

# **Condiciones de vida y delito, de la Emergencia de la "inseguridad" al Ministerio de seguridad. La prevención social del delito como espacio de intersección entre la política social y la política criminal (Argentina, 2000-2010).**

Emilio Ayos.

Cita:

Emilio Ayos (2013). *Condiciones de vida y delito, de la Emergencia de la "inseguridad" al Ministerio de seguridad. La prevención social del delito como espacio de intersección entre la política social y la política criminal (Argentina, 2000-2010)* (Tesis de Doctorado). UNIV.DE BUENOS AIRES / FAC.DE CS.SOCIALES.

Dirección estable: <https://www.aacademica.org/emilio.ayos/22>

ARK: <https://n2t.net/ark:/13683/pXMA/oxe>



Esta obra está bajo una licencia de Creative Commons.  
Para ver una copia de esta licencia, visite  
<https://creativecommons.org/licenses/by-nc-nd/4.0/deed.es>.

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

Emilio Jorge Ajos

**CONDICIONES DE VIDA Y DELITO, DE LA  
EMERGENCIA DE LA "INSEGURIDAD" AL  
MINISTERIO DE SEGURIDAD.**

**La prevención social del delito como espacio de  
intersección entre la política social y la política  
criminal (Argentina, 2000-2010)**

Tesis para optar por el título de Doctor en Ciencias Sociales

Facultad de Ciencias Sociales  
Universidad de Buenos Aires

Directora:  
Claudia Danani

Buenos Aires  
Año 2012

## Resumen

El objetivo de esta investigación es analizar los modos de problematización de la relación entre delito y condiciones de vida en el desarrollo de las políticas de prevención *social* del delito en Argentina, durante la primera década del nuevo siglo, entendiendo estas estrategias preventivas como espacios de intersección entre la política criminal y la política social. El vínculo entre el delito y las condiciones de vida de los supuestos ofensores es uno de los puntos nodales de los debates en torno a la llamada “cuestión de la inseguridad” en la Argentina contemporánea.

La emergencia de esta problematización acerca de la peligrosidad de los sectores populares en nuestro presente reactualiza diversas líneas de fuerza sobre un viejo problema, caro a la conformación de la *cuestión social* decimonónica: *las clases peligrosas*. Por ello, en esta investigación nos preguntamos bajo qué formas las condiciones de vida de los sectores populares son problematizadas en términos de su peligrosidad, específicamente en los espacios de intersección de la política social y la política criminal. Estas políticas se constituyen en un punto álgido de la elaboración de los constructos sociales que esta tesis pone en relación. Las políticas sociales en cuanto a la *producción social de las condiciones de vida*, en esta tensión entre trabajo y pobreza, que reelabora constantemente la cuestión de la autovalía y la dependencia como forma de dirimir la pertenencia legítima de los sujetos en las sociedades capitalistas. Las políticas criminales en la *producción social del delito*, en tanto administración diferencial de los ilegalismos, que constituye a los sujetos de la peligrosidad. Este “retorno de las clases peligrosas”, en el marco de las profundas reorientaciones neoliberales que ambos campos de políticas muestran desde mediados de la década de 1970, encuentra un espacio específico de elaboración en la emergencia de la corriente de la “nueva prevención” social del delito, problematizando de diferentes modos la relación entre condiciones de vida y delito.

Esta mirada nos permite interrogarnos por las mutaciones históricas generales que se observan en las políticas sociales y criminales, como un eje analítico central para aprehender los procesos en los cuales participan las estrategias de prevención social. A su vez, estas intervenciones preventivas reactualizan, articulan y obturan diferentes producciones acerca de las “causas sociales” del delito que el saber criminológico trazó de manera específica desde finales del siglo XIX. Por último, las políticas de prevención social del delito y las formas particulares en

que estas reconstruyen la relación entre delito y condiciones de vida emergen en un campo de contradicciones y debates políticos que, en la Argentina a partir de los años '90, se estructuró a partir de dos vectores: en primer lugar, en torno a la noción de “inseguridad”, siendo parte de las orientaciones generales que adoptó la política criminal en el período bajo estudio. En segundo lugar, también surgen del entramado de fuerzas que en el campo de la política social organizó nuevas formas de tematizar la pobreza y el desempleo. Por ello, la reconstrucción histórica de dichos campos se presenta como marco interpretativo ineludible para analizar las políticas preventivas en sus particularidades histórico-políticas.

A partir de este problema de investigación, analizamos las políticas de prevención social del delito durante el período 2000 – 2010 en su intersección con el campo de las políticas sociales. La periodización encuentra su punto inicial en la creación del Plan Nacional de Prevención del Delito en el año 2000, en un contexto en el que la cuestión de la “inseguridad” había alcanzado niveles inéditos de politización. El punto final de la periodización se ubica en la creación del Ministerio de Seguridad en el año 2010, dado que expresa una reorientación de las líneas de fuerza que organizan los debates y las políticas criminales. En esa dirección, seleccionamos tres intervenciones que en su desarrollo se vincularon con el Programa de Empleo Comunitario del Ministerio de Trabajo, Empleo y Seguridad Social de la Nación: el Programa “Comunidades Vulnerables (Dirección Nacional de Política Criminal), los programas municipales “Post Comunidades Vulnerables” y la “Intervención multiagencial para el abordaje del delito en el ámbito local” (Secretaría de Seguridad Interior / PNUD).

Para el cumplimiento de los objetivos propuestos en el plan de trabajo se adoptó un enfoque metodológico cualitativo. Dados los diferentes ejes que recortan nuestro problema de investigación, hemos diferenciado tres planos de indagación empírica y reconstrucción analítica: el de las condiciones socio-políticas e institucionales generales; el plano que refiere a la cuestión específica de la relación entre condiciones de vida y delito, en términos de sus modos de *problematización*; y por último, la dimensión de las formas de problematización que circulan en el desarrollo de políticas específicas de prevención social del delito en Argentina durante la primera década del siglo XXI. Sobre la selección de la implementación de estos programas en diferentes unidades político-administrativas y de gestión, la investigación combinó el uso de fuentes primarias (entrevistas en profundidad a funcionarios y operadores de los programas

analizados) y fuentes secundarias de diversos tipos, acordes a los diferentes plano de indagación empírica que hemos señalado.

La tesis se estructura en tres partes: la primera analiza los antecedentes históricos-políticos, y los fundamentos y debates teóricos que hacen a la emergencia de la prevención del delito en términos generales, sondeando los modos de problematización y las racionalidades políticas que la atraviesan, recreando la relación entre condiciones de vida y delito. La segunda inscribe estas dinámicas en las reorientaciones históricas específicas que estructuran los campos de la política criminal y la política social en Argentina, situando el surgimiento de estrategias preventivas en la última década. La tercera parte analiza las formas concretas en que esas políticas preventivas se desarrollaron y articularon con políticas sociales, abordando sus formas de intervención y los mecanismos preventivos propuestos, la población objetivo que elaboraron y los modos en que delimitaron sus territorios de intervención, reconstruyendo los modos en que cada una de estas dimensiones problematizaron la relación entre condiciones de vida y delito.

### **Abstract**

The objective of this research is to analyze how the association between crime and life's conditions is formulate as a problem in the development of crime's prevention social policies in Argentina, during the first decade of the new century. As far, we understand these prevention strategies as intersecting areas between criminal and social policy. The bond between crime and life's conditions of the alleged offenders is one of the debate's nodal points around the "insecurity subject" in contemporary Argentina.

The rise of this problem about the dangerousness of popular sectors reenacts several power lines on an old problem, dear to shaping the nineteenth-century social issue: the dangerous classes. So, in this research we wondered: How are popular sector's lives conditions formulate as a problem in terms of their dangerousness? Specifically, how does it happen on the intersecting areas of social policy and criminal policy? Social production of life's conditions, in this tension between work and poverty, constantly reworks the issue of self-worth and dependency as a way to settle the legitimate membership of individuals in capitalist societies. Social production of crime, as differential administration of illegalities, constitutes the subject of dangerousness. Both

have a critic point in the process of elaborating policies that focuses on such processes: social and crime policies, respectively.

This "return of dangerous classes", in the context of deep neoliberal reorientations that both fields display since the middle 1970s, found a specific area for development: the "new social crime prevention", discussing the association between life's conditions and crime. This perspective allows us to interrogate about broader historical mutations that could be observed in social and crime policy. It is a central analytical axis to apprehend the involved processes in which social prevention strategies occur. At the same time, these preventive interventions reenact, articulate and seal different productions about the "social causes" of crime that criminological knowledge drew since the late nineteenth century. Last, social crime prevention policies and the particular ways in which these reconstruct the link between crime and life's conditions emerge from a field of debate and contradictions in the Argentina of the nineties. First, these were structured around the notion of "insecurity", as a part of general reorientations of crime policy during the period. Second, these also emerge from the framework of forces that in the field of social policies set up new ways of understanding poverty and unemployment.

