

Responsabilidad política, actores y controversias en torno a la inseguridad en la Argentina.

Un análisis a partir del “caso Blumberg”.

Political accountability, actors and controversies around the matter of insecurity in Argentina. An analysis from the “Blumberg case”.

Carolina Schillagi

Doctora en Ciencias Sociales
(UNGS-IDES),
M.A. en Políticas Públicas
(UNSAM-Georgetown University)
Investigadora-docente regular,
Área de Sociología, Instituto
de Ciencias, Universidad Nacional
de General Sarmiento
cschillagi@gmail.com

Resumen

El artículo analiza el proceso político a través del cual se configuraron respuestas al problema de la inseguridad en diversos ámbitos y niveles institucionales durante el año 2004 en la Argentina, cuando tuvo lugar el “caso Blumberg”. Desde la perspectiva de la sociología de los problemas públicos y en base a entrevistas a actores clave, discursos políticos, planes oficiales y debates legislativos, estudiamos un conjunto de actividades llevadas adelante por los actores políticos que asumieron la responsabilidad de ofrecer soluciones respecto de la seguridad en una coyuntura determinada. Señalamos también algunos aportes y límites que ofrece el enfoque teórico adoptado para el estudio de los procesos políticos.

Palabras clave: problemas públicos, inseguridad, políticas públicas, responsabilidad política. caso Blumberg.

Fecha de recepción:

25.10.14

Fecha de aceptación:

5.5.15

Abstract

This article explores the political process whereby responses to insecurity in different institutional areas and levels were set in Argentina during 2004, when the “Blumberg

case” occurred. Through the perspective of the sociology of public problems and based on interviews with key actors, political discourses, official plans and legislative debates, we have studied actions conducted by political actors who have assumed the responsibility of bringing about solutions to insecurity. We also remark some contributions and shortcomings of the adopted theoretical approach in the study of political processes.

Keywords: *public issues, insecurity, public policy, political responsibility, Blumberg affair.*

Introducción

El objetivo de este artículo es presentar un análisis del proceso político en el transcurso del cual se concibieron medidas ejecutivas y se aprobó un conjunto de leyes en el ámbito penal durante 2004, aplicando un enfoque teórico basado en la sociología de los problemas públicos.¹ Para ello, partimos de un caso particular, el homicidio del joven Axel Blumberg luego del secuestro extorsivo del que fue víctima ese mismo año y cuyas características y consecuencias inmediatas detallaremos en su momento.

En primer lugar, expondremos brevemente el marco teórico utilizado, señalando cuáles son los principales conceptos movilizados en este artículo a los fines del análisis propuesto. En segundo lugar, se presenta una síntesis del proceso de constitución de la “inseguridad”² como problema público en la Argentina, con base en la literatura existente así como una descripción de las características particulares del caso Blumberg. En tercer lugar, examinaremos cómo se dirimió la cuestión de la responsabilidad política del Poder Ejecutivo nacional y cuáles fueron los procesos y las principales controversias que enfrentaron a distintos actores en la arena política. En cuarto lugar, analizaremos el proceso político que tuvo lugar en el Poder Ejecutivo de la provincia de Buenos Aires, tomando en cuenta también la relación entre formulación de políticas y saber experto. Indagaremos además en los debates parlamentarios de la época, enfocando allí sobre la relación entre el caso como coyuntura crítica y el problema de la inseguridad. En las consideraciones finales, señalaremos algunos aportes que nos parecen relevantes para el estudio de los procesos de formación de políticas desde el enfoque de los problemas públicos.

La sociología de los problemas públicos

Intentaremos dar cuenta aquí de algunas de las ideas y nociones desarrolladas por la perspectiva teórica propuesta, realizando un recorte que nos permita presentar principalmente aquellas que van a orientar nuestro análisis.

La sociología de los problemas públicos reconoce linajes diversos³ pero se asienta centralmente sobre la idea de un proceso por el cual ciertas “condiciones supuestas” comienzan a ser consideradas conflictivas o problemáticas por parte de algunos grupos sociales, reclamando su resolución en algún sentido y convocando para ello la responsabilidad de las autoridades públicas.⁴ Nos interesa tomar de esta perspectiva su aporte a la historicidad de los problemas. Esto es, las cuestiones que se consideran problemáticas o conflictivas van variando a lo largo de tiempo y lugar y son siempre el producto de actividades que comprenden a distintos actores: el Estado pero también medios de comunicación y sociedad civil. Como sostienen Trom y Zimmermann (2001:282), un problema público debe ser concebido como el producto histórico de una actividad colectiva compleja, que involucra un heterogéneo conjunto de actores y que está anclada en contextos particulares.

No se trata, entonces, sólo de una competencia entre definiciones postuladas sobre algo que es concebido como problema, sino que la naturaleza pública de ese problema también está abierta a diversas maneras de concebir su solución o resolución. Esas vías de resolución de un problema (“quién hará algo al respecto”) se ponen en juego públicamente y plantean la necesidad de atender a la *cuestión de la responsabilidad política*: la dependencia o persona que está obligada a actuar frente al conflicto planteado y quien obtendrá la recompensa o el castigo si fracasa en su empeño (Gusfield, 2014: 81).⁵ Como hemos dicho, los actores involucrados en el proceso de definición del problema son cambiantes a lo largo del tiempo y en diferentes escenarios históricos, pero el Estado o las autoridades públicas no restringen su papel a ser meros receptores de demandas sino que, tal como lo señala el propio Gusfield (cit. 83), el estado es un agente activo y voz autorizada en los problemas que intenta resolver, desarrollando y organizando las demandas sociales y controlando y movilizandolas actitudes y expectativas públicas.

La mayor parte de la literatura de este campo de estudios (entre otros, Cefai, 1996; Cefai y Terzi, 2012; Gusfield, 2014; Loseke, 2003; Trom y Zimmerman, 2001) señala que hay un momento en que se trasciende la mera controversia sobre una definición del problema y es cuando éste logra, aun de modo provisorio, imponerse por sobre otras definiciones posibles y cuando dicho problema es colocado en el centro de la agenda política. Por otra parte, esta fase de institucionalización o estabilización no exime de la dimensión conflictiva o polémica, ni implica relegar las disputas que tienen lugar en el seno del proceso de legitimación de un problema público como tal sino que, por el

contrario, las considera inherentes a la constitución del mismo (Cefaï, 1996).⁶ La idea de estabilización, entonces, involucra la fijación de ciertos parámetros que funcionan como los límites concretos, siempre provisorios, dentro de los cuales un problema adquiere consistencia, pero no implica un consenso de todos los actores acerca de lo que el problema significa o sobre lo que hay que hacer al respecto. En el proceso de estabilización resultan más claras las fronteras de exclusión de un problema público respecto de otras definiciones o categorizaciones del mismo, las cuales siguen estando en disputa y confrontan con la definición predominante en determinado momento histórico.

La inscripción de un problema en las agendas gubernamentales, legislativas o administrativas tiene como base un proceso que convoca a múltiples actores y arenas que interactúan con el Estado (expertos, organizaciones sociales, periodistas, jueces y abogados, entre otros) aunque aquí sólo nos ocuparemos de la arena política. Sin embargo, es necesario comprender que la definición de un problema en torno a una categoría predominante, no entraña solamente una cuestión discursiva o un mero etiquetamiento, sino que al decir de qué se trata, el problema es ligado a un campo práctico. Siguiendo a Barthélémy (1992), es de allí en más que será vinculado a la capacidad de actuar y de afectar, de determinar sus agentes, de definir condiciones y consecuencias, de establecer responsabilidades. La toma de posición, las iniciativas y las intervenciones de los poderes públicos resultan claves, dado que éstos otorgan credenciales de “seriedad” al problema o la cuestión y a las reivindicaciones que le están asociadas, las cuales son alentadas a reformularse en un lenguaje acorde a los ámbitos administrativos, las instancias judiciales, las comisiones parlamentarias.

Los casos con alta repercusión pública, como lo fue el homicidio de Axel Blumberg en 2004, no equivalen al problema en sí sino que a través de un conjunto de mediaciones, obran de catalizadores o disparadores de la acción política en distintos niveles institucionales, con diferentes grados de implicancia política y social y a través de procedimientos, maniobras u operaciones muy diversas. Con relación al ámbito de las políticas públicas y al ámbito legislativo y judicial, las últimas décadas en la Argentina han sido testigos de la implementación de políticas estatales y de legislación, vinculadas a la temática relacionada con algunos casos particulares de alta repercusión pública o la modificación en algún sentido de las previamente existentes. Ello indica que la relación entre casos resonantes y problemas públicos constituye una dimensión específica de análisis, que no debe ser tomada como una vinculación esperable ni tampoco como una reducción automática de los márgenes de la iniciativa política en la formulación de cursos de acción, sino cuidadosamente estudiada en cada contexto histórico particular.⁷

Siguiendo entonces esta perspectiva teórica, nos proponemos, a partir de lo sucedido con el llamado caso Blumberg, durante el año 2004, tomar en cuenta las interacciones entre distintos actores políticos y sociales, los distintos modos de vincular el problema

con su esperada “solución” y los agenciamientos de distintos públicos a los que dio lugar el proceso al que nos referimos.

