientos sociales, para que no crezca el déficit habitacional en Argentina hace falta construir aproximadamente 100 mil viviendas por año. (...) “Nosotros planteamos que hay que hacer al menos 500 mil lotes con servicios porque sino la gente va a hacer sola lo que el Estado no haga”, advirtió el dirigente de la UTEP, Juan Grabois, en diálogo con Página/12. Y coincidió con Frederic en que **“la responsabilidad de las tomas no es de ningún ministro de Seguridad, a lo sumo es de la ministra de Vivienda”** (...). Navarro apuntó a los partícipes necesarios de casi toda toma: “Si hay un ‘vivo’ que lucra con esa situación, que oficia de intermediario y lucra con eso, que engaña a las personas, a ese ciudadano sí hay que caerle con todo el peso de la ley. Pero **piensemos también en aquellas familias que van con dos o tres hijos a vivir a un descampado debajo de una lona porque no tienen opción**”, pidió. **“¿La solución es caerles a ellos con una topadora y la guardia de infantería?”**”⁶³.*

Ahora bien, conviene aquí traer aquellos interrogantes presentados inicialmente, en torno a la *gestión política de la seguridad* y a qué demandas político-sociales pretendería responder el abordaje de dicha concepción de la conflictividad social.

⁶² <https://www.argentina.gob.ar/noticias/gdiscurso-pronunciado-por-la-ministra-de-seguridad-dra-nilda-garr%C3%A9-en-el-ii-plenario-del-consejo-de-0>

⁶³ <https://www.pagina12.com.ar/289185-tomas-de-tierras-entre-el-punitivismo-y-el-llamado-al-dialogo>

Entonces, este trabajo se interrogó partiendo de la denominada *gestión -política- de la seguridad*: ¿a qué demandas político-sociales tributa el abordaje de dicha concepción de la conflictividad social?

En aquel momento inicial de este análisis, se presentó entonces, como elemento constituyente de la indagación, la cuestión respecto de los saldos de la desigualdad social del modelo productivo tributario del proceso neoliberal, tomando como eje el análisis de la posibilidad de ser dicha de esa cierta conflictividad, y no otra.

Tanto en la coyuntura de la definición política de la creación del Ministerio de Seguridad, abordado precedentemente, como en la en la acaecida diez años después, con la ocupación de tierras en Guernica, se aprecian tendencias contradictorias en el marco de gobiernos democráticos de expresa tradición popular que orientan nuevamente a repensar la dialéctica entre desigualdad y represión del conflicto.

Ahora bien, tal como se analizara antes también los hechos del Indoamericano dejaron el saldo de tres personas muertas, la creación de la cartera securitaria responde políticamente a aquel saldo, e interpela discursivamente a una demanda social de intervención de las fuerzas de seguridad en el marco de un Estado democrático, respetuoso de los Derechos Humanos.

Los enunciados de circulación pública no pusieron en duda, entonces, la necesidad de que el abordaje del conflicto por un déficit habitacional implicara el uso de la fuerza, y lo que traccionó la definición política fue aquel saldo de un ejercicio desproporcionado de la represión del conflicto que redundó en muerte.

La respuesta política de aquella cuestión social, devenida en conflicto explícito, interpelaba ideológicamente sobre el uso represivo de la fuerza, la creencia de que su ejercicio ya no podía dejar saldos de muerte frente a los

conflictos sociales. Guernica no tuvo muertos en su saldo de represión, y este parece el logro político de una política securitaria que se iniciara más de diez años atrás.

Como se describiera también respecto del Indoamericano, en el escenario de conflicto por la “toma” de tierras de Guernica también se expone una demanda social de vivienda. Al igual que en el Indoamericano, la *propiedad* tensiona y la naturalización de la desigualdad determina aquello que será un límite intransgredible. Pero diez años después aquel límite encuentra otro: el límite para el saldo de muerte en la represión del *conflicto*. Y la conducción política de la seguridad, para este análisis, supo inscribirse entonces como *gestión* del Estado sobre aquella conflictividad.