Based on this research question, we analyze social crime prevention policies during the period 2000 - 2010 at its intersection with the social policy field. While the period finds its starting point in the establishment of the "National Plan of Crime Prevention" in 2000, when the question of "insecurity" had reached unprecedented levels of politicization, the emergence of Security Ministry is the final point. This event represents a re-orientation of the arguments that delimitates political debates and policies. We select three crime-preventive interventions which have a common factor: to be linked with a social one (Community Employment Programme from the National Ministry of Labour, Employment and Social Security). The crime-preventive interventions are: "Vulnerable Communities Program" (Criminal Policy National Direction), the "after Vulnerable Communities Program", at town level and the local level multiagency approach to crime (Domestic Security Secretariat / PNUD).

In order to reach our objective we use a qualitative approach. We differentiate three axes of empirical research and analytic reconstruction: socio political context; the association between life's conditions and crime; last, debates around social crime prevention, in Argentina, during the first decade of XXI century. On the implementation of these programs in different political and

administrative units we combined the use of primary sources (in-depth interviews with officials and operators of the programs) and secondary sources of various types, consistent with the different level of empirical research we have noted.

The thesis is structured in three sections: the first analyzes the historical-political background, and the theoretical debates that make the emergence of crime prevention in general. We also re-built how it became a problem and the political rationalities that go through it, recreating the link between living conditions and crime. The second join of these dynamics in the specific historical reorientations that structured the criminal and social policy's fields in Argentina. So we place the emergence of preventive strategies in the last decade. The third section analyzes the specific ways in which these policies were developed and articulated to preventive social policies. Particularly we address the forms of intervention, the preventive mechanisms proposed, the target population that built and the ways in which their territories demarcated intervention, rebuilding modes in each of these dimensions build as a problem the link between living conditions and crime.

## ÍNDICE

<b>Agradecimientos</b> .....	10
<b>INTRODUCCIÓN</b> .....	12
I. Problema de investigación y lineamientos conceptuales .....	12
II. Políticas analizadas .....	23
III. Abordaje metodológico .....	25
IV. Estructura de la tesis .....	33
<b>PRIMERA PARTE</b>	
<b>Capítulo 1. Cuestión social y clases peligrosas: procesos de construcción histórica de la serie pobreza-peligrosidad-delito</b> .....	36
1.1. Cuestión social y clases peligrosas: pobreza, peligrosidad y delito .....	36
1.2. “Nueva cuestión social” y el “retorno de las clases peligrosas” .....	42
<b>Capítulo 2. Nueva prevención del delito: tipos, antecedentes, racionalidades</b> .....	49
2.1. La reorganización contemporánea del campo de la política criminal .....	49
2.2. Emergencia de la nueva prevención .....	55
2.3. Modelos y experiencias nacionales .....	63
2.4. Prevención y racionalidades políticas .....	75
2.5. Prevención social del delito y políticas sociales .....	80
<b>Capítulo 3. Prevención del delito y teorías criminológicas: tres problematizaciones sobre el presente</b> .....	86
3.1. Enrico Ferri y los equivalentes de las penas .....	89
3.2. Thrasher y la Escuela de Chicago .....	99
3.3. Lea, Matthews y Young y el realismo de izquierda .....	110
3.4. Recapitulando .....	120
<b>SEGUNDA PARTE</b>	
<b>Capítulo 4. La configuración del campo de las políticas sociales en Argentina: la tensión entre seguridad social y asistencia como clave analítica</b> .....	125
4.1. La centralidad de la seguridad social en la organización de los arreglos de bienestar en Argentina .....	125
4.2. El descentramiento de la seguridad social: asistencia, individualización, comunitarización .....	136
4.3. El nuevo contexto de las “contrarreformas”: la reconfiguración de las relaciones entre seguridad social y asistencia .....	148
<b>Capítulo 5. La configuración de un campo de políticas criminales en la Argentina</b> .....	152
5.1. La conformación de un campo de control del delito .....	152
5.2. La emergencia de la in/seguridad .....	165
5.2.1. Emergencia de la “nueva prevención” como política en Argentina: puesta en marcha, proceso político y enfrentamientos en el campo delimitado por la cuestión de la (in)seguridad .....	181
5.2.1.1. Tensiones estructurantes .....	181



5.2.1.2. Elementos centrales del discurso.....	184
5.2.1.3. Ineficacia de la solución policial.....	186
5.2.1.4. Fomentar la participación.....	187
5.2.1.5. Un giro “social” en la política criminal.....	188
5.2.2. De la “Cruzada Axel” al Ministerio de Seguridad.....	191
<b>TERCERA PARTE</b>	
<b>Capítulo 6. El diseño de las intervenciones: sus claves conceptuales, políticas e institucionales.....</b>	<b>204</b>
6.1. <i>La clínica de la vulnerabilidad</i> . Los antecedentes del Programa Comunidades Vulnerables.....	204
6.1.1. Desarrollo humano, seguridad humana.....	205
6.1.2. Vulnerabilidad penal, vulnerabilidad de la comunidad y vulnerabilidad psico-social.....	207
6.1.3. La Clínica de la Vulnerabilidad.....	213
6. 2. Análisis de los diseños de las intervenciones.....	216
6.2.1. El Plan Nacional de Prevención del Delito y el Programa Comunidades Vulnerables.....	216
6.1.2. El Programa de “Intervención multiagencial para el abordaje del delito en el ámbito local”.....	227
<b>Capítulo 7. El desarrollo de las intervenciones: las modalidades de intervención y sus modos de problematización de la relación entre condiciones de vida y delito en la prevención social del delito: espacios de intersección entre la política social y la política criminal en Argentina.....</b>	<b>232</b>
7.1. Intervenciones.....	232
7.1.1. Etapas de la intervención.....	232
7.1.2. Tipos de intervención.....	238
7.1.2.1 Reuniones grupales.....	238
7.1.2.2. Proyectos.....	242
7.1.2.3. Entrevista individual.....	247
7.1.3. Mecanismos preventivos.....	250
7. 1.3.1. El lugar de la política social.....	250
a) La exterioridad de la política social.....	251
b) La instrumentalidad de la política social.....	252
c) La prevención como contraprestación.....	255
d) La instrumentalidad en el nuevo contexto de finalización del PEC e incompatibilidad con la AUHPS.....	256
e) La crítica a la asistencia (y no al asistencialismo neoliberal).....	258
f) El PIM y la idea del “enlace” como construcción diferencial. La instrumentalidad en el PIM.....	261
7.1.3.2. Transformación subjetiva. La intervención sobre la individualidad...	262
a) La transformación subjetiva como producción de límites.....	264

b) La transformación subjetiva como producción de capacidades.....	266
7.1.3.3. La comunidad y los mecanismos preventivos.....	270
7.2. La producción de la población objetivo.....	273
7.2.1. La definición de la población objetivo y la cuestión del riesgo.....	276
7.2.2. Conocimiento estadístico y sentido práctico.....	277
7.2.3. Una subjetividad empobrecida.....	281
7.3. La producción de las zonas de intervención.....	285
7.3.1. La comunidad como forma de territorialización segmentada.....	285
2.3.1.1. Territorio y cultura.....	288
7.3.2. Comunidad como problema y como herramienta.....	292
<b>Capítulo 8. Conclusiones.....</b>	<b>298</b>
<b>Bibliografía.....</b>	<b>324</b>

## **Agradecimientos**

Quiero agradecerle en primer lugar y muy especialmente a mi directora Claudia Danani. Su labor incansable, su talento, su capacidad reflexiva y su responsabilidad siempre fueron el reflejo de lo que para Claudia significa trabajar en una universidad pública. Ese es, estoy seguro, el aprendizaje más importante que me llevo en estos años de trabajo.

Inmediatamente, quiero darle las gracias a Juan Pegoraro. Con su guía me introduje en el campo de estudios que, siguiendo a Juan, podemos llamar una sociología crítica del control social. Esta investigación no hubiera dado ni siquiera sus primeros pasos sin la acumulación de lecturas, discusiones, amistades y bares que hacen que el “jueves sea PECoS y el PECoS sea jueves”. El genio docente de Juan es el soporte irremplazable de esos espacios.

Agradezco también a la Universidad de Buenos Aires y a su Facultad de Ciencias Sociales: estoy aquí en esta instancia porque son instituciones educativas públicas y gratuitas. También al CONICET, porque tuve la posibilidad de dedicarme en estos últimos cinco años de manera exclusiva a la investigación y la docencia. Al Instituto de Investigaciones Gino Germani, a todas las personas que allí trabajan, quienes siempre me hicieron sentir que era mi lugar de trabajo, más allá de los formularios. Agradezco también a todos los entrevistados que me ayudaron a realizar el trabajo de campo en el que se sustenta esta investigación.

No me olvido aquí de las primeras investigadoras que me ayudaron a delimitar la versión originaria de este problema de investigación: Laura Golbert y Victoria Rangugni. Les agradezco la paciencia con la que trataron esas primeras páginas olvidables.