La inseguridad como problema público y el caso Blumberg

La problematización de la cuestión delictiva bajo la categoría de inseguridad se ha venido gestando desde hace varios años en la Argentina, pero de acuerdo a varios especialistas fue en particular a partir de mediados de la década del noventa que la temática se convirtió en uno de los puntos más importantes de tratamiento e iniciativa política, construcción y difusión mediática, actividad de diversas organizaciones de la sociedad civil, demanda social prioritaria, así como también en fuente de estudios y análisis provenientes de diversas disciplinas de las ciencias sociales. Según Kessler (2007 y 2009) la inseguridad como preocupación social alcanzó mayor grado de generalización cuando el “temor al delito” tuvo llegada a los “varones de sectores medios y altos”; además, fue en la misma década cuando se erigió como categoría central para designar un fenómeno referido principalmente al delito común urbano, de carácter aleatorio. Marcelo Sain sostiene que la politización de la inseguridad, su consideración como núcleo de intervenciones institucionales impulsadas por las autoridades públicas, se dio en el marco de una transformación del fenómeno criminal asentada principalmente en tres ejes: el aumento de los delitos, su complejización y el crecimiento del “sentimiento de inseguridad” (Sain, 2014: 158-166). Por su parte, Sozzo (2014) argumenta que el proceso de construcción social y política de la inseguridad con relación al “delito común” se conformó en los años noventa recubierto de un aura de “crisis”, fenómeno que se sustentó en discursos y prácticas rutinizadas de las agencias policiales y judiciales, rápidamente adoptadas y difundidas en el campo mediático y político. Asimismo, marca que a partir de la llegada de Néstor Kirchner a la presidencia y sobre todo desde 2005 en adelante, comenzó un proceso de cambio político que logró, aun con matices y reversiones de diversa magnitud, generar una “moderada despolitización de la cuestión criminal (...) y una relativa pérdida de peso de las posiciones a favor del endurecimiento de las estrategias de control del delito” (Sozzo, 2014: 3).

Por otra parte, los análisis académicos que han abordado desde diferentes perspectivas la “cuestión de la inseguridad” (centrándose en mayor o en menor medida en el caso Blumberg) coinciden en señalar la conformación de un colectivo que protagonizó las demandas sociales, al cual se ha caracterizado de diversas maneras. Desde algunos puntos de vista, se lo ha nucleado en torno a la idea del “ciudadano-víctima” que conformó las llamadas “mayorías silenciosas” (Calzado, 2008), otros examinaron el fenómeno de las movilizaciones haciendo referencia a la noción de “democracia de audiencia” y a la calidad del vínculo representativo (Annunziata et al., 2006). También se lo ha abordado a partir de un elemento común a sus posiciones, valoraciones y actitudes en torno al delito y los delincuentes, para lo cual se examinó críticamente la idea de “punitividad

pública” (Otamendi, 2011). Se ha indagado la instalación de la inseguridad en la agenda pública o de un discurso “rigorista” en un lugar prioritario a partir de mediados de los años noventa, como resultado de una combinación de actividades protagonizadas principalmente por actores políticos y periodistas (Lorenc Valcarce, 2006). Además, encontramos aquellos trabajos que abordan el papel central de los medios de comunicación, particularmente de la prensa escrita y de la televisión, en la configuración del fenómeno (por ejemplo Calzado 2008; Fernández Pedemonte 2008; Martini 2007; Martini y Pereyra 2009; Vilker 2006).

En el marco del afianzamiento de la inseguridad como problema público en general, y en particular en un contexto en el que las “olas de delitos” (en este caso los secuestros extorsivos) eran ya una forma preponderante en los medios masivos de comunicación para referir la llamada crisis de seguridad, ocurrió el secuestro y asesinato de Axel Blumberg.⁸ El joven era un estudiante de ingeniería de 23 años, residente en la localidad de Martínez, provincia de Buenos Aires. Fue interceptado en la calle y secuestrado por un grupo de personas, que en los días siguientes pidieron el pago de un rescate a sus familiares. Luego lo asesinaron de un tiro en la cabeza en un descampado del municipio de Moreno, hecho que se conoció públicamente el 24 de marzo de 2004.

De manera casi vertiginosa, el secuestro y posterior homicidio del joven se convirtieron en un caso paradigmático de demanda de mayor seguridad. A lo largo de todo el 2004 en la Capital Federal y en otras ciudades importantes del interior del país tuvieron lugar movilizaciones sociales de carácter masivo y, aunque con significativas mermas en la capacidad de convocatoria, también hubo manifestaciones durante los años siguientes.⁹ El padre de la víctima, Juan Carlos Blumberg, encabezó los reclamos y las marchas, fue recibido por autoridades políticas y miembros del Poder Judicial y entregó varios petitorios sobre cuestiones de seguridad, los cuales fueron difundidos ampliamente por los medios masivos. Estos cumplieron un papel clave no sólo en la amplificación de las demandas sino en oficiar (como ya lo venían haciendo desde antes del caso) como actores políticos en el proceso de construcción de la temática contribuyendo a colocarlo en un lugar prioritario de la agenda pública (Vilker, 2006; Martini y Pereyra, 2009) desde una perspectiva particular y en gran medida coincidente con los términos del reclamo securitario.¹⁰

Las demandas presentes en las movilizaciones expresaron posiciones cercanas a la necesidad de un endurecimiento penal (“mano dura”) para hacer frente al problema. Pero no se trató de un discurso unívoco, sino que ya desde las primeras movilizaciones, las demandas de mayor punitividad despertaron voces críticas y posiciones contrarias, provenientes tanto del gobierno nacional, funcionarios provinciales, parlamentarios y políticos, como de organismos de derechos humanos, colectivos de víctimas de delitos, organizaciones de lucha contra la violencia institucional, personalidades públicas, aca-

démicos y periodistas, entre otros.¹¹ Las controversias que surgieron desde muy temprano para contrarrestar, criticar y disputar el predominio de un contenido mayormente represivo en las demandas expresadas en las movilizaciones del año 2004, marcaron el inicio de una fase de progresiva decadencia de las posiciones punitivistas más extremas. En ello cumplieron, creemos, un papel central las posiciones sostenidas por el gobierno nacional, las acciones que éste impulsó desde su inicio en 2003 con relación a varias cuestiones del área de seguridad (Sain, 2014) y del campo de los derechos humanos, así como el legado del movimiento de derechos humanos en la Argentina, su legitimidad en la lucha contra la impunidad y las posturas de distintas organizaciones y personalidades que en tal sentido, participaron del debate público y presentaron sus discrepancias y posiciones al respecto.

La asociación entre el caso Blumberg y un problema público que continúa actualmente en un lugar predominante en las preocupaciones sociales, como sostuvimos antes, es un proceso que dista de ser automático, natural o esperable. Pero si el conjunto de medidas políticas o de legislación que fueron vinculadas al caso es todavía hoy materia de controversia pública, nuestro foco de interés estará situado no en el nivel de las políticas públicas en sí, de sus principales impactos o características, sino en el proceso que llevó a que dichas medidas o leyes hayan sido consideradas respuestas adecuadas a un problema definido como inseguridad. Esto significa que la perspectiva aquí adoptada, sin dejar de tener seriamente en cuenta las iniciativas políticas, busca poner de relieve el juego de interacciones y las mediaciones que tienen lugar entre esas políticas y decisiones, y las posiciones, estrategias y actividades desplegadas por distintos actores (incluso al interior mismo de las instituciones públicas) que entran en controversias, negociaciones, polémicas y/o acuerdos *con* y *en* las distintas instancias estatales y en distintos momentos del período en consideración. Veamos a continuación cómo se desplegaron algunos de estos procesos.

La responsabilidad política a nivel nacional. Actores, procesos y disputas en torno a la inseguridad

Comencemos por señalar algunas bases de partida del análisis. En primer lugar, las limitaciones o constreñimientos que supone una coyuntura de emergencia, como la que pudo significar el caso Blumberg, de ninguna manera pueden ser suficientes para explicar la relación entre problema y respuesta. Es decir, no hay una relación de necesidad entre un diagnóstico coyuntural del problema y la naturaleza de la respuesta, sino un proceso a través del cual esa relación es configurada y en el que interactúan diversos tipos de actores. En el marco del análisis de la constitución de un problema público no debe dejar de considerarse que existe un conjunto de *actividades* que esos actores emprenden para vincular o desvincular un problema (por ejemplo a partir de un “caso”) con una respuesta política.

En segundo lugar y ligado con lo anterior, si bien la coyuntura crítica puede catalizar diversas reacciones de los responsables políticos en tanto hay un estado de cosas “moralmente condenable” que hay que enfrentar, ello no implica una reducción automática de los márgenes de maniobra de las autoridades para disputar la “propiedad” del problema, es decir, sostener legítima y autorizadamente en qué consiste el mismo (Gusfield, 2014)¹².

A escasos días de la primera gran movilización frente al Congreso Nacional en reclamo de seguridad, el 19 de abril de 2004, el Poder Ejecutivo Nacional dio a conocer un “Plan Estratégico de Justicia y Seguridad (2004-2007)” diseñado en el ámbito del Ministerio de Justicia, Seguridad y Derechos Humanos. Más allá de los argumentos que aparecen en algunos actores claves para explicar las reacciones oficiales como una respuesta “desesperada” a la situación de alarma social que planteaba el caso Blumberg y sus derivaciones, consideramos que la presentación del plan oficial forma parte de las operaciones de definición legítima del problema en cuestión y en tal sentido es un aspecto dinámico del proceso de constitución del problema como tal. Más aún, cabe señalar con Oszlak y O’Donnell (1995:113) que una política estatal no es “ni un acto reflejo ni una respuesta aislada”, sino que constituye:

un conjunto de iniciativas y respuestas, manifiestas o implícitas, que observadas en un momento histórico y en un contexto determinados permiten inferir la posición – agregaríamos, predominante- del estado frente a una cuestión que atañe a sectores significativos de la sociedad.

Las medidas políticas, las maneras de presentarlas a la sociedad, los medios de comunicación y los otros actores políticos e institucionales, constituyen uno de los momentos en que las controversias y disputas en torno a esa definición se muestran más abiertamente y se activan en función de las perspectivas que abren (u obturan). Es una tarea adicional desentrañar a través de qué procedimientos se expresa la inscripción de esas controversias en la *forma* de presentar las medidas en tanto “puesta en escena”, suerte de ritual político en el que convergen lenguajes, actores y gestos y se constituyen o se reagrupan públicos.