El desalojo se constituye en algo incuestionable, y la *evidencia* es la inserción en el perímetro de una formación ideológica que declina dominante y con inscripción en *lo neoliberal*. Lo constitutivo de la formación ideológica, entonces, resulta en si *el desalojo* es con muertos, o es sin muertos, no tiene espacio en el horizonte de posibilidades si se trata de llevar adelante una política represiva o bien una política transformadora, que construya respuestas a las demandas planteadas en el conflicto social constitutivo.

“(…) Para Berni **“la propiedad privada es algo que no se discute”, en la Provincia**”⁶⁴.

La ocupación de tierras en Guernica viene a recordar los límites, en tanto horizonte de posibilidades: el límite de la propiedad como ordenador social.

“(…) el ministro bonaerense afirmó que **el derecho a la propiedad privada era un “derecho sagrado inviolable”** y advirtió: “El que pone un pie en un terreno que tiene dueño **va preso**”⁶⁵.

⁶⁴ https://webcache.googleusercontent.com/search?q=cache:PArEbbswB7sJ:https://www.clarin.com/politica/berni-diferencio-gobierno-dijo-iran-presos-tomen-tierras_0_qlOC35WOa.html+&cd=1&hl=es-419&ct=clnk&gl=ar

Ahora bien, si diez años atrás la idea de un paradigma de “*gestión de la conflictividad*” reforzaba la necesidad de un paradigma securitario en un marco de *inclusión social*, esto último ya no se *evidencia* en los mismos términos en la circulación pública de aquellos enunciados al respecto.

*“Mientras tanto, desde la cartera provincial Sergio Berni amenazaba con que **“el que hace una toma irá preso”**. Y el presidente de la cámara de Diputados, Sergio Massa, adelantaba que presentaría un proyecto para que **“a aquel que organice una toma de tierras, se le caigan todos los beneficios que le da el Estado, como la AUH o el IFE”**. El bloque de Juntos por el Cambio en la Legislatura bonaerense recogía el guante presentando un proyecto para, efectivamente, **sacarle los planes sociales a quienes usurpen terrenos**”⁶⁵.*

Se desprende que, más de diez años después, y tras la incursión a través de la administración a nivel nacional del macrismo, en tanto representación de los sectores liberales de la *derecha* en Argentina, el escenario material, el estado de la correlación de fuerzas entre capital y trabajo, ya no posibilita en los mismos términos a la interpelación de esos sujetos que otrora pudieron alcanzar la convocada, entonces, *inclusión social*.

Respuestas securitarias, políticas punitivas. La trama de *lo neoliberal* es en este análisis a modo de posfacio una propuesta de lectura que enlaza, diez años después, la *ocupación* de tierras del Parque Indoamericano, y la posterior creación del Ministerio de Seguridad de la Nación como respuesta política, con la *ocupación* de tierras en Guernica.

“Para algunos progresistas el delincuente es víctima de la sociedad y para los peronistas la sociedad es víctima de los delincuentes. Pueden

⁶⁵ <https://www.bbc.com/mundo/noticias-america-latina-54381168>

⁶⁶ <https://www.pagina12.com.ar/289185-tomas-de-tierras-entre-el-punitivismo-y-el-llamado-al-dialogo>

decir que el espacio político en el que estoy abraza el garantismo, pero si hay algo que yo no tengo es garantismo. No me gusta hablar de mano dura, creo en la tolerancia cero. Absolutamente tolerancia cero", afirmó Berni en medio de los crecientes casos de inseguridad (...). Para algunos su libro de cabecera puede ser (Raúl) Zaffaroni; para mí podría ser (René) Favaloro, si quieren, aunque no lo es. Mi libro de cabecera puede ser (Rudolph) Giuliani y entiendo que debemos tener tolerancia cero", profundizó en referencia al ex alcalde de Nueva York reconocido por instalar ese concepto y por haber combatido con éxito al delito en esa ciudad estadounidense (...)"⁶⁷.

Si en el marco de las políticas desplegadas a partir del Consenso de Washington las formaciones ideológicas giraban en torno al achicamiento del estado social y la expansión del estado penal, treinta años después las representaciones políticas en Argentina que cuestionaron esa doble dinámica, en tanto vaciamiento de la intervención estatal en pos del libre mercado y, paralelamente el endurecimiento de la persecución penal hacia los excluidos de él, levantan hoy banderas de intervención estatal a través de las fuerzas de seguridad como primera respuesta del Estado a la *cuestión social*.