También quiero nombrar a los compañeros y amigos de los dos equipos de investigación del Instituto de Investigaciones Gino Germani a los que pertenezco. Son muchos los años y muchos los amigos y amigas, voy a tratar de nombrarlos a todos. En el Grupo de Estudio sobre Políticas Sociales y Condiciones de Trabajo, agradezco muy especialmente a Estela Grassi, su directora, y a Paula Lucía Aguilar, Malena Hopp, Claudia Cabrera, Daniel Castaño Zapata, Sandra Giménez, Florencia Luci, Maitena Hidalgo, Analía Minteguiaga, Mariana Fraga, Eliana Lijterman, Florencia Suau y Arturo Laguado. En el PECoS, agradezco a Nicolás Dallorso, Alina Ríos, Gabriela Seghezze, Karina Mouzo, Gabriela Rodríguez, Celina Recepter, Mariana Galvani, Sergio Tonkonoff, Mariano Gutiérrez, Gabriela Pisano, Lucía Cañaverl, Bárbara Ohanian, Ana

Blanco, Soledad Sánchez, Lucía Fasciglione, Cecilia Semanes, Mariana Lorenz, Antonella Comba, Eugenio Garriga, Natalia Crocco, Sabrina García y Belén Olmos. Todos ellos me ayudaron y alentaron para que pueda realizar este trabajo. En especial quiero agradecer a Nicolás Dallorso, Gabriela Seghezzo y Celina Recepter por sus lecturas y observaciones a los borradores de esta tesis.

Agradezco a Máximo Sozzo por ser una referencia constante para resolver mis recurrentes inquietudes sobre este problema de investigación, en cuanto a la temática de la prevención del delito. Gracias por las observaciones sobre mis trabajos, la recomendación de bibliografía y otra vez, la paciencia para contestar tanto mail de tesista preocupado. Agradezco también a Graciela Ahumada, quien me confió por primera vez un trabajo profesional. A su vez, agradezco a mis compañeras de la materia Política Social de la Carrera de Trabajo Social de esta Facultad, Eliana Lijterman y María Crojethovic, les prometo no aburrirlas más con las desventuras del tesista.

Les agradezco profundamente a mis viejos, Jorge y Liliana, por su cariño y apoyo constante en todos mis proyectos. A Ceci, mi hermana, mi más querida politóloga. A mi tío Eduardo, que no estará en la defensa, pero sé que lo voy a sentir cerca. A mis amigos, que no saben bien qué hago, pero les parece bien que lo haga.

Para terminar, reservo estas palabras finales para agradecer a mi mujer, Jéssica Pla. No es por su lectura crítica, por las valiosas discusiones a cualquier hora o los innumerables resúmenes en inglés. Es, simplemente, porque ninguna aventura tiene sentido si no es con ella.

## INTRODUCCIÓN

### I. Problema de investigación y lineamientos conceptuales

El objetivo de esta tesis es analizar las formas en que es problematizada la relación entre delito y condiciones de vida en el desarrollo de las políticas de prevención *social* del delito en Argentina durante la primera década del nuevo siglo. El vínculo entre el delito y las condiciones de vida de los supuestos ofensores es uno de los puntos nodales de los debates en torno a la llamada “cuestión de la inseguridad” en la Argentina contemporánea. Las diferentes formas en las que se elaboró y se elabora esta “cuestión” en la discusión política tuvo uno de sus elementos recurrentes en la ligazón entre el delito y la pobreza, aunque también otras nociones circularon en él para aprehender las condiciones de vida de los sectores populares: marginalidad, vulnerabilidad, exclusión o riesgo. Y si bien la producción social sobre esta asociación se encuentra históricamente articulada en la noción de pobreza, utilizamos el concepto de condiciones de vida para integrar en el análisis al que fuera su opuesto constitutivo en el desarrollo histórico de las sociedades modernas capitalistas: el trabajo (Offe, 1990; Castel, 1997, 2004; Pegoraro, 1997; Morell, 2002; Grassi, 2003; Danani, 2004).

Tanto la *producción social de las condiciones de vida*, en esta tensión entre trabajo y pobreza que reelabora constantemente la cuestión de la autovalía y la dependencia como forma de dirimir la pertenencia legítima de los sujetos dentro de las sociedades capitalistas; como la *producción social del delito*, en tanto administración diferencial de los ilegalismos<sup>1</sup> que constituye a los sujetos de la peligrosidad, tienen un punto álgido de elaboración en las políticas que hacen foco en dichos procesos: las políticas sociales y las políticas criminales, respectivamente. En este sentido, entendemos a las políticas sociales como la instancia estatal de constitución de la “*cuestión social*” en la que se moldean y producen las condiciones de vida de los sujetos, en tanto campo conflictivo en el que se dirimen, a su vez, la construcción social de las necesidades; pero también como proceso que tiene como resultado siempre inacabado la constitución social del trabajo, de sus sentidos y orientaciones, y de su sujeto, el trabajador, como parte de la producción de formas legítimas de pertenencia social en nuestras sociedades. Esa tensión entre trabajo y pobreza, pensadas como conceptos opuestos y excluyentes según la producción social que ha acompañado el desarrollo de sociedades capitalistas, es uno de los

---

<sup>1</sup> Retomamos a Foucault (1999) al respecto, conceptualización que desarrollamos en el capítulo 1.

puntos centrales en la que se elabora las formas de integración social o la “utilidad en el mundo” de los sujetos, proceso en el que las políticas sociales son protagonistas (Offe, 1990; Castel, 1997, 2004; Morell, 2002; Grassi, 2003; Danani, 2004; 2010).

La cuestión del delito no ha sido ajena a este proceso: si la pobreza fue progresivamente lo “otro” del trabajo asalariado como forma legítima de satisfacción de necesidades, el delito fue uno de los ejes centrales en su producción social, dado que la pobreza fue construida como signo de peligrosidad, como estigma moral sobre los no “laboriosos”. Ahora bien, el delito no es una entidad transparente, sino que también es una compleja producción social atravesada por procesos históricos de construcción de la desigualdad. Nos inscribimos en una tradición que, aunque diversa, entiende al delito como un constructo social, no a partir de dinámicas consensuales, sino como producto de las luchas y los enfrentamientos que estructuran nuestras sociedades. Así, consideramos a las políticas criminales o de control del delito como la instancia estatal de este proceso de constitución social del delito en tanto “administración diferencial” (Foucault, 1999) del conjunto total de ilegalismos, que recorta de ellos una porción producida, así, como “delincuencia”, asociadas a las prácticas ilegales de los sectores populares, siendo la idea de *criminalización* central en este proceso de producción de sujetos sociales (Melossi y Pavarini, 1980; Pavarini, 1983; Baratta, 1986; Foucault, 1999). Decimos que estos campos de políticas participan, como instancia estatal, en la producción y moldeamiento de las condiciones de vida, para la política social, y del delito, para la política criminal, aunque por supuesto no de manera exclusiva, ya que la producción social de estos ámbitos reconoce formas de problematización que son reconstruidas más allá del espacio estatal.

Las reorientaciones de estos campos de intervención política implican transformaciones en las formas en que son problematizadas las condiciones de vida y el delito, así como sus relaciones recíprocas. Las mutaciones históricas conceptualizadas en torno a la noción de neoliberalismo han afectado fuertemente dichos campos: en relación a las políticas criminales, una intensificación punitiva, la emergencia de estrategias “administrativas” y actuariales de control del delito, el descentramiento de la idea de rehabilitación del delincuente y la proliferación de programas inscriptos en el paradigma de la “nueva prevención” del delito (Cohen, 1985; Garland, 1985, 2005; Baratta, 1997; Crawford, 1998, 2009; Sozzo, 2000; Boutellier, 2001; O’Malley, 2004; O’Malley y Hutchinson, 2007; Lea y Young, 2008; Selmini,

2009; Melossi y Selmini, 2009; Ayo, 2010). Las políticas sociales, por su parte, muestran una tendencia hacia la *asistencialización* de sus intervenciones, tanto en el sentido de la mayor centralidad de las estrategias asistenciales, como de la incorporación de modalidades de gestión y problematizaciones históricamente propias de las estrategias asistenciales en otros sectores de políticas sociales, como la seguridad social o las políticas educativas (Grassi, Hintze y Neufeld, 1994; Soldano y Andrenacci, 2006; Grassi, 2003; Cortés y Marshall, 1999; Alvarez Leguizamón, 2006; González, 2008; Danani y Hintze, 2011; Grondona, 2012). En conjunto podemos conceptualizar estas transformaciones como un proceso de *individualización y comunitarización* de las formas de intervención social (Danani, 2005), en tanto éstas se atan a las particularidades y los comportamientos subjetivos, o de grupos y territorios específicos. Problematización en la cual la cuestión de la inseguridad, la incertidumbre y el riesgo adquieren una preponderancia fundamental (Rose, 1996; Castel, 1997; 2004; Beck, 1998). En Argentina se observa con particular intensidad a partir de 1990, mostrando en los últimos años algunas tendencias divergentes, aprehendidas con la noción de *contrarreformas* en el campo de la política social (Danani y Grassi, 2008; Lo Vuolo, 2009; Danani y Hintze, 2011; Hintze y Costa, 2011).

En este contexto de *individualización* y centralización de la cuestión de la inseguridad y el riesgo es donde emerge toda una producción social sobre el “retorno de las clases peligrosas”, como re-creación de la relación entre condiciones de vida, peligrosidad y delito. Hablamos de retorno o de reactualización porque esta producción no es nueva: la idea de las “clases peligrosas” formó parte de la construcción de la “cuestión social” decimonónica, en la que la pobreza (y con ella la cuestión de la asistencia, de la autovalía o la dependencia legítima) como constructo opuesto al trabajo, fue progresivamente asociado a la peligrosidad y al delito; (Castel, 1997; 2004; Rose, 1996; Beck, 1998; De Marinis, 1998; 2002; Bauman, 1999; Wacquant, 2000; Pegoraro, 2001). Aunque, por supuesto, sí adquiere novedosas formas actuales de problematización, las cuales son el centro de nuestro problema de investigación.