Veamos cuáles son los nudos de disputa a través de las argumentaciones y nexos que aparecen en el discurso político cuando se presenta el referido plan. El 19 de abril en la Casa Rosada, el entonces Presidente Néstor Kirchner declaró:

(...) no cederemos en el combate contra toda forma de impunidad que tenemos en marcha, porque sabemos que el punto nodal, el centro del problema en la Argentina es

*la impunidad. (...) Resulta también insoslayable señalar que nuestra sociedad, en tanto mantenga elevados índices de desigualdad, empobrecimiento, desintegración familiar, falta de fe y horizontes para nuestra juventud, con impunidad e irresponsabilidad, estará expuesta a la existencia de altos niveles de inseguridad y violencia. (...).*¹³

En estos fragmentos introductorios de la alocución del Presidente, pueden advertirse los intentos por componer un escenario más amplio del problema y también, el diagnóstico acerca de la situación en la que se estaba presentando un plan de “justicia y seguridad”. En tanto categoría problematizada, la noción central del discurso fue la de *impunidad*, extendiéndola a los más diversos ámbitos de la vida social argentina. Adicionalmente, altos índices de “inseguridad y violencia” son asociados a procesos estructurales persistentes en el tiempo y señalados como problemas que coexisten con el de la impunidad y la inseguridad y tan relevantes como éstos.

Podría identificarse aquí un primer intento de disputar la centralidad de la categoría de inseguridad como nombre consagrado del problema, pero también de cuestionar la legitimidad que se había ido construyendo con el tiempo en torno a la identificación que reducía inseguridad a delito común, tan presente en los discursos mediáticos como en las movilizaciones en reclamo de seguridad. En contraste con ello, en la presentación realizada el presidente consideró que la inseguridad no sólo era un problema *entre otros*, sino una derivación de un problema más amplio, el de la impunidad.

La cuestión de la responsabilidad política aparecía en el discurso de presentación del plan de manera explícita, pero no se privaba de ofrecer una perspectiva particular sobre ello:

*El Plan que hoy presentamos es un aporte; no queremos apurar una respuesta espasmódica o parcializada, no creemos en las visiones que ubican la solución en un solo punto focal. El problema es estructural y requiere de soluciones estructurales (...). La reforma profunda en materia de seguridad, que tiene que ir hasta el fondo, no es la única reforma que tenemos por delante. En cada uno de los muchos problemas de dilatada solución que contiene la agenda social y política de nuestra patria debemos aplicar la fórmula que siempre hemos postulado: no hay problema que se resuelva sin esfuerzo, no hay soluciones mágicas, los problemas deben enfrentarse y resolverse, en todo caso se trata de los ejes centrales de la reforma política, institucional y cultural en que estamos inmersos.*¹⁴

La responsabilidad política en dar una solución al “problema de la seguridad” era, entonces, claramente asumida por las autoridades nacionales y así lo expresaban las palabras del presidente. Había además una evidente preocupación por despegar la respuesta política de la idea de una reacción intempestiva o improvisada, pero al mismo tiempo se buscaba poner en relación al plan oficial con uno de los principales objetivos declarados del gobierno de Kirchner: tener en cuenta los reclamos sociales y realizar los gestos correspondientes, sinónimo de los esfuerzos por recomponer el vínculo entre gobernantes y gobernados y de construir legitimidad y autoridad política.

En esta misma ocasión de presentación del plan, comenzaron a plantearse una serie de ambigüedades que conviene observar con detalle y que se desplegaron mucho más allá de este discurso presidencial, en otros niveles institucionales y en otros planos de la vida pública. Por empezar, la descripción más pormenorizada de los contenidos de esas medidas dejaba al descubierto que los destinatarios de las críticas presidenciales eran también los principales protagonistas de las reformas propuestas. Nos referimos a dos actores institucionales claves dadas las áreas de competencia del plan: el poder judicial y las fuerzas policiales y de seguridad.

Pasando revista a los principales ejes del plan, el presidente destacó:

La seguridad requiere respuestas sistémicas, por eso el Plan Federal contiene acciones inmediatas y mediatas. Es un plan integral que abarca acciones que van desde la reorganización de las Fuerzas de Seguridad hasta la reforma de la Justicia, pasando por la modificación que proponemos para las herramientas procesales y jurídicas que deben aplicarse. El saneamiento de las instituciones con función policial, la reformulación de sus planes de formación, la construcción de nuevas cárceles, la reforma en el sistema de selección y remoción de los jueces y fiscales, la reorganización de la Justicia Federal, la mayor celeridad en los procedimientos, la mayor cercanía de los tribunales con la sociedad en que deben impartir justicia, forman parte de ese plan. Se aborda, además, la cuestión de su financiamiento.¹⁵

Este es el único pasaje de la alocución que corresponde a una descripción técnica (general) del plan presentado y que, como lenguaje específico que “activa directamente las asignaciones de recursos como parte de las acciones administrativas de los gobiernos y corporaciones”, constituye una

(...) forma de hacer política [que] minimiza la atención pública y maximiza la negociación entre los grupos directamente interesados (...). En la toma de decisiones hay una participación directa aunque desigual de quienes pueden negociar, mientras que las actividades publicitadas del gobierno equivalen en gran medida a un ritual de participación vicaria que constituye un prelude necesario para la aquiescencia política en la instrumentación de las decisiones” (Edelman, 1991: 128-129)

Si el resto de la intervención presidencial no incluyó críticas ni advertencias que estuvieran dirigidas al accionar de los funcionarios judiciales, sí encontramos:

Nosotros queremos fuerzas de seguridad y fuerzas policiales que sean eficientes y no corruptas. Y bajo ningún aspecto un integrante de las fuerzas de seguridad o policiales puede generar o puede ser parte de lobbies que tiendan a su permanencia, cuando han tenido actitudes que han estado fuera de la legalidad y fuera del marco en el cual se tenían que mover. Vamos a ser inflexibles, tenemos que cambiar, tenemos que ayudar a que la gente recupere la seguridad en su policía. (...).¹⁶

El enfoque de Edelman antes comentado considera al lenguaje político como un modo de acción política. Pero también advierte que el comportamiento simbólico es un medio para los intereses poderosos de ganar públicos y el espectador un recurso dentro de las estrategias de acción simbólica. En contraste, para Gusfield el comportamiento simbólico debe verse como una forma de política en sí misma, “la puesta en escena del conflicto en torno a significaciones públicas no es sólo un medio, sino la política misma” (Cefai y Trom, 2005: 215, traducción propia). Y en ese juego conflictivo que es la política y su lenguaje ambiguo, se dejaban abiertas las posibilidades para las pujas, acuerdos y negociaciones entre los principales actores involucrados (fuerzas policiales, de seguridad, actores judiciales y funcionarios de distintas carteras ministeriales) dado que se encontraban en juego asignaciones presupuestarias y reubicaciones institucionales diversas que podían significar pérdidas y beneficios para unos y otros.

Desde otra perspectiva, centrada en las políticas estatales, se ha sostenido que en realidad no existe ambigüedad inherente a la toma de posición del estado, sino que ésta es producto del conflicto proveniente del enfrentamiento entre las distintas unidades estatales con diversos grados de autonomía, lo que no hace más que destacar el carácter

negociado o conflictivo que con frecuencia asumen las posiciones del estado frente a una cuestión o problema y frente a su “resolución” (Oszlak y O’Donnell, 1995: 113).

Al mismo tiempo, en esta toma de posición que analizamos, se marcaban ciertos límites críticos y se realizaban advertencias resueltamente dirigidas no a *todos*, sino específicamente a *uno* de los múltiples actores involucrados: la policía y las fuerzas de seguridad. Esto producía significado en forma simultánea en dos campos de sentido: el problema de la seguridad era también el problema de la policía, y era en ese actor institucional donde principalmente debían depositarse las responsabilidades en cuanto a garantizar la seguridad de los ciudadanos, por lo tanto también era un área a la cual fortalecer institucionalmente, dotándola de mejores capacidades técnicas y mayores recursos económicos y humanos.

Es fundamental observar la relación y las interacciones entre los elementos relacionados con la “propiedad” del problema, la causalidad y la responsabilidad política. Lo que resulta crucial en una determinada cuestión política (o en un problema público), reside en las elecciones que se realizan por una u otra teoría de sus causas y por uno u otro *locus* de responsabilidad política (Gusfield, 2014: 84). El discurso político abre la puerta a la negociación de distintos actores, grupos e intereses representados, pero al mismo tiempo, no desatiende a los públicos que se constituyen en torno a los problemas. Por lo tanto, en este caso, emitió señales a quienes esperaban limitaciones y reformas de la institución policial que se suponían alineadas con un determinado rumbo político-ideológico. En ese marco, se anunció que el plan sería sometido al escrutinio público y que organizaciones de la sociedad civil podrían expresar sus opiniones y sugerencias al respecto:

No se trata de un plan cerrado, no está blindado a los aportes que puedan enriquecerlo, se abre en diversos e importantísimos aspectos. Está abierto a la sociedad y por ello se iniciará una ronda de difusión y consultas con instituciones y organizaciones no gubernamentales, implementando además mecanismos que permitan la más amplia participación popular.¹⁷

Poner el foco de análisis en la responsabilidad política implica observar quién se hace cargo (o no) de la solución de un problema, pero también el modo en que lo hace. En tal sentido es diferente de observar la disputa por alcanzar el lugar de una suerte de enunciador privilegiado o de “voz autorizada” de un determinado problema definiendo “de qué se trata” o influyendo en dicha definición. Aunque puede resultar dificultoso separar ambos aspectos en ciertos casos, en el marco del caso Blumberg, lo que sucedió es que causación, propiedad y responsabilidad política, aunque podrían haberlo hecho,

no coincidieron en la misma instancia o persona. En efecto, la responsabilidad política fue asumida por el gobierno en sus distintos niveles (nacional y provincial) aunque con pujas y diferencias evidentes entre ambos. Pero a lo largo del año 2004, la actividad de definición del problema de la inseguridad *en general*, mostró una fuerte disputa político-ideológica en la que se embarcaron el Estado y otros actores individuales y colectivos, con derivaciones e implicancias diversas en los períodos gubernativos posteriores.