Organización política, participación ciudadana. En esta línea de análisis *gestión eficaz y participación ciudadana* redundan en dos aspectos que tributan hacia un mismo sentido, aquel propuesto por los organismos internacionales bajo la denominada *rendición de cuentas*. Y que tal como Murillo (2008) señalara, encontró particular aprehensión en Argentina en el campo de las políticas públicas y el delito.

“Los mecanismos incluyen, por ejemplo, la participación ciudadana en la fijación de las políticas públicas, el establecimiento participativo de los

⁶⁷ https://webcache.googleusercontent.com/search?q=cache:jSIZ0wgv_FoJ:https://www.clarin.com/politica/sergio-berni-libro-cabecera-puede-giuliani-debemos-tener-tolerancia-cero-0_vyFwT0XdQ.html+&cd=1&hl=es-419&ct=clnk&gl=ar

presupuestos, el seguimiento del gasto público, la veeduría ciudadana de la prestación de servicios públicos (...). En Argentina, la organización Poder Ciudadano expresó tempranamente esta estrategia. Pero esta sólo logró incorporarse a las prácticas de parte de la población desde el asesinato de un joven, Axel Blumberg, cuyo padre inició una cruzada contra el delito.” (Murillo, 2008).

Participación ciudadana y delito hilaron un particular entramado en aquella historia reciente en Argentina. Pero además, para este análisis la ***ocupación*** de tierras en Guernica, a través de la circulación discursiva que tuvo lugar en el escenario político, reafirmó en su interpelación el lugar de las organizaciones sociales, y en aquella afirmación se advierte lo ***no dicho*** sobre ellas, pero más aún sobre la concepción ideológica de la conflictividad social.

*“Andrés Larroque volvió a defender este domingo el operativo de desalojo del predio de Guernica, destacó el trabajo de Sergio Berni y realizó una dura crítica a las organizaciones sociales que se encontraban en la toma (...). El ministro de Desarrollo Productivo bonaerense expresó que las agrupaciones políticas y sociales “básicamente le mintieron a la gente y la engañaron” durante la negociación previa al operativo del jueves (...). A mí la verdad me partió el alma ver la poca sensibilidad de un sector, sobre todo de esas **organizaciones que privilegiaron el conflicto con el gobierno antes que resolver los problemas de la gente**”, afirmó en diálogo con radio Diez (...).⁶⁸*

En la enunciación aquí se advierte una tensión explícita: el *conflicto* es disociable de los *problemas de la gente*. En esta discursividad pública, escenario de

68

https://webcache.googleusercontent.com/search?q=cache:JN9ZH1Js2mIJ:https://www.clarin.com/politica/desalojo-guernica-andres-larroque-defendio-sergio-berni-critico-organizaciones-sociales_0_GO4Vdh0B0.html+&cd=1&hl=es-419&ct=clink&gl=ar

Guernica, se advierte que *conflicto* y *gestión* se tornan un objeto en sí mismo, al punto de desconectar de las motivaciones que suscitan el conflicto. Una operación de abstracción posibilita la negación de las condiciones materiales de existencia y un nuevo desfasaje, de aquel concepto de *inclusión social* a una administración de la exclusión, con una gestión de la conflictividad. La eficacia de la *gestión* disocia el *conflicto social* de los *problemas de la gente*.

*“Larroque además defendió al ministro de Seguridad bonaerense, uno de los principales apuntados por las agrupaciones, pero también por algunos referentes del Frente de Todos que criticaron el desalojo (...). Trabajé muchas veces con él previamente a compartir el gabinete, **es una persona que lo que dice lo cumple, que es muy eficaz en su tarea**”, sostuvo en referencia Berni*⁶⁹.

La enunciación aquí en términos de contenido de la materialidad referida tributa a una formación ideológica que aún dentro del campo de la política puede ponderar la *eficacia* sin hacer referencia a la política en cuestión. En este caso, en cierto modo, eficacia se disocia y toma la delantera frente a la política, frente a los objetivos políticos inscritos en el campo popular de la historia política en Argentina.