A la vez, en el contexto del neoliberalismo prolifera y cristaliza (aunque sus orígenes son muy anteriores) un espacio específico de elaboración de esta relación entre condiciones de vida y delito, constituyéndose por ello en un lugar privilegiado para el análisis de las nuevas formas de problematización de la cuestión de la peligrosidad de los sectores populares: la corriente de intervenciones que se inscriben en la prevención *social* del delito. Este tipo de estrategias se

caracterizan por intentar influir en las supuestas causas sociales de los comportamientos delictivos, es decir, se orienta fundamentalmente hacia los potenciales ofensores y sus condiciones de vida (Baratta, 1997; Sozzo, 2000, Selmini, 2009; Pitch, 2009). Aquí proponemos entenderlas como espacios de intersección de la política criminal y la política social, dada la relación histórica que estas políticas preventivas establecieron con las intervenciones enfocadas en las condiciones de vida de los sujetos y los grupos. Esta mirada nos permite interrogarnos acerca de las mutaciones históricas que se observan en los campos de la política social y la política criminal como un eje analítico central para aprehender los procesos en los cuales participan las estrategias de prevención social.

En las diferentes formas en las que tematizan la relación entre condiciones de vida y delito, estas políticas, retoman la cuestión de la etiología del delito en los diferentes debates que el discurso criminológico trazó de manera específica desde finales del siglo XIX. En el marco de la proliferación de políticas inscriptas en el paradigma de la prevención “extra-penal” del delito a partir de los años 80 del siglo pasado, las estrategias de prevención “social” se han diferenciado por retomar la cuestión específica de las “causas sociales” en la organización de sus intervenciones, es decir, por orientarse hacia los supuestos orígenes estructurales-sociales del delito; esto las diferenció de las políticas encausadas hacia la reducción ambiental y situacional de las oportunidades para la comisión de delitos en los ámbitos urbanos, las cuales sin dejar de elaborar una concepción sobre el delito, tendieron al abandono del problema de sus “causas sociales”. A nuestro juicio, identificar los rastros de esos debates que se encuentran en las formulaciones de las políticas preventivas actuales es un ejercicio necesario para interpretar las formas actuales en que se problematiza dicha cuestión del delito y la pobreza (Crawford, 1998, 2009; Sozzo, 2000; O’ Malley, 2004; Pavarini, 2006; Lea y Young, 2008; Selmini, 2009; Hope, 2009; Edwards y Hughes, 2009; Wyvekens, 2009; Melossi y Selmini, 2009).

Por último, las políticas de prevención social del delito y las formas particulares en que reconstruyen la relación entre delito y condiciones de vida emergen en el campo de contradicciones y debates políticos que en la Argentina a partir de los años ’90 se estructuró en torno a la noción de in/seguridad, siendo parte de las orientaciones (heterogéneas, no cristalizadas en un sentido monolítico) que adoptó la política criminal en el período bajo estudio, y por ello, la reconstrucción histórica de dicho campo se presenta como marco interpretativo ineludible para



analizar las políticas preventivas en sus particularidades histórico-políticas (Font, 1999; Sozzo, 1999; Pegoraro, 2001, Kessler, 2002, 2006, 2008; Sain, 2002, 2008; Guemureman, 2002; De Marinis, 2002; Daroqui, 2003, 2009; Daroqui y Guemureman, 2004; Kaminsky, 2005; Ciafardini, 2006; Isla, 2007 Rangugni, 2009; Miguez e Isla, 2010; Galvani, et al, 2010). En este sentido, entendemos que es necesario historizar la emergencia y el desarrollo de estrategias preventivas en relación a las discusiones sobre la in/seguridad que se dan en la sociedad argentina, en el marco a su vez de las reorientaciones específicas que se producen en la política social y en la política criminal en nuestro país. En este punto entendemos que las políticas de prevención social del delito reactualizan la cuestión de la polaridad seguridad-inseguridad en las sociedades tardo-modernas, poniendo en tensión su problematización en términos de seguridad-inseguridad *frente al delito*, con la que refiere a la inseguridad *social*, la proliferación del riesgo o la “liquidez” de las relaciones sociales como característica constituyente de la experiencia vital en el último ciclo histórico. Por todo ello, un eje fundamental de nuestro análisis será inscribir el desarrollo de las políticas de prevención social del delito y la forma en que elaboran la relación entre condiciones de vida y delito en el marco de las discusiones políticas y sociales sobre la cuestión de la seguridad que se desarrollan en Argentina en las últimas décadas (Castel, 1997; 2004; Beck, 1998; Rose, 1996; Grassi y Danani, 2008; Pitch, 2009).

Reconstruyendo estos ejes problemáticos, nuestro *objetivo general* es describir y analizar las formas de problematización en que en la Argentina de la primera década del nuevo siglo se plantea la relación entre condiciones de vida y delito en el marco de las estrategias de prevención social del delito, entendiendo a estas como espacios de intersección entre la política criminal y la política social. Nuestros objetivos específicos son: I. Reconstruir y analizar la forma en que las estrategias de prevención social del delito problematizan la relación entre condiciones de vida y delito en cuanto: a) los tipos de intervenciones implementadas y los mecanismos preventivos que suponen; b) las formas y condiciones de articulación con políticas sociales. c) los procesos de construcción de sujetos sociales en los cuales participan dichas políticas, implicando la delimitación de las poblaciones objetivo, sus pautas de comportamiento, los territorios de intervención, y otras dinámicas en este sentido. II. Reconstruir y analizar las relaciones de tensión, contradicción o complementariedad que se desarrollan a partir de los procesos de individualización, comunitarización y socialización que emergen de las diversas formas en que las estrategias de prevención social del delito construyen la relación entre condiciones de vida y

delito a lo largo del período estudiado. III. Inscribir estos procesos en los contextos sociopolíticos de los que emergen, en especial, las disputas en torno a los diferentes sentidos que construyen sobre la relación entre condiciones de vida y delito y las transformaciones institucionales que de ella emergen.

Este último objetivo específico encuentra significación en el enfoque general que hemos adoptado para nuestra investigación. En ella, como se desprende de nuestra formulación del problema de investigación, tomamos la perspectiva del análisis político-cultural de las políticas sociales (en este caso en su encuentro con el campo de la política criminal)<sup>2</sup>. Estela Grassi (2003) retoma este enfoque de análisis político-cultural de la siguiente manera:

...es necesario reintroducir conscientemente la política – en su sentido de instancia de constitución del orden – en el campo de estudio de las políticas sociales, atendiendo a ellas como parte de las estrategias, discursivas y de acción, del proceso histórico concreto. Esto requiere inscribir el análisis en los procesos político-culturales generales, para proceder al desmontaje de los conceptos y argumentos de los discursos políticos, de los recursos simbólicos y de las estrategias que los agentes comprendidos en el campo de la política social movilizan en sus prácticas (Grassi, 2003: 303).

De este modo, nos interesa pensar *las políticas* como un momento de la construcción de *la política*, es decir, como parte de las estrategias discursivas y extra-discursivas que hacen a la constitución y reconstitución permanente de un orden social. Las políticas, en este caso de prevención social del delito, participan de estas estrategias más generales que configuran los espacios de enfrentamiento social y político, “... *en cuyo devenir también se constituyen los sujetos que expresan, así, la voluntad de imponer una “normatividad” y orientar la “normalización” de un orden político*” (Grassi, 2003: 304). Este enfoque supone que el campo de las políticas se encuentra constitutivamente atravesado de debates y enfrentamientos, acerca de los “problemas” y sus “soluciones”, las responsabilidades que asignan y las definiciones que construyen sobre determinados objetos y sujetos conformados en este mismo proceso (Danani, 2010).

Antes de desarrollar *in extenso* la noción de problematización (como concepto y como abordaje), la estructura de las hipótesis que orientaron nuestro trabajo permitirá avanzar también en la delimitación de la investigación:

---

<sup>2</sup> Perspectiva que, a su vez, estructura los diferentes “planos” o dimensiones de reconstrucción metodológica, que desarrollaremos en la sección de “Abordaje Metodológico”

I. La hipótesis general que guía esta investigación es que en el marco de las transformaciones políticas, culturales e institucionales que se consolidaron en el plano de las intervenciones estatales durante la década de 1990, incluyendo las concepciones que las hegemonizaron, la política social y la política criminal tendieron a intersectarse, es decir, a hacer difusos sus límites, en lo que se conocen como los planes de “prevención social” del delito y en la confluencia de éstos con estrategias de intervención asociadas a políticas asistenciales. Estos puntos de indistinción configuran procesos de *criminalización de políticas sociales*.

II. La hipótesis de trabajo que guía este plan de investigación sostiene que dadas estas condiciones históricas, se refuerzan (aunque no sin tensiones o discontinuidades) procesos de individualización y comunitarización por sobre las dinámicas de socialización en las formas en que las estrategias de prevención social del delito construyen la relación entre condiciones de vida y delito, tanto en sus tipos de intervención, en los mecanismos preventivos que suponen y en las formas de articulación con políticas sociales, como en los procesos de producción de sujetos sociales de los que participan.