Hemos analizado el modo de presentación de lo que constituyó una de las principales medidas ligadas a la cuestión de la seguridad y la justicia por parte del Poder Ejecutivo y hemos visto cómo el discurso político fue estableciendo nexos causales, contextualizaciones del problema de la seguridad y señales hacia diferentes actores institucionales y hacia diferentes públicos.¹⁸ Veamos ahora lo que sucedió en el nivel del gobierno provincial.

La respuesta política en el nivel provincial: construyendo soluciones diferenciales

Un eje que atravesó el tratamiento del problema de la inseguridad y del caso Blumberg en particular, podría denominarse “nacionalización- provincialización”. A lo largo de dicho eje puede analizarse un conjunto de dimensiones relacionadas con la disputa en torno al sentido dado al problema, pero también respecto de las soluciones propuestas.

Un primer punto a destacar es que en el marco del caso Blumberg, la relación entre gobierno nacional y gobierno bonaerense fue pasando por distintas fases que incluyeron acercamientos y compromiso conjunto frente al problema de la inseguridad, pero incluyó algunas controversias menos públicas que, sin embargo, no pasaron desapercibidas. A nivel ejecutivo, también en la provincia el caso catalizó algunos movimientos de funcionarios que, a diferencia del nivel nacional sí cobraron mayor interés público y generaron tomas de posiciones casi inmediatas al respecto. Nos referimos al cambio del ministro de Seguridad provincial.

En los primeros días de abril, el gobernador Solá decretó el estado de emergencia para la seguridad y reiteró declaraciones públicas que reflejaban su preocupación por involucrar al gobierno nacional en medidas concretas como asignación de recursos y respaldo político para el envío de leyes al parlamento¹⁹. Tal como es consignado por la prensa, la decisión de que fuera en nuevo ministro de Seguridad quien estuviera al frente del área de seguridad provincial obedeció a la voluntad política del propio Presidente de la República. El 13 de abril asumió el nuevo funcionario y anunció un conjunto de medidas urgentes y otras de más largo plazo.²⁰ La elección del jurista como máximo responsable del área de seguridad provincial por parte del Presidente no era un dato irrelevante: se trata de una figura asociada a políticas democráticas y progresistas con relación a la

seguridad. Si la celeridad y la voluntad política para lograr la aprobación de leyes en el congreso vinculadas con la elevación de penas son insoslayables como maniobras políticas, la elección del nuevo ministro para encabezar un proceso de reforma institucional en el principal cuerpo policial del país, constituye una señal con un peso simbólico que tampoco puede obviarse.

Esto nos dice algo acerca de cómo se disputó el lugar de voz autorizada para enunciar o definir el problema. En el caso Blumberg y en torno a la idea de inseguridad ese proceso se inició con una fuerte preponderancia del discurso del padre de la víctima, al que adhirieron los principales medios de comunicación y políticos prominentes de la escena nacional. En esa primera fase que abarcó, sobre todo, el año 2004, el gobierno nacional hizo algunas concesiones, pero también intentó no dejar la predominancia del discurso a los adherentes de Blumberg y a los medios; la elección de la figura de Arslanián fue, en este sentido, la señal más clara de esto último. Las respuestas políticas fueron, entonces, construidas en diferentes planos y convocaron diferentes públicos.

Al mismo tiempo que el regreso del ministro y su equipo a la función pública podía interpretarse en consonancia con una visión general sobre el tema de la seguridad y sobre la capacidad del Estado para actuar con eficacia (su perfil es el de una figura afincada tanto en su prestigio como jurista como en la experiencia en las áreas de seguridad y justicia, particularmente en relación a la reforma policial) se trataba de una respuesta que no dejaba de estar centrada en la cuestión policial. Según la perspectiva que hemos adoptado, las respuestas ofrecidas por los poderes públicos ante un problema determinado, no son un reflejo directo de una realidad objetiva pre-constituida. Esto no significa negar la realidad de los hechos, ni implica, como postulan las miradas constructivistas más radicales, que las manifestaciones estructurales de los fenómenos queden en un segundo plano pues lo relevante sean las definiciones de los mismos. No significa, insistimos, que no importe la historia de la policía bonaerense en cuanto a su tendencia a la autonomía respecto de la conducción política, las redes de connivencia con el delito, o la corrupción, es decir: todos indicadores de la responsabilidad del gobierno en hacer algo al respecto. Significa que nos interesa recuperar la perspectiva que destaca

(...) la necesidad de estudiar la historicidad para captar la forma en que los problemas son construidos en las distintas coyunturas, pero guardando de los aportes de las corrientes pragmáticas el postulado que en la definición del problema hay experiencias sociales, malestares colectivos y eventos estructurales (Cefai, 2014 apud Kessler y Oyhandy, 2014: 2)

Así, nos centranos en el proceso de selección de una entre muchas alternativas posibles

para responder a determinado fenómeno definido como problema. Un proceso durante el cual van quedando en el camino otras visiones acerca de qué hacer para darle solución. Por lo tanto, una de las cuestiones que podemos señalar es que más allá de los intentos de reforma de la policía bonaerense o de las purgas en la Policía Federal, la visión dominante del problema en el período que analizamos se jugó en torno al papel de la policía en la resolución de la “crisis de seguridad”. Esa visión dominante no estuvo centrada en la reforma de la justicia ni en las políticas de prevención; a pesar de los intentos por introducir una definición acerca de una seguridad democrática, con participación civil y ciudadana, la estabilización del problema de la inseguridad no se produjo, al menos en el momento considerado, en torno a estas categorías.

El Ministro de Seguridad se convirtió en la “contrafigura” del principal referente de la movilización y la denuncia pública de inseguridad. Ese contrapunto resultó inesperado para quienes, hasta el momento, retenían cómodamente la “propiedad” del problema, lo que muestra hasta qué punto es inestable el estatus de “voz autorizada” en el marco de un problema público²¹ y requiere de un trabajo adicional de los actores para no perderlo. De todos modos, este proceso en torno al caso Blumberg tuvo gran complejidad, en la medida en que no fue el poder político de manera homogénea ni mucho menos unánime el que disputó el lugar predominante a los medios y los sectores o grupos que llevaron adelante el reclamo por mayor seguridad. El escenario de la disputa y los actores que participaron mostró un carácter multifacético, que actuó en diferentes planos y niveles de la vida social y política.

La iniciativa concreta del gobierno provincial frente a la situación planteada con relación a la seguridad fue transitando desde la asunción del nuevo ministro del ramo, hacia la puesta en marcha de una serie de medidas basadas en un plan integral, que contempló reforma policial, participación comunitaria y “purgas”. La contienda pública entre el ministro y el referente del reclamo se inició ya en la primera reunión mantenida en presencia del gobernador Solá, al promediar el mes de abril del 2004,²² en la que Blumberg le espetó al titular de la cartera sus objeciones en cuanto a su probidad para ocupar el cargo. Al consultarlo sobre los motivos de su desacuerdo con dicho funcionario, Blumberg respondió:

Porque Arslanián es un tipo que no conoce del tema de la seguridad. Arslanián era un individuo que no tenía capacidad, además, él odiaba a la policía... si usted odia la policía usted nunca la va a arreglar!! Yo me acuerdo cuando a él lo pusieron y yo hice la reunión en la casa de la provincia de Buenos Aires con Solá y él. Entonces yo lo miré y le dije: ‘Usted ya estuvo una vez en el ministerio, usted es un fracaso, ¿cómo va a venir de nuevo?’ Le digo,

‘¿sabe qué pasa? para ir a arreglar una policía, la persona que tiene que estar, tiene que tener un guardapolvo blanco, intachable (...) (Entrevista de la autora a Juan Carlos Blumberg, 18/10/11)

Dos cuestiones merecen destacarse de entre las muchas aristas de la controversia que protagonizó el funcionario con el referente de las movilizaciones. En primer lugar, su doble condición de funcionario y de especialista fue la plataforma que sirvió para disputar el discurso predominante sobre el problema de la inseguridad y hacer valer sus opiniones y explicaciones frente a las de la principal figura del reclamo social. Fue en ese campo de cruce entre saber experto y responsabilidad política donde la disputa por lograr legitimidad para definir el problema en el caso Blumberg (y a nivel provincial) se mostró más claramente. Sostenemos esto en el hecho de que las intervenciones públicas del ministro proporcionaron a menudo informadas explicaciones causales sobre los fenómenos delictivos, sobre la reforma policial, sobre la necesidad de la participación comunitaria²³ y sobre la índole de la responsabilidad política. Esto tuvo sus implicancias en “re-ubicar” al saber profano sobre la materia, en situarlo dentro de ciertas coordenadas.

-¿Aceptaría discutir con él su plan?

-No, porque él no tiene ni idea sobre el tema de la seguridad. Aunque es legítimo que se preocupe por ella. Son dos cosas distintas. La gente quiere soluciones inmediatas, uno procura darlas. (...) Pero tenemos que acostumbrarnos a instalar la idea del mediano plazo”.²⁴

Sumado a este punto, son señalados otros componentes explicativos de la situación con relación al delito. Esas explicaciones planteaban dos cuestiones cruciales con relación a la definición misma del problema de la inseguridad: por un lado, su relación con otros problemas estructurales (situación económica, exclusión social, pobreza) ampliación que indicaba, al mismo tiempo, qué otras áreas gubernamentales estaban obligadas a involucrarse al respecto y a las que cabía, entonces, responsabilidad política. Por otro lado, la cuestión de los plazos necesarios para desarrollar políticas públicas sostenidas en el tiempo, diferenciándolas de reacciones o “soluciones inmediatas”. Este segundo componente de la explicación (la temporalidad específica de las políticas públicas) es el que permite poner de relieve la complejidad de los procesos que involucran tomas de posición del estado frente a diferentes problemas públicos, con dinámicas y lógicas específicas y con lugares de predominancia diverso en las agendas públicas. En este sentido, la idea del caso particular (el caso Blumberg) como una suerte de “detonante”, debe ser considerada como una forma, entre otras posibles, de ubicar al acontecimiento en la cadena de atribuciones causales capaces de otorgar un sentido a las acciones políticas: el caso no equivale al problema de la inseguridad, ni impulsa plenamente las respuestas

políticas, sino que es un elemento que lleva a dar entidad, a destacar determinada forma de definirlo y por lo tanto, de actuar frente a él. Pero los gobernantes, según la mirada crítica del funcionario, tienen la obligación de “instalar la idea del mediano plazo”, es decir, de disputar sobre la temporalidad necesaria para formular políticas.