El problema se suscita cuando hasta los más honestos dirigentes políticos deben preciarse de ser “buenos administradores” para sostener la propia lógica de sus intervenciones, y cuando eso parece ser lo mejor que la ciudadanía espera de ellos. Dicho de otro modo: un problema típico de nuestros días es que no pudiendo ya haber política sin administración compleja, como en la Ginebra anhelada por Rousseau, sí hay en cambio y cada vez más –como en la Tecnópolis temida por Neil Postman (1992)–

69

https://webcache.googleusercontent.com/search?q=cache:JN9ZH1Js2mIJ:https://www.clarin.com/politica/desalojo-guernica-andres-larroque-defendio-sergio-berni-critico-organizaciones-sociales_0_GO4Vdh0B0.html+&cd=1&hl=es-419&ct=clink&gl=ar

administración sin política. Por definición, la administración se realiza sobre, y con, lo puesto ahí, racionalizándolo. Para la administración de las cosas ni importa ni existe más que aquello de lo que ya se dispone. Lo que coloca bajo su mirada, lo mira como ya dado y para disponer de ello. El hurgar en los demás con vistas a obtener la información que se supone necesaria para la “toma de decisiones” (así hablan los tecnócratas) es una herramienta de policía. Permite, según se repite una y otra vez, administrar mejor, gestionar con eficiencia. (Caletti, 2011).

Se trata de la eficacia como política, en sí misma, cierto fetichismo de la eficacia, se enviste como valor en sí mismo, y se pierde de vista la relación subyacente que la constituye en su valor como tal, así se impone incluso por encima de cualquier política. La eficacia de la gestión disocia el conflicto social de los *problemas de la gente* y no importa ya la política sino que las tareas se ejecuten eficazmente.

VI. Bibliografía

AGUILAR, P.; GLOZMAN, M.; GRONDONA, A.; HAIDAR, V. “¿Qué es un corpus?”. En: Entramados y perspectivas. Revista de la Carrera de Sociología, vol. 4, núm. 4, 2013-2014, pp. 35-64. Buenos Aires, 2014.

ALTHUSSER, L., "Marxismo y Humanismo", en La revolución teórica de Marx, Siglo XXI. Buenos Aires, 1967.

ALTHUSSER, L., “Contradicción y sobredeterminación”, en La revolución teórica de Marx, Siglo XXI. Buenos Aires, 1967.

ALTHUSSER, L., "Ideología y aparatos ideológicos de Estado", Nueva Visión. Buenos Aires, 1970.

AUTHIER-REVUZ, J. “Heterogeneidad (es) enunciativa (s)”. 1984.

CALETTI, S., "Decir, autorrepresentación, sujetos. Tres notas para un debate sobre política y comunicación", VERSIÓN 17, UAM-X, pp. 19-78. México, 2006.

CATANZARO, G. y ROMÉ, N. "Reproducción y lucha de clases. Bosquejo de una lectura althusseriana del neoliberalismo". Buenos Aires, 2021.

CATANZARO, G. Y STEGMAYER, M. “Inflexiones del neoliberalismo y sus efectos sobre la subjetividad: imperativos y paradojas de una nueva discursividad pública en la Argentina reciente”. Entramados y Perspectivas, Vol. 8 (8), pp. 4 -31, Buenos Aires, 2018.

FERME, N., VERA BELLI, L. Y ZAPATA, C. “La toma del Parque Indoamericano. Un disparador para pensar a la política pública en movimiento”. Revista Perspectivas de Políticas Públicas, Año 3 N° 6, 2014)

MURILLO, S. Cap. III "El Estado, los organismos internacionales y la nueva cuestión social". En: Colonizar el dolor. La interpelación ideológica del Banco Mundial en América Latina, el caso argentino desde Blumberg a Cromañon, CLACSO, pp. 77-91, Buenos Aires, 2008.

MURILLO, S. Cap. VII "La voz de la sociedad civil en Argentina". En: Colonizar el dolor. La interpelación ideológica del Banco Mundial en América Latina, el caso argentino desde Blumberg a Cromañon", CLACSO, pp. 147-170, Buenos Aires, 2008.

MURILLO, S. "La nueva cuestión social y el arte neoliberal de gobierno". Buenos Aires, 2011.

LAVAL, C. y DARDOT, P. "La nueva razón del mundo. Ensayo sobre la sociedad neoliberal". Barcelona, Gedisa. 2010.