Así, junto con la noción de problematización, que desarrollaremos más abajo, la perspectiva político-cultural de análisis de las políticas sociales conforma una “manera de mirar” a través de la cual construimos el problema y el objetivo de investigación. Como dijimos, veremos ahora la relación del proyecto en su conjunto con el concepto de problematización.

Cuando hacemos referencia a la idea de *problematización* recuperamos una elaboración que puede reconstruirse en los análisis de Michel Foucault, en los modos en que este autor ha abordado temas tan disímiles como la locura, la prisión o la sexualidad. Aunque con un grado de dispersión importante en su formulación y siendo muchas veces dejada de lado por los comentaristas (Restrepo, 2008) en las “sistematizaciones” del entramado conceptual foucaultiano este concepto ha sido recuperado por el propio Foucault como una de las claves analíticas centrales para entender su proyecto intelectual.

La noción que sirve de forma común a los estudios que he emprendido (...) es la de *problematización*, pese a que aún no había aislado suficientemente esta noción. Pero siempre se va hacia lo esencial para atrás, como los cangrejos, y las cosas más generales aparecen en último lugar. Es el precio y la recompensa de cualquier trabajo en el que las apuestas teóricas se elaboran a partir de cierto dominio empírico (Foucault [1984] 1999b:371).

Foucault define *problematización* como un “conjunto de las prácticas discursivas o no discursivas que hace que algo entre en el juego de lo verdadero y de lo falso y lo constituye como objeto para el pensamiento (bien sea en la forma de la reflexión moral, del conocimiento científico, del análisis político, etc.)” (Foucault [1984] 1999b:371). De esta manera, referimos al proceso por el cual determinado ámbito o espacio de prácticas y relaciones, determinado fenómeno o comportamiento, emerge y se configura como un *problema*. Es decir, cómo un conjunto de prácticas discursivas y extra-discursivas produce y recorta como objeto de conocimiento y de intervención una serie de elementos anteriormente dispersos, los cuales son entramados de manera particular al ingresar en las grillas de inteligibilidad que estas problematizaciones organizan, las cuales se inscriben en *regímenes de jurisdicción y de veridicción*: prescriben las formas de actuar y sus límites; a su vez, introducen el juego entre lo verdadero y lo falso (Foucault, 1982; Restrepo, 2008). La idea de problematización se distancia tanto de las miradas organizadas en una noción de representación que la suponen como un reflejo de objetos ya constituidos (es decir, previos al mismo proceso de problematización) como de las conceptualizaciones textualistas que entienden a los objetos como mera producción discursiva. De esta manera, la idea de problematización introduce una particular relación entre el objeto y su proceso de constitución en tanto problema:

La pregunta que planteo es: ¿cómo y por qué se reunieron cosas muy diferentes en el mundo, caracterizadas, analizadas y tratadas como, por ejemplo, «enfermedad mental»? Y aun cuando no diré que lo que se caracterizó como «esquizofrenia» corresponde a algo real en el mundo, esto no tiene nada que ver con el idealismo. Porque pienso que hay una relación entre la cosa que es problematizada y el proceso de problematización. La problematización es una respuesta a una situación concreta que es real (Foucault [1983] 1988:17, el subrayado es nuestro).

Las formas de problematización se inscriben en el surgimiento de un campo de prácticas y relaciones en el devenir de un proceso histórico de conformación pero nunca de manera necesaria o como mero reflejo de la misma: los modos de problematización implican siempre un ámbito de creación, de elaboración que opera específicamente mediante la articulación estratégica de elementos disímiles (técnicas, teorías, programas políticos, principios religiosos) los cuales son reorganizados a la luz del nuevo enfoque: “Una problematización siempre es un tipo de creación; pero una creación en el sentido que, dadas ciertas situaciones, se puede inferir que este tipo de problematización seguirá”. (Foucault [1983] 1988:17). Este alejamiento de la idea de necesidad histórica permite observar que son múltiples las formas de problematización ante una misma

situación histórica, las cuales se encuentran en un campo de enfrentamientos, de ahí su constitución *estratégica*. Creemos que la noción de *invención estratégica* que utiliza Donzelot (2007) para referirse a lo “social” puede inscribirse en esta línea, sumamente relevante para nuestro problema de investigación: lo social aparece como una invención que intenta abordar un problema práctico (aquella tensión entre igualdad política y desigualdad económica que había herido de muerte a la Segunda República Francesa) inscripto en un campo de luchas, atravesado por diferentes estrategias, y reelaborando al mismo tiempo los términos de dicho problema.

El análisis de los modos de problematización vuelve a la historia de una forma particular, pues lo hace como *historia del presente*: el punto de partida es el problema en tanto es planteado en la actualidad y desde esa singularidad se inicia la reconstrucción de los procesos históricos que hicieron posible dicha singularidad, dicho “acontecimiento”. Robert Castel (1997, 2001) recupera esta perspectiva, que describe de la siguiente manera:

El presente no es únicamente lo contemporáneo, el presente es un efecto heredado, es el resultado de toda una serie de transformaciones que es preciso reconstruir para poder captar lo que hay de inédito en la actualidad. Es esta una postura que comparto totalmente, y no me plantea ningún problema aceptarla como algo que forma parte de la ortodoxia foucaultiana (Castel, 2001).

A su vez, Foucault anuda esta forma de entender la problematización, la idea de hacer hincapié en el trabajo investigativo en el “evento” o el “acontecimiento”. Esta suerte de “eventualización” (Foucault, 1982) tiene por objetivo hacer surgir la “singularidad” en el análisis histórico: al mismo tiempo que desarticula las explicaciones causales sobre las necesidades históricas y sus constantes, introduce un polimorfismo creciente en los elementos, las relaciones y los ámbitos que articula para dar cuenta de un proceso histórico: “...*lo que propongo es a la vez demasiado y demasiado poco. Demasiadas relaciones diferentes, demasiadas líneas de análisis. Y, al mismo tiempo, insuficiente necesidad unitaria. Abundancia por el lado de las inteligibilidades. Escasez por el lado de la necesidad*” (Foucault, 1982: 64).

Ahora bien, esta noción de problematización no sólo se refiere al campo del saber, es decir, no sólo puede encontrarse como el producto de una reflexión juiciosa o el ejercicio del pensamiento en el ámbito de la producción científica o filosófica. Las formas de problematización se refieren siempre a una preocupación práctica, de modo que ellas atraviesan los programas de intervención en tanto *respuestas* o soluciones que remiten a sus propias formas

de constitución del problema. Así, la idea de problematización se encuentra vinculada a la producción de *programas* de acción concretos, materializados en el ordenamiento de ciertos espacios sociales, la regulación de comportamientos, la organización de diversas instituciones sociales y, también, la producción de saber (Foucault, 1982).

Un concepto que podemos vincular al de problematización es el de *racionalidades*. El trabajo de Foucault sobre esta noción se presenta en términos de una separación o alejamiento de los enfoques que entienden a la *racionalidad* como un valor absoluto, aunque también de las interpretaciones históricas vinculadas a la idea de un proceso de *racionalización* que pudiera explicar globalmente el desarrollo de las sociedades modernas. De allí su uso en plural, en tanto múltiples racionalidades, entendidas como esquemas o formas de racionalización de conjuntos específicos de prácticas.

Digamos que no se trata de juzgar las prácticas con la vara de una racionalidad que haría apreciarlas como formas más o menos perfectas de racionalidad, sino más bien de ver cómo las formas de racionalización se inscriben en las prácticas o en los sistemas de prácticas, y qué papel desempeñan en éstas. Porque ciertamente no hay 'prácticas' sin un determinado régimen de racionalidad (Foucault, 1982: 66).

De esta manera, las formas de problematización, los procesos conjuntos de objetivación y de subjetivación que ellas disparan, se inscriben a su vez en diferentes racionalidades que atraviesan las prácticas y relaciones que reconstruyen. Estas racionalidades, como vimos, se presentan como *programáticas* que cruzan los diversos modos de intervención, dado que se insertan en el entrecruzamiento de relaciones de poder y en este sentido son siempre *racionalidades estratégicas* (Castro, 2006). En esta tesis, nos referiremos a la noción de racionalidades para dar cuenta de un nivel de mayor extensión y agregación en las formas de problematización: las racionalidades como cristalización de ciertas regularidades (siempre en un régimen de dispersión) entre formas de problematización. Dado que dichas problematizaciones y racionalidades se inscriben en un campo múltiple de enfrentamientos, es decir, que son producciones que se configuran en relaciones de adversidad con otras heterogéneas, en condiciones históricas situadas, las que confluyen y se articulan pero también se tensionan y obturan, para captar su desarrollo o proliferación recurriremos a la idea de un juego entre *bloqueo* y *desbloqueo* que Foucault utilizó en algunas de sus investigaciones (2006; 2007).

Por ello, en esta investigación nos preguntamos bajo qué formas las condiciones de vida de los sectores populares son problematizadas en nuestras sociedades en términos de su peligrosidad, específicamente en los espacios de intersección de la política social y la política criminal. Cuáles son las condiciones de posibilidad del (re)surgimiento de este problema en la actualidad y a partir de qué ejes y líneas de fuerza se reactualizan en él (en tanto re-creación) viejas formas de problematización de la relación entre condiciones de vida y delito y, en este sentido, articulándose en diferentes racionalidades políticas.