Adicionalmente, estas explicaciones fueron identificadas como elementos problemáticos en la disputa con los grandes medios de prensa por la definición del problema y también con el discurso presente en el reclamo de seguridad:

(El diario) La Nación (...) estaba totalmente enfrentada a mi política, porque el problema más grave que yo estaba planteando... estaba introduciendo en la cuestión de la seguridad, la discusión del modelo económico. Esto era... era un hereje yo! La Nación no podía permitir que uno sacase el foco de atención del poder político en sí mismo, del funcionamiento de las agencias penales y tratara de desviarlo y derivarlo a fenómenos tales como la exclusión social, la extrema pobreza y no sé cuánto. Entonces, La Nación quería que la discusión se centrara acá, porque si no, teníamos que empezar a discutir el modelo económico!” (Entrevista de la autora a ex – funcionario del gobierno provincial entre 2004 y 2007, 10/11/11)

En segundo lugar, si las explicaciones ponían de relieve la necesidad de sentar las bases expertas que debían prevalecer en la orientación y adopción de medidas políticas, esto terminaba generando al mismo tiempo una suerte de contradicción irresoluble con el plano de la responsabilidad política.

Cuando los hechos tienen gran repercusión, generan mucha presión política, aparecen las respuestas desesperadas. El ejemplo más claro es el de Blumberg. (...) El miedo que generaba Blumberg en cuanto a su capacidad dinamizadora de la protesta social, de alarma social, etc., demanda una respuesta rápida. Ahí me convocan de nuevo pero en un contexto tal vez más crítico, porque representaba para mí, el mal, las fuerzas del mal. Por una razón muy sencilla: porque su movilización en la Plaza de Mayo de gente ‘paqueta’ de San Isidro con antorchas, clase media que se iba sumando, burócratas bancarios y de la City generaban, por un lado, inestabilidad política y por el otro lado, una presión y una demanda que no podía tener otra

respuesta de una clase política muy vacilante, muy declinante, sin convicciones de ninguna naturaleza...no podía tener otra respuesta que el incremento de la pena. Una respuesta punitiva, una respuesta penal demagógica, populismo penal, etc.”“(...) Cuando un gobierno teme por su estabilidad, concede. Y puede conceder cualquier cosa. Aún: puede hacer concesiones que poco o nada tienen que ver con su ideología, con su perfil ideológico”. (Entrevista de la autora a ex – funcionario del gobierno provincial entre 2004 y 2007, 10/11/11)

La estructura de los problemas públicos es una arena conflictiva en la cual un conjunto de grupos e instituciones, incluidas las agencias gubernamentales, contienen por la propiedad o la des-implicancia (*disownership*), la aceptación de teorías causales y la fijación de responsabilidades. Lo que aquí nos interesa destacar es que es allí, en esa arena, donde conocimiento y política se ponen en contacto. Pero el conocimiento es sólo una parte del proceso, provee una manera de ver los problemas, que puede confluir o bien, ser contradictoria con la manera en que es asumida la responsabilidad política (Gusfield, 2014:83).

En la mirada retrospectiva del anterior testimonio, la reacción política es calificada como “demagogia o populismo penal”, lo cual denota hasta qué punto el cruce entre conocimiento y responsabilidad política no encontró, en el punto más álgido de la coyuntura crítica, una resolución satisfactoria en opinión de algunos de los protagonistas políticos que eran *simultáneamente* reconocidos especialistas en el tema.

La crítica a la “clase política” en general, aun proviniendo de un funcionario que formó parte de los elencos gubernamentales, es coincidente con la crítica que una gran parte de la sociedad y los medios de comunicación, colocaron en el centro de la denuncia pública en materia de seguridad, aunque se distancia en la orientación que debía darse a las soluciones o las respuestas. Esto no solamente nos dice algo con respecto a lo problemático que puede resultar el encuentro entre saber y política; también nos alerta acerca de qué otras herramientas analíticas pueden ser apropiadas para comprender la lógica y la orientación de los procesos políticos que culminan en decisiones o en acciones de los poderes públicos. En otras palabras, los procesos de concepción, discusión, diseño y puesta en marcha de políticas pueden ser abordados abriendo el análisis únicamente centrado en la acción del estado o de sus instituciones, a la consideración de las interacciones entre la arena política y otras arenas públicas (mediáticas, jurídicas, cívicas, expertas) que disputan, a través de dispositivos de acción y de participación, la exclusividad del monopolio estatal en la definición y resolución de los problemas que atañen a muchos, e inclusive que discuten el sentido mismo del interés general (Cefai y

Joseph, 2002). Como han postulado Oszlak y O'Donnell hace ya veinte años:

(...) otros actores -además del estado- también toman posición frente a cuestiones que los afectan, adoptando políticas cuyas consecuencias pueden incluir considerablemente -incluso más que las propias políticas estatales- el proceso de resolución de las cuestiones y las futuras tomas de posición sobre las mismas (1995: 115)

Sumado a esto, desde un enfoque centrado en generar abordajes válidos para el estudio de las instituciones, también se señala que resulta crucial tener en cuenta la “heterogeneidad institucional”, las distintas lógicas que atraviesan las instituciones estatales y también, que para los propios actores las instituciones se presentan como estructuras de opciones no necesariamente en equilibrio. De ello se sigue que

(...) el entendimiento del ejercicio del poder político demanda centrar la atención en la interrelación entre instituciones y actores en los diversos ámbitos de gobierno y política pública: esto es, demanda desagregar ese entendimiento al nivel de las partes o arenas que articulan la estructura institucional y su dinámica (las diversas formas en las que el Estado, como relación social y como organización a través del territorio, se despliega en diversas arenas de gobierno, distintas áreas temáticas de política pública y con distintas lógicas de acción y comportamiento de actores)(Acuña y Chudnovsky, 2014: 63)

Aunque aquí no hemos propuesto un análisis de las instituciones públicas en tal sentido, sí nos parece sumamente válido tener en cuenta estas aproximaciones en tanto permiten incorporar (y comprender de manera más acabada) dimensiones específicas del proceso de constitución de respuestas políticas en el marco de determinados problemas públicos. Las controversias y cuestiones que hemos analizado hasta aquí no son, sin embargo, privativas de los ámbitos ejecutivos de gobierno. Veamos ahora cómo se despliega la discusión en la arena legislativa.

Los debates legislativos: “dar respuesta a la sociedad”

Uno de los aspectos que han sido más destacados sobre las repercusiones políticas del caso Blumberg, tanto en la prensa del momento como en los trabajos académicos sobre el período, está relacionado con la aprobación de un conjunto de leyes penales por parte del Congreso Nacional. Esas leyes estaban en su mayoría orientadas a la elevación de las

penas, lo que coincidía con gran parte de los reclamos contenidos en los petitorios de Blumberg. Así las cosas, la idea que se desprende para el caso del ámbito legislativo es la de una relación automática o directa entre el contenido y la orientación de la demanda social, y la respuesta política correspondiente.

Como ha sido mostrado, la mayor parte de esas leyes corresponden a proyectos presentados *con anterioridad* al caso Blumberg (Sain, 2011; Calzado, 2011), por lo cual éste obra como un “detonante” para la aprobación de las leyes pero no como su punto de partida. Esta cuestión parece entonces aportar más argumentos a la idea de que la constitución de la respuesta política a la demanda de mayor seguridad en un sentido punitivista es un proceso anterior al caso, relacionado con el problema público que ya estaba instalado como tal. Si esto es así: ¿de qué modo ese conjunto de leyes relacionadas con el ámbito penal y aprobadas de manera posterior a las movilizaciones sociales, son convertidas en “respuestas políticas adecuadas” a un determinado problema desde la perspectiva de los legisladores?

Ya en la segunda mitad del año 2003, “el gobierno nacional había impulsado un conjunto de iniciativas favorables al endurecimiento de las normas penales como respuesta a la inseguridad” (Saín, 2011:18) a las que se agregaron las leyes aprobadas posteriormente al caso Blumberg.²⁵ En otros estudios (Calzado, 2008), que enfocan el modo en que las agencias estatales administran el conflicto securitario a través de ciertas discursividades, la modificación de las leyes penales como resultante de un proceso político-legislativo previo a las demandas masivas de seguridad del 2004, es un dato de la realidad o un signo del *modo general* con que el poder político tramita su eficacia, acudiendo a la modificación de la norma como restauradora del orden perdido.

Desde nuestra perspectiva, resulta central problematizar esa respuesta como tal. En otras palabras, más que resaltar el aspecto reparador del orden que el Estado viene a concretar a través de su acción en la esfera penal, nos interesa dilucidar qué tipo de proceso subyace a la elección política que ha tenido lugar. Esa elección de una “respuesta adecuada” es la resultante de una disputa en la que se han dejado de lado otros modos de resolver el problema definido como inseguridad. Así, es en el *trabajo* de los principales actores y en las lógicas de las arenas intervinientes para ligar, para establecer nexos causales o por el contrario, para contender sobre los mismos, que centramos nuestro análisis.

Dentro de este modo de abordaje, “dar respuestas a la sociedad” es un elemento que debe ser interrogado, en la medida en que se trata precisamente de un componente que nos ayuda a entender el papel que juega el caso paradigmático en la forma de estabilización de un problema público en un lugar y un momento determinados. “Dar señales a la sociedad” es un proceso que en ciertos momentos se nutre del caso particular debido a la visibilidad que adquiere la actividad legislativa en el marco de un acontecimiento

de gran repercusión pública y que descubre a los ojos de todos, las distintas categorías en danza.