PÊCHEUX, M. "Osar pensar y osar rebelarse. Ideologías, marxismo, lucha de clases". Décalages, Vol. 1 (4), 2015

PÊCHEUX, M. Cap. II "De la filosofía del lenguaje a la teoría del discurso". En: Las verdades evidentes. Lingüística, semántica, filosofía. Ediciones del CCC, Buenos Aires, 2016

PÊCHEUX, M. Cap. III "Discurso e ideología". En: Las verdades evidentes. Lingüística, semántica, filosofía. Ediciones del CCC, Buenos Aires, 2016.

RIBERA BEIRAS, I. "Lineamientos garantistas para una transformación radical y reduccionista de la cárcel". En: Delito y Sociedad, Nº 14, Buenos Aires, 2000.

WEGELIN, L. "El neoliberalismo, ¿racionalidad o ideología? Interrogaciones epistemológicas sobre lo que se cifra en el nombre. En: 3ras. Jornadas de Sociología UnCuyo, Mendoza, 2017.

WILLIAM, D. “El nuevo neoliberalismo”. New Left Review 101, noviembre - diciembre 2016.

ZAPATA, C. “Toma de tierras en la ciudad de Buenos Aires. Un análisis de las causas estructurales que anunciaron el conflicto del Parque Indoamericano”, 2012. Disponible en: http://www.scielo.org.ar/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S2314-02082013000100003

VII. ANEXO. Base documental

Título	Fuente	Fecha
Debate Parlamentario. Ley de Seguridad Interior 24.059	Instituto Nacional de estudios estratégicos de la Seguridad (INEES), Ministerio de Seguridad de la Nación. https://issuu.com/minseg	2012
Formación Policial. Agentes Profesionales comprometidos con la protección de la comunidad	Ministerio de Seguridad de la Nación https://issuu.com/minseg	2015
Género y seguridad ciudadana: en busca de la igualdad	Ministerio de Seguridad de la Nación https://issuu.com/minseg	2012
Pensar y hacer la seguridad: una muestra sobre la seguridad ciudadana y la inclusión	Ministerio de Seguridad de la Nación https://issuu.com/minseg	2015
Policías de prevención barrial: una respuesta para la inclusión social y la seguridad ciudadana	Ministerio de Seguridad de la Nación https://issuu.com/minseg	2015
Seguridad y Derechos Humanos: herramientas para la reflexión sobre la seguridad ciudadana y democrática	Ministerio de Seguridad de la Nación https://issuu.com/minseg	2011
Manual de capacitación policial en el uso racional de la fuerza	Ministerio de Seguridad de la Nación https://issuu.com/minseg	2015
Los nuevos paradigmas del Ministerio de Seguridad y el	Ministerio de Seguridad de la Nación	2011

Consenso Federal. Protocolo para la unificación de criterio mínimos en cuestiones estratégicas de la seguridad democrática	https://issuu.com/minseg	
Revista Política Pública y Seguridad N° 1	Ministerio de Seguridad de la Nación https://issuu.com/minseg	2011
Revista Política Pública y Seguridad N°2	Ministerio de Seguridad de la Nación https://issuu.com/minseg	2011
Revista Política Pública y Seguridad N°3	Ministerio de Seguridad de la Nación https://issuu.com/minseg	2012
Revista Política Pública y Seguridad N°4	Ministerio de Seguridad de la Nación https://issuu.com/minseg	2013
Revista Política Pública y Seguridad N°5	Ministerio de Seguridad de la Nación https://issuu.com/minseg	2013
Revista Política Pública y Seguridad N°6	Ministerio de Seguridad de la Nación https://issuu.com/minseg	2014
Revista Política Pública y Seguridad N°7	Ministerio de Seguridad de la Nación https://issuu.com/minseg	2015
Revista Política Pública y Seguridad N°8	Ministerio de Seguridad de la Nación https://issuu.com/minseg	2015
Discurso pronunciado por la Ministra de Seguridad Dra. Nilda Garré en el II Plenario del Consejo de Seguridad Interior	https://www.argentina.gob.ar/noticias/gdiscurso-pronunciado-por-la-ministra-de-seguridad-dra-nilda-garr%C3%A9-en-el-ii-plenario-del-consejo-de-0	23/11/2011
Cronología de la toma en Guernica	https://www.telam.com.ar/notas/202010/529884-guernica-predio-ocupado-tierras-cronologia.html	29/10/2020
Frederic encabezó el acto por los 10 años del Ministerio de Seguridad	https://www.argentina.gob.ar/noticias/frederic-encabezo-el-acto-por-los-10-anos-del-ministerio-de-seguridad	14/12/2020
La violencia institucional no puede explicarse sólo como inercia del pasado	https://www.hamartia.com.ar/2020/09/06/entrevista-frederic/	15/12/22