Desde estos interrogantes pretendemos recuperar una mirada que entienda a estas formas de problematización como espacios de encuentro y de tensión de elementos disímiles y no como formaciones homogéneas y coherentes que organizan las políticas bajo orientaciones perfectamente opuestas a otras precedentes, bajo una lógica de “saltos” epocales. Aunque con tendencias y racionalidades predominantes, creemos que es necesario reconocer las heterogéneas fibras que hacen a los procesos históricos, las cuales son puestas a funcionar en un mismo campo gracias a las articulaciones estratégicas que los debates y enfrentamientos históricos concretos muestran como resultado siempre en proceso. Así, es posible reconocer cierta *racionalidad social* orientada por una forma de problematización de los riesgos asociados a las condiciones de vida propios del trabajo asalariado que tiende a asignar la responsabilidad para su tratamiento en la figura de una “sociedad” construida por el cemento social de la “solidaridad”, que se materializa en la “técnica” del seguro social a principios del siglo XX; sin embargo, esta misma noción de lo social es un constructo compuesto, cuyas dimensiones nunca se cierran a las luchas por su orientación: como magistralmente señala Donzelot (2007), lo “social” también fue recuperado por el liberalismo reivindicando la responsabilidad individual de los trabajadores que la contribución (esa “deuda” inicial) a los seguros parecía hacer surgir. Este enfoque permite observar la complejidad histórica en la que esta invención de lo social se desarrolló en las diferentes sociedades modernas capitalistas (y la discusión sobre los diferentes “regímenes de bienestar” en que pueden ser clasificadas estas diferencias, ver Esping Andersen, 1993).

En relación al ámbito específico respecto del cual realizaremos nuestro análisis, las políticas de prevención social del delito, esta mirada intenta alejarse de una interpretación global, homogeneizante y mecánica de estas formas de intervención. Parafraseando tal vez a Topalov (2004) nos gustaría distanciarnos de dos explicaciones “simplistas”: por un lado, las que

entienden que las políticas de prevención social del delito son heroicas intervenciones “progresistas” que introducen la cuestión de las “causas sociales del delito” frente al “giro punitivo” en la política criminal a fines del siglo XX. Por otro lado, las que presentan a las políticas de prevención social del delito como expresión absoluta y sin fisuras de las nuevas dinámicas actuariales neoliberales o punitivas neoconservadoras de control de población excedente. Frente a estas lecturas, quisiéramos observar estos espacios de intersección de los campos de la política social y la política criminal como atravesados por formas de problematización muchas veces divergentes, producto de las articulaciones estratégicas que emergen de las condiciones históricas particulares en las que se desarrollan. Por ello, no negamos que puedan reconocerse en ellas las marcas de una orientación “progresista” que recupera las “causas sociales” sociales del delito como posicionamiento polémico frente a la “mano dura”, ni elementos propios de una racionalidad neoliberal actuarial, sino que justamente el desentrañar las formas de agenciamiento de estas diferentes formas de problematización es la tarea de nuestro trabajo de investigación.

## II. Políticas analizadas

Como queda dicho, entonces, a partir de este problema de investigación, analizamos las políticas de prevención social del delito durante el período 2000 – 2010 en su intersección con el campo de las políticas sociales. La periodización encuentra su punto inicial en la creación del Plan Nacional de Prevención del Delito en el año 2000, en el contexto en el que la cuestión de la “inseguridad” había alcanzado niveles de politización hasta entonces inéditos. El punto final de la periodización se estableció en la creación del Ministerio de Seguridad en el año 2010, en el que se expresa una reorientación de las líneas de fuerza que organizan el campo de las políticas criminales, como luego analizaremos. De esta manera seleccionamos tres intervenciones que en su desarrollo se vincularon con el Programa de Empleo Comunitario (Ministerio de Trabajo y Seguridad Social): el Programa “Comunidades Vulnerables” (Dirección Nacional de Política Criminal), los programas municipales “Post Comunidades Vulnerables” y la “Intervención multiagencial para el abordaje del delito en el ámbito local” (Secretaría de Seguridad Interior / Programa de Naciones Unidas Para el Desarrollo).

El PEC es creado por el Ministerio de Trabajo y Seguridad Social (MTySS) en el año 2003, como cristalización de experiencias originadas al interior del “Programa de Emergencia



Laboral” (PEL) iniciado en 1999 y en el marco de la aparición del “Programa Jefas y Jefes de Hogar” en el año 2002. En el contexto de la declaración de la *emergencia social, económica, administrativa, financiera y cambiaria* por parte del gobierno nacional, el MTEySS decide abrir la incorporación al PEL a sectores que quedaban por fuera de la relimitación de la población-objetivo del Programa Jefas y Jefes de Hogar, especialmente los jóvenes. En ese sentido, se dispone un monto del beneficio similar al programa anterior (\$150), y como contraprestación la realización de actividades “comunitarias” de carácter mensual, para 300.000 beneficiarios. A partir de esta experiencia anterior dentro del PEL, nace en enero del 2003 el PEC, con el objetivo de “*promover la participación de trabajadores desocupados en situación de vulnerabilidad social en proyectos que mejoren su empleabilidad y faciliten su inserción laboral*”.<sup>3</sup>

En segundo lugar nos abocamos al caso del programa “Comunidades Vulnerables” (PCV), por ser la experiencia más importante en cuanto a tácticas de prevención social del delito dentro del ámbito nacional argentino hasta su finalización en el año 2008. Este programa surge en el año 2001 como parte del naciente Plan Nacional de Prevención del Delito (PNPD), recuperando experiencias anteriores (como veremos en el capítulo 6, ligadas al “Plan Alerta”). Entre esos años se aplicó en diferentes puntos de la Ciudad de Buenos Aires, del Gran Buenos Aires, (como Morón, Avellaneda, Tres de Febrero, San Isidro entre otros), además de hacerlo en otras provincias: Río Negro, Neuquén, Chubut, Mendoza y Santa Fe. Su implementación se presenta como “*focalizada en barrios de alta vulnerabilidad social*”, abocado a dos ejes de acción interrelacionados: a) la prevención de la violencia social y b) la prevención del delito. El hecho fundamental que sustenta nuestra selección del PCV se relaciona con la particular vínculo que el mismo estableció con el campo de las políticas sociales: la vinculación histórica del PCV con los planes asistenciales administrados por el Ministerio de Trabajo, Empleo y Seguridad Social, y específicamente desde el año 2003, con el Programa de Empleo Comunitario (PEC). El otorgamiento de estos planes fue un factor fundamental de las estrategias de prevención social del delito implementadas por el PCV, puesto que el beneficio correspondiente al PEC se otorgaba a su “población-objetivo” con la condición de participar en sus dispositivos de intervención. En

---

<sup>3</sup> *Creación del Programa de Empleo Comunitario*, Ministerio de Trabajo y Seguridad Social de la Nación, Resolución Nacional 7/2003.

este sentido, los programas de prevención social del delito se constituían en la *contraprestación* requerida para percibir el beneficio otorgado por el PEC, como luego analizaremos.

En tercer lugar, seleccionamos las intervenciones municipales que, al finalizar el PCV en el año 2008, continuaron implementando localmente las estrategias de prevención “social” del delito que articulaban con el PEC. Nos referimos a los casos en los que las intervenciones locales que funcionaban en el marco del PCV prosiguieron sus prácticas de gestión sobre las poblaciones-objetivo seleccionadas, aunque la continuidad o la ruptura de las lógicas de intervención es un interrogante que abordamos en esta investigación. Por último, analizamos el programa de “Intervención multiagencial para el abordaje del delito en el ámbito local” (Secretaría de Seguridad Interior / PNUD, en adelante PIM) durante los años 2008 – 2010. El mismo tiene como objetivo “*promover la implementación de políticas integrales de seguridad con énfasis en la prevención que, sin desvalorizar los aportes que pueden realizar las instituciones policiales, incluyan y comprometan a otras agencias gubernamentales y actores no gubernamentales en el abordaje y resolución del problema*” (PIM, 2008). En principio se enfocó sobre tres ciudades medianas; aunque sólo pudo instrumentar intervenciones de prevención social territoriales en una ciudad de la Provincia de Santa Fe. Se estructuró en dos etapas: una primera abocada al diagnóstico de la situación a partir del análisis documental de los programas estatales sobre la materia y de entrevistas en profundidad con actores claves (tanto estatales como de la sociedad civil). En una segunda etapa, se tomó dicho diagnóstico y se elaboró una estrategia multiagencial de abordaje de problemas prioritarios de seguridad para dichas ciudades. La inclusión de esta intervención en nuestro plan de trabajo se debe a que la misma es la única política a nivel nacional que desde el año 2008 integra estrategias de prevención social y en este sentido no es casual que ubique explícitamente como su principal antecedente al PNPD, al cual pertenecía, como dijimos, el PCV.