Un punto en común que muestran las posiciones del oficialismo y la oposición en el debate legislativo, son las referencias al carácter más amplio del problema en juego. La mayor parte de las intervenciones muestran acuerdo en cuanto a los alcances del mismo, es decir, no se trataba *únicamente* de un problema de inseguridad. Allí es donde aparecen las alusiones a la integralidad de las soluciones requeridas (en el sentido de la pertinencia de incluir otros planos más allá del penal, y de involucrar a los tres poderes del Estado y no únicamente el legislativo).

(...) Sin embargo, insistimos en que el tema no radica en el agravamiento de las penas. La raíz de los males está en la impunidad. Si son muy pocos los delitos que se castigan la impunidad actúa a modo de aliciente para que se cometan más hechos ilícitos. Debemos desterrar de cuajo la impunidad y mejorar todo el sistema, no sólo su aspecto normativo.²⁶

El reconocimiento compartido acerca del carácter más abarcativo del problema, plantea dificultades a los legisladores que apoyan, *a pesar de ello*, la sanción de leyes que modifican el código penal. Decir que el problema mayor o el problema verdadero es la impunidad o la ineficacia en el cumplimiento de las normas, entre otras cosas, hace que se vuelvan más visibles las posiciones que buscan destacar la necesidad de legislar para todos y no para un caso particular.

Debemos debatir aquí, para que todos los argentinos tengan tranquilidad, una política de Estado seria, y no pretender efectuar acciones individuales que parecieran por momentos conformar a quienes vienen a reclamarnos de buena fe que actuemos con decisión.²⁷

Si bien un punto en común en los debates es el reconocimiento del “problema de la impunidad” como problema público de primer orden²⁸, los intereses políticos en juego hacen que los actores pongan en marcha maniobras que tiendan a generar una vinculación entre la respuesta y la demanda social del momento (“mayor seguridad”). Es decir, para casi todos la solución debería ser integral *pero* para algunos es preciso responder a la demanda social del momento, pues ésta expresa sin mediaciones el mandato representativo. Este es un punto importante de controversia, puesto que no todos los legisladores están de acuerdo en que los reclamos sociales coyunturales sean equivalentes al mandato popular. De ahí que la modificación de las normas penales sea presentada no como la

mejor respuesta, sino como la respuesta posible y sobre todo, la respuesta que mejor se acopla a *determinada forma de interpretar ese mandato*.

Las invocaciones al carácter integral, al carácter subsidiario o incluso a otra definición del problema, son frecuentes en los discursos y expresan las maniobras de distanciamiento respecto del caso particular. Es decir, si el problema no es solamente la inseguridad o si ésta es una consecuencia de un problema mayor o distinto, su resolución no puede estar únicamente ligada a la demanda presente en las movilizaciones lideradas por el padre de una víctima de delito común o en los petitorios entregados a las autoridades. Por eso el discurso político se preocupa por fijar una posición lo suficientemente amplia como para hacer lugar a las demandas sociales coyunturales pero también a la necesidad de la conducción política estratégica, de más largo alcance, de los procesos sociales.

Más allá de las diferencias, entendemos que el sistema penal es parte de otros sistemas, de un sistema económico y de uno social. Estos sistemas se diseñan y sostienen desde un sistema político. Por eso acompañamos al gobierno nacional cuando dice que la matriz de todos los problemas nacionales es la falta de una profunda reforma política en este tiempo, que reconcilie la política con la sociedad y que regenere las instituciones, como también debe reconciliar a la clase política con las necesidades sociales.²⁹

Para algunos es preciso despegar la respuesta del caso, lo que implica al mismo tiempo reintegrar la naturaleza política de cualquier respuesta emanada del Estado. Vemos entonces cómo en las discusiones legislativas el recurso al caso (particularización) coexistió con las maniobras de distanciamiento respecto del mismo (puesta en generalidad). Este juego pendular de acercamiento y distanciamiento constituye una tensión inscrita en el proceso de estabilización del problema público. El problema se estabiliza en algún punto entre la referencia al caso y la relativización del mismo como fundamento de la decisión política, que nunca puede estar basada en el interés particular. Precisamente, lo que tiene de controversial, incluso de conflictiva la estabilización de un problema público, es que la disputa por la definición predominante nunca se resuelve del todo o sólo lo hace de manera provisoria.

Pero volvamos a un punto que también parece relevante para analizar la conformación de una “respuesta política” al problema. Se trata de la cuestión de “dar respuestas a la sociedad”, que antes hemos mencionado como una forma (entre otras posibles) de dar respuesta al mandato representativo. En efecto, las apelaciones a lo que la sociedad necesita o requiere son frecuentes en los discursos de los legisladores y es un punto en común para fundamentar la sanción de las leyes.

Sabemos que el aumento de las penas no constituirá la solución del problema, pero aquí hay una sociedad que nos está diciendo que más allá de la problemática de fondo y de la necesidad de generar políticas de Estado para terminar alguna vez acotando el problema de la inseguridad, no quiere seguir conviviendo con criminales irrecuperables (...). Cuando los dirigentes no escuchamos a quienes nos han elegido terminamos divorciados de la realidad. Pero la realidad es la que se encarga de golpear nos la puerta para hacernos despertar.³⁰

Que el mandato representativo sea un punto en común para justificar la labor parlamentaria, no significa que las interpretaciones acerca de la demanda sean homogéneas y mucho menos coincidentes. Hay puntos de diferenciación que resultan interesantes porque dejan al descubierto el carácter negociado de la estabilización del problema público, en el sentido de un conjunto de controversias disparadas por la coyuntura crítica en torno a un caso, pero no directa ni necesariamente ligadas a él. Más bien, el caso coloca en un plano de mayor visibilidad algo que está permanentemente en tensión para los legisladores, que es la cuestión acerca de qué significa ofrecer una respuesta a la sociedad.

(...) ¿Cuál es esa coincidencia? Que las normas no sirven para resolver el problema de la inseguridad. Ni siquiera quienes argumentaron a favor de la modificación del Código Penal se atrevieron a sostener que estas normas tienen utilidad. Entonces, si la inmensa mayoría coincide en este concepto, ¿por qué estamos sancionando estas normas? Algunos, con mucha valentía política e intelectual, dicen que lo hacen porque la sociedad las reclama. Eso no es oportunismo, o por lo menos yo no lo califico de esa manera: es una lógica fundada en que tenemos que representar los reclamos de la sociedad. Yo creo que no siempre hay que responder a las demandas de la sociedad. Soy de los que piensan que hay que legislar en función de las necesidades de la sociedad, que no siempre es lo mismo ni coincide con responder a sus demandas, aunque la propia sociedad piense lo contrario.³¹

Nosotros queremos utilizar palabras sencillas y advertir a esa sociedad que muchas veces estos agravamientos de penas constituyen un engaño, porque en general tienden a

escenificar la respuesta que no tiene el poder político por una decisión política que es anterior a la remisión de los proyectos.(...) Mientras tanto, nosotros nos reunimos a escenificar las respuestas, y así se entregan patrulleros para construir un escenario de respuesta del poder político, o se convoca a las fuerzas armadas para dar una idea de que hay una especie de guerra contra el delito, aunque esto jamás llegue a constituirse en una verdadera acción contra el delito.(...) Por eso, es imprescindible cortar el hilo de impunidad existente entre el delito, las fuerzas de seguridad y la dirigencia política. Mientras no hagamos esto estaremos engañando a la gente. Esta es la advertencia que queremos hacer.³²

Otras intervenciones apuntan a dirimir la controversia de manera más específica, trayendo a la discusión, no ya qué implica cumplir con el mandato, sino qué demanda la sociedad cuando pide “seguridad”.

(...) el voto negativo de la oposición es un voto por la afirmativa solicitando a la bancada mayoritaria queentienda que, cuando la sociedad nos está demandando vivir en forma más segura, no nos está pidiendo que irresponsablemente echemos mano al Código Penal para someterlo a un proceso inflacionario en el entendimiento de que aumentar las penas es el único remedio para vivir más seguros. Lo que está demandando la sociedad es que legislemos con seriedad y responsabilidad y tratemos de dar soluciones concretas a los problemas reales. Ninguno de los proyectos que se pretende considerar acá va a dar respuesta a lo que la sociedad está pidiendo.³³

El Congreso tiene la obligación de mirar el problema de la seguridad desde esta profundidad y no simplemente desde las reformas al Código Penal. El Poder Ejecutivo nacional nos ha ofrecido un plan de seguridad para analizar. Además los legisladores han presentado numerosos proyectos para resolver las causas profundas de la inseguridad. Tenemos especialistas, académicos y jueces para consultar y experiencias internacionales para analizar (...) Las reformas que se proponen no van a solucionar las causas profundas ni van a corregir los terribles defectos

del sistema de seguridad. No nos mintamos. Frente a problemas graves no se puede recurrir al mecanismo de neutralizar con leyes malas e inútiles la presión de las circunstancias. Tengamos en cuenta que, pasadas las coyunturas de justificada presión y de cierta irracionalidad, las leyes después quedan y sus consecuencias y distorsiones se prolongan en el tiempo.³⁴

Las discusiones muestran la diversidad de posiciones con relación a lo que implica “dar respuesta”, punto de disputa que deja al descubierto la elección política que ha tenido lugar con respecto a la responsabilidad política de dar solución a un problema público. En tal sentido, encontramos que en el caso estudiado, la cuestión de la necesidad de “responder adecuadamente”, fue el principal mecanismo para legitimar la respuesta específica (modificación de leyes penales) aun cuando este proceso no haya transcurrido sin presentarles dificultades a los actores implicados en ello. La controversia parlamentaria mostró, en ese sentido, las distintas formas posibles de abordar el problema y de normalizarlo, dándole entidad en el terreno legislativo, proveyéndolo de un lenguaje acorde a las agencias institucionales.