Un encuestador K preguntó por la toma de tierras y confirmó un fuerte rechazo	https://www.diariodesanjuan.com/un-encuestador-k-pregunto-por-la-toma-de-tierras-y-confirmo-un-fuerte-rechazo/	8/9/2020
Sabina Frederic: "Hay cantidades enormes de tierras desocupadas y no se puede poner a un policía cuidando cada una"	https://www.clarin.com/politica/sabina-frederic-cantidades-enormes-tierras-desocupadas-puede-poner-policia-cuidando-0_zzgklkcE.html	5/9/2020
Tomas de tierras: entre el punitivismo y el llamado al diálogo	https://www.pagina12.com.ar/289185-tomas-de-tierras-entre-el-punitivismo-y-el-llamado-al-dialogo	2/9/2020
La ocupación de terrenos divide y paraliza al peronismo	https://elpais.com/internacional/2020-09-07/la-ocupacion-de-terrenos-divide-y-paraliza-al-peronismo.html	7/9/2020
Toma de tierras en Argentina: qué hay detrás de la "oleada" de ocupación de terrenos	https://www.bbc.com/mundo/noticias-america-latina-54381168	2/10/2020
Axel Kicillof: "Las usurpaciones son ilegales y producen situaciones injustas"	https://www.clarin.com/politica/axel-kicillof-usurpaciones-ilegales-producen-situaciones-injustas-0_RMwsYWWqI.html	3/9/2020
Tras el desalojo de Guernica, Andrés Larroque defendió a Sergio Berni y criticó a las organizaciones sociales	https://www.clarin.com/politica/desalojo-guernica-andres-larroque-defendio-sergio-berni-critico-organizaciones-sociales-0_GO4Vdh0B0.html	1/11/2020
Sergio Berni: "Mi libro de cabecera puede ser Giuliani; debemos tener tolerancia cero"	https://www.clarin.com/politica/sergio-berni-libro-cabecera-puede-giuliani-debemos-tener-tolerancia-cero-0_vyFwT0XdQ.html	1/8/2020
Sergio Berni se diferenció del Gobierno y dijo que "irán presos" los que tomen tierras	https://www.clarin.com/politica/berni-diferencio-gobierno-dijo-iran-presos-tomen-	1/9/2020

	tierras_0_qIOC35WOa.html	
Día de fuego y sangre en el sur de la ciudad	https://www.pagina12.com.ar/diario/elpais/1-158317-2010-12-08.html	8/12/2010
“Pedían vivienda digna”	www.pagina12.com.ar/diario/elpais/subnotas/158317-50748-2010-12-08.html	8/12/2020
“Antes de abrir la boca, abramos la cabeza”	https://www.pagina12.com.ar/diario/elpais/1-158496-2010-12-11.html	
Villa Soldati: no quedan ocupas en el Parque Indoamericano	https://www.ambito.com/politica/villa-soldati-no-quedan-ocupas-el-parque-indoamericano-n3658881	15/12/2010
El Parque Indoamericano se vació de okupas y Gendarmería se retiró del predio de Soldati	https://www.infobae.com/2010/12/15/552204-el-parque-indoamericano-se-vacio-okupas-y-gendarmeria-se-retiro-del-predio-soldati/	15/12/2010
La toma del Indoamericano: "Quieren armar corredores narcos entre villas de la Ciudad"	https://www.infobae.com/2010/12/09/551228-la-toma-del-indoamericano-quieren-armar-corredores-narcos-villas-la-ciudad/	9/12/2010
Cristina Kirchner anunció la creación del Ministerio de Seguridad	https://www.lanacion.com.ar/sociedad/cristina-kirchner-anuncio-la-creacion-del-ministerio-de-seguridad-nid1332460/	10/10/2010