### III. Abordaje metodológico

Retomando lo adelantado unas páginas atrás, señalamos que nuestro problema de investigación implica la articulación de tres planos de reconstrucción analítica: a) El plano de las condiciones socio-políticas e institucionales generales. En lo que hace a la construcción del problema, esta dimensión refiere a las condiciones históricas en las que inscribimos las políticas criminales y sociales, en una mirada retrospectiva “extendida”, que, más allá de los límites de la

periodización específica, busca las fuentes de procedencia de nuestro presente. b) El plano que refiere a la cuestión específica de la relación entre condiciones de vida y delito, en términos de sus modos de problematización. Como tal, este plano funciona como un mediador entre el precedente plano de las condiciones socio-políticas e institucionales generales y el siguiente (vinculado a las políticas específicamente analizadas, como ahora desarrollaremos). Aquí cobran centralidad los modos de problematización que, desde distintos ámbitos (el campo académico, los medios de comunicación o el campo político) atraviesan descripciones, respuestas y explicaciones sobre aquella relación entre condiciones de vida y delito. A su vez, la inscripción de este plano en las condiciones socio-políticas e institucionales generales contribuye a reconstruir (o proponer una cierta reconstrucción, al menos) algunos regímenes de regularidades y cristalizaciones que permiten identificar ciertas racionalidades políticas en este período “extendido” al que aludíamos. c) El plano de los modos de problematización de la relación entre condiciones de vida y delito que circulan en el desarrollo de políticas específicas de prevención social del delito en Argentina durante la primera década del siglo XXI, los cuales constituyen nuestro objeto empírico. En este plano nos introducimos en las prácticas que hacen al funcionamiento de las intervenciones analizadas, tanto en sus devenir cotidiano como las que atraviesan transformaciones institucionales de envergadura (y que en la investigación consideramos, en ocasiones, hitos a partir de los cuales periodizar los procesos (v.g.: lanzamiento del Plan Nacional de Prevención del Delito o la creación del Ministerio de Seguridad).

Para dar cuenta de estos diferentes planos de indagación empírica, en términos generales, adoptamos un enfoque metodológico cualitativo, en el que los lineamientos y procedimientos propuestos por la teoría fundada en los datos (Grounded theory) (Glaser y Strauss, 1967; Soneira, 2004) representaron un marco de referencia permanente. En cuanto a la selección de las políticas que serán nuestros referentes empíricos para la reconstrucción del tercer plano analítico mencionado, escogimos para la primer etapa del trabajo de campo las intervenciones de prevención “social” del delito que el Programa Comunidades Vulnerables (PCV) articuló con el Programa de Empleo Comunitario (PEC) en dos municipios del Área Metropolitana de Buenos Aires a partir del año 2003. En una segunda etapa, a partir de la finalización del PCV en el año 2008, continuamos el trabajo de campo en los programas municipales que prosiguieron su intervención, ya sin la cobertura del PCV como instancia nacional. Por último, analizamos en esta segunda etapa las estrategias implementadas en el marco del Programa de “Intervención

multiagencial para el abordaje del delito en el ámbito local”, en una ciudad de tamaño mediano de la provincia de Santa Fe. Como se sabe, es frecuente la invocación del criterio de relevancia teórica y empírica de la “teoría fundada en los datos” (Glaser y Strauss, 1967) y empírica, y en nuestra investigación lo tuvimos en cuenta; en este caso, y en virtud del trabajo realizado, concretamente consideramos que el hecho de ser diferentes unidades político-territoriales y de gestión con gobiernos locales de diferente filiación política, nos permitía una rica generación de propiedades acerca de la relación entre lo delictivo y las condiciones de vida. También siguiendo a los autores citados, aquí apelamos al método de comparación constante a fin de ubicar regularidades y diferencias (Glaser y Strauss, 1967; Soneira, 2004).

Según los planos de indagación involucrados, la estrategia de investigación combinó el uso, en primer lugar, de fuentes primarias, conformadas por entrevistas abiertas a funcionarios e integrantes de los equipos profesionales encargados de la implementación de los programas analizados. En segundo lugar, utilizamos fuentes secundarias, que, dado los diferentes planos de análisis, presentan tipos diversos: documentos provenientes de los propios programas y de las agencias gubernamentales de las cuales dependen, informes institucionales de diferentes agencias y organizaciones vinculadas a las temáticas bajo estudio, notas periodísticas; pero también tratamos como documentos a las producciones teóricas que circularon en las programáticas de las intervenciones analizadas. En este sentido, las tareas que se llevaron a cabo son las siguientes:

1. Para la construcción de la muestra se utilizó la estrategia del *muestreo teórico* (Glaser y Strauss, 1967). Se adoptó con este fin el criterio de *saturación teórica*, es decir, se incluyeron distintas unidades de relevamiento hasta el momento en que las construcciones de sentido en torno a la problematización de la relación entre condiciones de vida y delito que surgieron de ellos no aportaron particularidades nuevas (Glaser y Strauss, 1967; Soneira, 2004). Se consideraron unidades de relevamiento a los funcionarios e integrantes de los equipos profesionales de los programas en cuestión (a partir de la técnica de entrevistas abiertas), y los documentos que conformaron nuestros *corpus* (utilizando técnicas de investigación documental).

En cuanto a las primeras, se realizó la selección distinguiendo tres grupos de individuos: en primer lugar, las “Autoridades”, es decir, a las personas que comandaban las políticas en el nivel nacional de gestión. En segundo lugar, las “Autoridades Locales”, quienes fueron los funcionarios locales inmediatamente a cargo de la gestión local de las intervenciones. Por último,

los “Operadores”, los cuales se diferenciaban por ser los agentes que llevaban a cabo las tareas previstas en las políticas y que tenían un contacto directo con los territorios de intervención y la “población objetivo” que definía el mismo. Al caracterizar a los individuos entrevistados, uno de los elementos que sobresale es el alto nivel de instrucción en cuanto a la educación formal: todos nuestros entrevistados son profesionales universitarios. Pertenecían a tres áreas: las ciencias sociales (trabajadores sociales, sociólogos o politólogos), el derecho (abogados) y la psicología. En el caso de los operadores, eran más numerosos los trabajadores sociales y los psicólogos. Este grupo presenta otra característica fundamental, ligada al género: la gran mayoría de los operadores son mujeres. Por último, en cuanto a la pertenencia territorial, si bien la mayoría de los operadores vivía en el partido o municipio donde se instrumentaban los programas, y esto les otorgaba cierto conocimiento acerca de las zonas específicas de intervención, ellos no vivían en las mismas, es decir, no eran operadores que habitaban en el “barrio” donde trabajaban. Se realizaron un total de 39 entrevistas en profundidad. El trabajo de campo se llevó a cabo desde mediados del año 2006 hasta finales del año 2009 y luego desde finales del año 2010 hasta finales del año 2011. La distribución de las entrevistas fue la siguiente: nueve del total fueron realizadas a Autoridades de los Planes y Programas analizados. Cinco a Autoridades Locales en la gestión de los mismos. Por último, fueron 25 las entrevistas realizadas a Operadores territoriales. Hemos mantenido la proporción entre las experiencias de los dos municipios seleccionados en las entrevistas a Autoridades Locales y Operadores, en las intervenciones del PCV y los programas Post-PCV. El caso del PIM es diferente dado que un sólo agente se configuró como el único “operador” de la acotada intervención territorial que pudo desplegar este programa en la ciudad seleccionada, el cual fue entrevistado.

En cuanto a las fuentes secundarias conformamos un corpus con documentos ligados a la formulación, gestión y evaluación de las políticas seleccionadas, los cuales ahora describiremos. Luego, para realizar el ejercicio de contextualización política ligada a la emergencia del Plan Nacional de Prevención del Delito, construimos un corpus documental y hemerográfico compuesto por todos los artículos publicados por los dos diarios de mayor tirada nacional (*Clarín* y *La Nación*) durante los años 2000 y 2001 que refirieran al Plan Nacional de Prevención del Delito o al Programa Comunidades Vulnerables. Estos suman seis artículos del diario Clarín y siete de La Nación. A su vez, hemos seleccionado un conjunto de artículos, capítulos y libros para analizar las producciones teórico-conceptuales en el saber criminológico que fueron

reactualizadas en los programas preventivos de la última década en Argentina. Por último, para analizar los antecedentes del Programa Comunidades Vulnerables en el modelo de la *clínica de la vulnerabilidad* de Juan Carlos Domínguez Lostaló, quién fuera el encargado de la formulación del mismo y su primer coordinador, seleccionamos un corpus de artículos y libros de su autoría o co-autoría, referidos a la intervención en situaciones de conflicto social. Se ha buscado trabajos cuya fecha de publicación fuera cercana pero anterior a la emergencia del PNPD.