Consideraciones finales

En este texto nos hemos centrado en dilucidar un aspecto del proceso a través del cual una serie de medidas ejecutivas y de leyes se fueron conformando como respuestas políticas a la cuestión de la inseguridad, en un período de tiempo determinado y en torno a un caso particular. Lo que nos interesa destacar desde la perspectiva analítica que asumimos, es el conjunto de operaciones prácticas y simbólicas que subyacen a los procesos de elaboración de políticas públicas o de producción de legislación y que no son otra cosa que *mediaciones* entre una cuestión definida como problema y las medidas que los poderes públicos conciben, implementan y presentan a la ciudadanía en tanto respuestas al conflicto o la situación crítica. Esa malla de mediaciones sólo puede ser aprehendida si se presta atención a una serie de actividades, de pasos, de utilización de categorías o clasificaciones y a un conjunto de atribuciones causales, que distintos actores despliegan en arenas públicas que se van configurando en torno a una temática.

Así, vimos cómo se fueron conformando respuestas diferenciales en los distintos niveles gubernamentales con relación a la seguridad, atendiendo a un conjunto de maniobras u operaciones que exceden el análisis de las medidas concretas o las modificaciones legislativas. Esas actividades incluyeron polémicas públicas, lanzamiento de planes oficiales y puesta en marcha de reformas, convocatoria a distintas agencias institucionales y a organizaciones no gubernamentales, críticas veladas o abiertas a las fuerzas policiales o a las instancias judiciales, desplazamiento de funcionarios, reasignaciones presupues-

tarias, reuniones con los referentes del movimiento de denuncia pública, entre otras muchas. No se trata sólo de disputas discursivas o de medidas autoevidentes en función de situaciones objetivas críticas que es necesario atender, sino de procesos de gran complejidad que involucran diversos actores y convocan diferentes públicos. Las lógicas institucionales que es necesario analizar para explicar una determinada respuesta política y su orientación, pueden ser mejor comprendidas, creemos, desagregándolas en estas otras dimensiones de la forma en que operan. Al hacerlo, nos encontramos con arenas altamente heterogéneas, con controversias internas entre actores pertenecientes al mismo espacio político, donde conviven formas diversas y hasta contradictorias de “hacer la política” y de discutir públicamente su concepción, su rumbo y sus contenidos. Este tipo de aproximación a los procesos en los que se conciben nuevas o se remozan previas políticas públicas contribuye a ampliar el campo de análisis, incorporando una perspectiva pragmática atenta, insistimos, a las mediaciones entendidas como actividades que despliegan no sólo las autoridades públicas en busca de una respuesta a un problema sino también otros actores, individuales y colectivos que interactúan con ellas y que conforman arenas públicas.

Creemos que un aporte importante de la sociología de los problemas públicos, y de la visión pragmática que puede ir asociada a ese enfoque, es que permite al analista de los procesos políticos y sociales no tomar como dada la existencia de una arena pública para luego estudiar sus relaciones internas y externas, sino observar y comprender *cómo se hace* esa arena pública, a través de qué procedimientos, mediante qué tipo de prácticas y de vinculaciones, negociaciones, disputas y conflictos prácticos y simbólicos se constituye como tal. Creemos que al estudiar problemas públicos la posición del estado y la política es seriamente tenida en cuenta, tanto con relación a las insoslayables implicancias prácticas de su posición y de su accionar, como a su importancia histórica específica. Pero el enfoque presenta algunos límites con relación a algunos aspectos que atañen específicamente a las cuestiones que hemos analizado en este texto. Al poner la atención en la emergencia de las arenas públicas, en los públicos que se constituyen en torno a los problemas y aun integrando en ello a las instancias estatales, resta avanzar todavía más con herramientas analíticas y metodológicas que permitan tratar de manera más profunda y específica el papel del estado, los procesos de concepción y diseño de políticas que son asociadas a los distintos problemas públicos, el peso de las inercias institucionales que puedan existir en distintas áreas de política y los conflictos al interior de y entre los actores estatales y otros actores de la mayor relevancia como por ejemplo, los medios de comunicación y los expertos. En tal sentido, esperamos que el análisis presentado aquí pueda contribuir a abrir una reflexión al respecto, marcando algunos puntos de interés o bases de partida para futuras indagaciones.

¹ El artículo está basado en una investigación más amplia, realizada en el marco de la tesis doctoral de la autora.

² En lo sucesivo, el término será referido sin comillas para facilitar la lectura, sin dejar de lado que no se trata de una noción teórico-conceptual sino de la categoría central utilizada por los actores involucrados para definir al problema

³ A lo largo del siglo XX, este campo de estudios se ha nutrido tanto de los aportes interaccionistas del mundo anglosajón, como de una relectura y reelaboración del pragmatismo (sobre todo de J. Dewey) realizados en estas últimas décadas por parte de algunos autores de la sociología francesa.

⁴ Al respecto, ver Lorenc Valcarce (2005). Márquez Murrieta (2011) y Pereyra (2013). Una aproximación conceptual al enfoque de la sociología de los problemas públicos la hemos desarrollado en Schillagi (2011).

⁵ Esta distinción permite además, considerar otra cuestión central como es la relación entre la responsabilidad causal y la responsabilidad política, en la medida en que ciertos cambios en las categorizaciones cognitivas o en las definiciones causales, tienen consecuencias en las instituciones que deben tramitar dichos problemas así definidos (Gusfield, 2014)

⁶ Cabe destacar que la estabilización de un problema público no es un proceso exclusivamente atribuible a la intervención de las autoridades políticas (discursos oficiales, políticas públicas o leyes) sino que otras instancias y arenas públicas también contribuyen: distintos procedimientos de validación de argumentos como los estudios especializados, las estadísticas, los informes de expertos y organizaciones sociales sobre la materia, así como distintas narraciones sobre “lo que el problema significa”, también hacen su aporte al respecto

⁷ Algunos ejemplos ilustrativos de este punto en la Argentina de las últimas décadas son, entre otros: la reforma penal de 1998 (ligada al asesinato del reportero gráfico José Luis Cabezas), la ley de abolición del servicio militar obligatorio (ligadas al asesinato del conscripto Omar Carrasco), el paquete de leyes penales sancionado en el año 2004 (ligadas al asesinato del joven Axel Blumberg).

⁸ A partir del año 2003 la inseguridad se afianza como “problema público central y sección fija en los medios” (Kessler, 2009: 83). Pero además, se asiste a una organización del relato de la inseguridad en torno a dos ejes, uno de los cuales está representado por las llamadas “olas de delito” y el otro, de características más estables, por una consolidación de la “nueva delincuencia” asociada a los jóvenes pobres, estéticamente distinguibles en la figura de los “pibes chorros” (ídem). Esta conjunción de modos de referir a la inseguridad, que no deja de tener en cuenta a los “casos” pero que se nutre de estas otras vías, encuentra un refuerzo en el papel que cumplen los medios de prensa y la televisión al poner al alcance del público encuestas sobre la temática, ofrecer y producir “programas de investigación” sobre distintas problemáticas ligadas a la inseguridad, o simplemente al dar un tratamiento al tema que se convierta en una sección cotidianamente presente en diarios o emisiones.

⁹ Las marchas en reclamo de seguridad consiguieron una adhesión masiva sobre todo en el mes de abril de 2004 (en la primera de ellas, según fuentes periodísticas, se contó con la presencia de unas 150.000 personas aproximadamente) para ir disminuyendo en cantidad asistentes en los meses siguientes del mismo año. En total se realizaron cinco marchas o movilizaciones en la Ciudad de Buenos Aires: 1º y 22 de abril y 26 de agosto 2004, el 2 de julio 2005 y el 31 de agosto 2006.

¹⁰ La relevancia otorgada al caso (presencia en tapa, cantidad de notas sobre el mismo, periodistas asignados a la cobertura, etc.) fue notable, pero además la adhesión con relación al contenido general de los reclamos de mayor seguridad se manifestó en editoriales, notas de opinión, publicación de los petitorios entregados a las autoridades a texto completo, información sobre la sanción de leyes penales que recogían muchos de esos reclamos sin problematizar ni difundir los debates legislativos al respecto, etc. (Calzado, 2008: 89). Con respecto a algunas de las editoriales de los diarios de mayor tirada, pueden consultarse, por ejemplo: “Un grito que nació del miedo”, Clarín, 02/04/04; “La verdadera voz de la mayoría silenciosa”, La Nación, 02/04/04

¹¹ Un análisis específico de las movilizaciones sociales de los años 2004 y subsiguientes, así como de la construcción de legitimidad, el papel público de las víctimas de delitos y el proceso político e institucional con relación a la inseguridad y al caso Blumberg en particular, puede consultarse en Schillagi (2009).

¹² Según Gusfield, el concepto de propiedad de un problema público “deriva del reconocimiento de que en las áreas de la opinión pública y del debate público no todos los grupos tienen igual poder, influencia y autoridad para definir la realidad del problema. A esa capacidad de crear la definición pública de un problema e influir sobre ella aludo cuando me refiero a ‘propiedad’ (2014:76)

¹³ “Palabras del presidente Néstor Kirchner en el acto de presentación del Plan estratégico de Justicia y Seguridad 2004-2007”, 19/04/04, Presidencia de la Nación, <http://casarosada.gob.ar/discursosnk/24194-blank-32986649>, accesado el 1 de mayo 2015.

¹⁴ Ídem

¹⁵ Ídem. A través del Decreto de Necesidad y Urgencia (DNU) N°825/04, se modificó la planta de personal y la asignación presupuestaria del Ministerio de Justicia y Seguridad de la Nación, “a fin de cumplimentar el

Plan Estratégico de Justicia y Seguridad 2004-2007, el cual involucra, entre otras, tareas de reclutamiento y capacitación e instrucción adicional a los planes normales y habituales.”. Ver www.boletinoficial.gov.ar

¹⁶ Ídem

¹⁷ Ídem

¹⁸ Como lo muestra Sain (2011) a pesar de la importancia otorgada al lanzamiento del plan, pocas fueron las medidas concretas de su aplicación en los años subsiguientes. Para un análisis detallado de los contenidos y el proceso político-institucional posterior que se dio en torno al mismo, ver Sain (2014)

¹⁹ “Solá hizo autocrítica y declaró en emergencia la seguridad” Clarín, 03/04/04. Ver también “Solá: ‘Si Kirchner no me ayuda, lo voy a tener que hacer solo’”, Clarín, 04/04/04

²⁰ León Arslanián ya había ocupado el cargo en 1997-98 a raíz de la crisis desatada por otro caso resonante asociado al problema de la impunidad, ocurrido en el año 1997: el asesinato del reportero gráfico José Luis Cabezas. Para una descripción extensa y detallada del plan que referimos en el ámbito provincial, puede consultarse el detallado informe “Plan de Reforma de las Policías. Resultados de Gestión 2004-2007”, Dr. Carlos León Arslanián, Ministerio de Seguridad, Gobierno de la Provincia de Buenos Aires, 2007.

²¹ La “propiedad” implica control, exclusividad y transferibilidad, pero también “pérdida potencial” de dicha condición (Gusfield, 2014: 76).

²² La Nación, 16/04/04

²³ En una entrevista concedida al diario La Nación, el ministro Arslanián explicó varias de estas cuestiones desde un punto de vista técnico y también político. Ver “Un ministro en su hora más difícil”, La Nación, 17/10/04

²⁴ Ídem, negritas del diario

²⁵ Ver en Saín (2011: 18-19) el listado de leyes sancionadas en 2003

²⁶ HCD, versión taquigráfica, período n°122, sesión 07/04/04, Diputado Llano

²⁷ HCD, versión taquigráfica, período n°122, sesión 07/04/04, Diputado Damiani

²⁸ Sobre todo en el sentido de falta de eficacia sistemática para hacer cumplir la norma, más que ausencia de la misma

²⁹ HCD, versión taquigráfica, período n°122, sesión 29/04/04, Diputado Irrazábal

³⁰ HCD, versión taquigráfica, período n°122, sesión 29/04/04, Diputado Bonacorsi

³¹ HCD, versión taquigráfica, período n°122, sesión 29/04/04, Diputado Moreau. En la misma línea argumental, ver intervención del Diputado Molinari Romero.

³² HCD, versión taquigráfica, período n°122, sesión 29/04/04, Diputado Macaluse

³³ HCD, versión taquigráfica, período n°122, sesión 28/04/04, Diputado Rivas

³⁴ HCD, versión taquigráfica, período n°122, sesión 29/04/04, Diputada Garré

Referencias bibliográficas

Acuña, Carlos H. y Mariana Chudnovsky (2014) “Cómo entender las instituciones y su relación con la política. Lo bueno, lo malo y lo feo de las instituciones y los institucionalismos”. En Carlos Acuña (comp.) *¿Cuánto importan las instituciones? Gobierno, Estado y actores en la política argentina*. Buenos Aires: Siglo XXI: 19-64.

Annunziata, Rocío et al. (2006), “Blumberg y el vínculo representativo. Liderazgos de opinión en la democracia de audiencia”. En Isidoro Cheresky (comp.) *Ciudadanía, sociedad civil y participación política*, Buenos Aires: Miño y Dávila 143-172.

Barthélémy, Michel (1992) “Événement et espace public: l'affaire Carpentras”. *Quaderni* 18: 125-140 http://www.persee.fr/web/revues/home/prescript/article/quad_0987-1381_1992_num_18_1_975 accesado el 5 de setiembre de 2014.

Calzado, Mercedes (2008), “Discursos y castigo. Campañas de ley y orden: los reclamos de la seguridad en la Cruzada Axel”, Tesis de Maestría en Ciencias Sociales, Universidad de Buenos Aires, inédita.

Calzado, Mercedes (2011) “Nuevas visibilidades de la eficacia estatal, vocabularios penales y gestión política de la seguridad”. Ponencia presentada en el X Congreso Argentino de Antropología Social, Buenos Aires, Facultad de Filosofía y Letras de la Universidad de Buenos Aires, inédita.

Cefaï, Daniel (1996) “La construction des problèmes publics. Définitions de situations dans des arènes publiques”. *Réseaux* 14 (75): 43-66.

Cefaï, Daniel y Cédric Terzi (2012) *L'expérience des problèmes public*. Paris: EHESS.

Cefaï, Daniel y Danny Trom (2001) *Les formes de l'action collective. Mobilisations dans des arenas publiques*. Paris: EHESS.

Cefaï, Daniel y Danny Trom (2005) “Retour sur la sociologie des problèmes publics. Un entretien avec Joseph Gusfield”. *Secret / Public*: 0: 209-222.

Cefaï, Daniel e Isaac Joseph (2002) *L'Heritage du pragmatisme*, Paris, la Tour d'Aigues: Éditions de l'Aube.

Edelman, Murray (1991) *La construcción del espectáculo político*, Buenos Aires: Manantial.

Carolina Schillagi

Fernández Pedemonte, Damián (2008) “Editar la violencia. Dimensión ideológica de las noticias sobre inseguridad”, en AA.VV. *Estado, democracia y seguridad ciudadana. Aportes para el debate*. Buenos Aires: Programa de Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD):165-194.

Gusfield, Joseph (2014) *La cultura de los problemas públicos. El mito del conductor alcoholizado versus la sociedad inocente*. Buenos Aires: Siglo XXI.

Kessler, Gabriel (2007) “Miedo al crimen. Representaciones colectivas, comportamientos individuales y acciones públicas” en Alejandro Isla (compilador), *En los márgenes de la ley. Inseguridades y violencias en el Cono Sur*. Buenos Aires: Paidós: 69-99.

Kessler, Gabriel (2009) *El sentimiento de inseguridad. Sociología del temor al delito*, Buenos Aires: Siglo XXI.

Kessler, G. y A. Oyhandy (2014) “Presentación”, en *Cuestiones de Sociología*, 10, http://www.cuestionessociologia.fahce.unlp.edu.ar/article/view/CSn_10a01, accesado el 6 de enero de 2015.

Lorenc Valcarce, Federico (2005) “La sociología de los problemas públicos. Una perspectiva crítica para el estudio de las relaciones entre la sociedad y la política”. *Nómadas. Revista crítica de ciencias sociales y jurídicas*. Publicación electrónica de la Universidad Complutense de Madrid, 12 (2005.2)

Lorenc Valcarce, Federico (2006) “Orden, derechos y delitos. La inseguridad en la agenda pública argentina”, ponencia presentada en el VII Congreso de la Sociedad Argentina de Análisis Político, <http://www.saap.org.ar/esp/docs-congresos/congresos-saap/VII/programa/paneles/f/f1/lorenc-valcarce.pdf> accesado el 6 de enero de 2015

Loseke, D. (2003), *Thinking about social problems*, New York: Aldine de Gruyter.

Marquez Murrieta, Alicia (2011) “Cartografía de una concepción pragmatista de los problemas públicos”. *Acta Sociológica*, 55: 137-166.

Martini, Stella (2007), “Argentina: prensa gráfica, delito y seguridad” en Germán Rey *Los relatos periodísticos del crimen. Cómo se cuenta el delito en la prensa escrita latinoamericana*, Bogotá, Friedrich Ebert Steitung, Centro de Competencia en Comunicación para América Latina, <http://library.fes.de/pdf-files/bueros/c3-comunicacion/07327.pdf>, accesado el 8 de enero de 2015.

Martini, Stella y Marcelo Pereyra (2009) (comps.) *La irrupción de delito en la vida cotidiana. Relatos de la comunicación política*, Buenos Aires: Biblos.

Oszlak, Oscar y Guillermo O'Donnell (1995) "Estado y políticas estatales en América Latina: hacia una estrategia de investigación", *Redes* 2 (4): 99-128.

Otamendi, Alejandra (2011), "Aclarando el panorama. Punitividad pública en el AMBA (2000-2010)", *Ensemble. Revista electrónica de la Casa Argentina en París*, Año 4, 7, http://ensemble.educ.ar/wp-content/uploads/2011/12/Art_inv_A_otamendi1.pdf, accesado el 13/08/2014.

Pereyra, Sebastián (2013) *Política y transparencia. La corrupción como problema público*. Buenos Aires: Siglo XXI.

Sain, Marcelo (2011) "El amague. La política de seguridad pública durante la gestión de Néstor Kirchner (2003-2007)". Ponencia presentada en el VI Congreso Argentino de Administración Pública "Gobernabilidad Democrática y Desarrollo Económico con Equidad Social". Asociación Argentina de Estudios de Administración Pública (AAE-AP), Resistencia, Chaco, 6 al 8 de julio, inédito.

Sain, Marcelo (2014) "Políticas de seguridad pública: 'surfeando' la ola de inseguridad en la poscrisis de 2001" en Acuña, Carlos H. (compilador), *El Estado en acción. Fortalezas y debilidades de las políticas sociales en la Argentina*, Buenos Aires: Siglo XXI: 155-207.

Schillagi, Carolina (2009) "La disputa de las víctimas. 'Inseguridad', reclamos al Estado y actuación pública de organizaciones y familiares de las víctimas de delitos en la Argentina democrática (2004-2006). En Gabriela Delamata, coord., *Movilizaciones sociales: ¿nuevas ciudadanías? Reclamos, derechos Estado en Argentina, Bolivia y Brasil*. Buenos Aires, Editorial Biblos:109-159.

Schillagi, Carolina (2011) "Problemas públicos, casos resonantes y escándalos. Algunos elementos para una discusión teórica". *Revista Polis* No. 30, diciembre, versión electrónica en <http://polis.revues.org/2277?lang=en>

Sozzo, Máximo (2014) "Delito común, inseguridad y respuestas estatales. Inercia e innovación durante la década kirchnerista a nivel nacional en Argentina". *Cuestiones de Sociología*, 10, <http://www.cuestionessociologia.fahce.unlp.edu.ar/>, accesado el 7 de enero de 2015.

Carolina Schillagi

Trom, Danny y Bénédicte Zimmermann (2001) “Cadres et institution des problèmes publics. Les cas du chômage et du paysage”. En Cefai, D. y D. Trom (2001), op. cit., 2001: 281-315.

Vilker, Shila (2006) *Truculencia. La prensa policial entre el terrorismo de Estado y la inseguridad*. Buenos Aires, Carrera de Ciencias de la Comunicación-Facultad de Ciencias Sociales, UBA-Prometeo.