2. Con respecto a la producción y relevamiento de datos, en cuanto a las fuentes primarias efectuamos, por un lado, entrevistas abiertas, entendiendo que constituyen la mejor técnica para captar en toda su complejidad de sentido las organizaciones discursivas sobre la relación entre condiciones de vida y delito que reconstruían estos sujetos como implementadores de los programas en cuestión (Holstein y Gubrium, 1995; Bourdieu, 2000). La pauta de estas entrevistas indagó particularmente en: 1) las intervenciones específicas que estructuran estas intervenciones; 2) los mecanismos o las formas en que estas intervenciones suponen que producen prevención de prácticas delictivas; 3) el lugar que ocupan las políticas sociales en la estructura general de la intervención; 4) las atribuciones de sentido en torno a la población-objetivo y a los territorios de intervención de dichos planes; 5) la vinculación entre éstas atribuciones, las conductas delictivas y las construcciones de sentido en torno a sus condiciones de vida. Las entrevistas fueron grabadas y luego transcritas para su análisis. En el análisis de las entrevistas, nos hemos propuesto evitar dos tentaciones que aquejan la investigación cualitativa con entrevistas, según señalan Estela Grassi y Claudia Danani (2009): asimilar la palabra de los entrevistados como “pruebas” de cómo son las cosas, es decir, tomar sus dichos como “dato” transparente, sin mediación de las categorías teóricas que producen (fracturándolo y recontextualizándolo) verdaderamente los “datos” del trabajo de campo, performando un “empirismo cualitativo” que no objetiva el proceso de objetivación que supone toda investigación (Bourdieu, 2007). En segundo lugar, el riesgo de aventurarnos en la psicología del entrevistado, enfoque ajeno a nuestro problema de investigación. En sentido contrario, hemos analizado las entrevistas en tanto organizaciones discursivas que se producen en una situación concreta (la situación de entrevista) las cuales se encuentran atravesadas, y al mismo tiempo reconstruyen (nunca como mera repetición), diferentes formas de problematización sobre la relación entre condiciones de vida y delito, esto en una particular posición de sujeto: la de participar del entramado de relaciones sociales que conforma el desarrollo de intervenciones de prevención social del delito en

Argentina durante la última década. El supuesto es que estos sujetos hacen “hablar” a los programas en cuestión, al mismo tiempo que ellos son “hablados” por éstos últimos, en un proceso de recreación, absolutamente atravesado por la situación de entrevista, en el que lo significativo es lo que es posible, aceptable o deseable decir acerca de la intervención, a partir de lo cual es posible aislar cierta racionalidad en la que se inscriben dichas prácticas de enunciación. En cuanto a las fuentes secundarias, continuamos la tarea de conformación de *corpus documentales* integrados por los documentos que señalamos. En la próxima sección describiremos los documentos producidos específicamente por las políticas seleccionadas.

3. En lo que hace al análisis, ya dijimos que nuestro problema de investigación transita en tres planos de reconstrucción: el de los procesos socio-políticos e institucionales generales; el de los procesos de problematización específica de la relación entre condiciones de vida y delito; y el del desarrollo de las políticas criminales y sociales específicas durante la primera década del siglo XXI en Argentina. Señalamos ahora que la reconstrucción de cada uno de ellos requirió un tratamiento analítico específico, según el cual predominó una reconstrucción descriptivo-analítica general en el primer caso; una aproximación descriptivo-analítica específica a la problemática en el segundo plano (que consideramos de “mediación”), y una reconstrucción descriptivo-analítica e interpretativa en lo que hace al tercer plano: el de las políticas analizadas.

Aunque la distinción que hacemos es analítica, cada uno de estos planos requirió que manipuláramos distintos materiales, así como el desarrollo de tipos de análisis diferentes. En este sentido, y como correlato del enfoque conceptual con el que hemos delimitado nuestro problema de investigación, creemos necesario llamar la atención sobre las condiciones bajo las cuales ingresan en esta tesis diferentes producciones teóricas: en efecto, en próximos capítulos analizaremos múltiples elaboraciones conceptuales que, sin embargo, no entran aquí como parte del tradicional “marco teórico” de una investigación, sino que hacen a la reconstrucción analítica de los procesos socio-históricos que marcan el desarrollo de las políticas preventivas y las problematizaciones que las atraviesan. En este sentido, de-construimos y re-construimos esas producciones en lo que ellas tienen de presencia en las orientaciones de las políticas que analizamos; y también en los debates que –creemos necesario afirmarlo– también construyen estos modos de problematización. En síntesis, esas producciones – aún en sus contenidos

“teórico-conceptuales” – forman parte del proceso histórico, que estudiamos en tanto racionalidades políticas que cruzan las prácticas sociales, incluidas las políticas.

De este modo, para el análisis de “los datos” producidos a través de las técnicas señaladas en el punto anterior, retomamos los criterios de la teoría emergente (Glaser y Strauss, 1967; Soneira, 2004). La característica fundamental de esta propuesta metodológica para las investigaciones cualitativas es no centrarse en la verificación de hipótesis previamente establecidas, sino en la generación de teoría, conceptos y propiedades de éstos, estrechamente ligada a los datos empíricos relevados en el trabajo de campo, es decir, fuertemente “fundados” en ellos (sin por ello caer en la falacia naturalista de la “recolección” de datos por parte de un investigador ajeno a cualquier enfoque teórico). En consecuencia, la *grounded theory* propone una metodología general, sistemática y ordenada, para la producción y el análisis de los datos cualitativos; ella tiene como fin producir resultados que superen el nivel puramente descriptivo, entrando en la conformación de una red de conceptos y categorías teóricas, fundada metódicamente en los datos (Glaser y Straus, 1967; Soneira, 2004). Asimismo, utilizamos la codificación como técnica de categorización, es decir, para la identificación y desarrollo de conceptos (Maxwell, 1996). En cuanto a esta, nos abocamos a la comparación de la información obtenida a fin de detectar las uniformidades que nos permitieran denominar grupos de atributos a partir de categorías comunes, es decir, la producción de “códigos” respecto de las relaciones entre condiciones de vida y delito que emergían de nuestro análisis. Este proceso implicó en primer lugar un corte o fractura de los datos (descontextualización) para agrupar información, y luego una recontextualización para una búsqueda activa de propiedades (codificación axial) (Glaser y Straus, 1967; Soneira, 2004).

#### 4. Clasificación del corpus documental relativo a las políticas analizadas:

##### a) *Documentos ligados a la formulación de los programas*

Dentro de este tipo de documentos conforman nuestro corpus, en primer lugar, la formulación del Plan Nacional de Prevención del Delito del año 2000. Luego el documento correspondiente al Programa Comunidades Vulnerables del año 2001. A su vez, las reformulaciones de los mismos que se dieron en los años subsiguientes: del Plan Nacional de Prevención del Delito en el año 2003 y del Programa Comunidades Vulnerables en el 2007. Por



otro lado, la formulación del Plan “Intervención multiagencial para el abordaje del delito en el ámbito local”. Por último, forma parte a su vez del corpus, el documento de formulación del Programa de Empleo Comunitario.

b) *Informes periódicos de gestión*

Estos informes se caracterizan por ser el canal de comunicación formal entre las instancias locales de gestión y las coordinaciones de nivel nacional y tienen por objeto condensar toda la información relevante del ejercicio de aplicación de los programas en el nivel local. En el caso del Programa Comunidades Vulnerables tienen una estructura común, a saber: primero, un apartado de *Objetivos*, diferenciados según los distintos proyectos. Segundo, una sección sobre *Beneficiarios*, compuesto de i) una descripción de la población en términos socio-demográficos; ii) un detalle de la dinámica de las “altas” y “bajas” del programa, las “altas” ligadas a egresos del sistema penal y la cantidad de “destinatarios indirectos” del programa; iii) una presentación de los “casos testigos”, en los que los operadores narran la historia de vida de algunos beneficiarios y su trayectoria dentro del programa. Estos casos se repiten en los sucesivos informes semestrales, reconstruyendo un relato extenso sobre su vida. Tercero, una descripción de todas las actividades realizadas en cada proyecto. A los fines de nuestro estudio resultan sumamente productivos los apartados sobre los “casos testigo” puesto que expresan en toda su complejidad de sentido la construcción que de la población “beneficiaria” hacen los operadores del programa.

c) *Informes de los operadores tipo “Diarios de campo”*

Estos informes tienen por objeto la descripción de las actividades, los sucesos y las percepciones de los operadores durante un día de trabajo con los “beneficiarios”. Esta estructura es muy rica para los objetivos de nuestro análisis, puesto que los significados que giran en torno a las ideas de delito, pobreza, y en general en relación con las “poblaciones-objetivo” se plasman de manera directa en los mismos. Además, los caracteriza una fuerte informalidad, en comparación con los informes periódicos de gestión.

d) *Informes sobre actividades o proyectos especiales*

Estos informes consisten en el análisis de actividades que se llevaban a cabo dentro de los programas, que en muchos sentidos revistieran el carácter de especiales. Este carácter se relaciona en la mayoría de casos con un “evento” para el cual se ha destinado mucho del trabajo en los talleres que comparten operadores y “beneficiarios”. Por ejemplo, un campeonato de fútbol organizado por un programa.

e) *Instrumentos de recolección de datos y resultados de relevamientos sobre la población destinataria*

Estos documentos son producto de los diferentes relevamiento de información que los programas realizaron. Se trata de estudios tipo encuesta, de corte cuantitativo, donde se capturan datos sobre las variables sociodemográficas básicas, y algunos datos sobre la relación con el sistema penal.

#### IV. Estructura de la tesis

La tesis está compuesta de tres partes. La primera analiza los antecedentes histórico-políticos y los fundamentos y debates teóricos que hacen a la emergencia de la prevención del delito en términos generales, sondeando los modos de problematización y las racionalidades políticas que atraviesan los mismos, recreando la relación entre condiciones de vida y delito. Esta tarea ha implicado la redacción de tres capítulos. El capítulo 1 reconstruye este nuevo/viejo problema de la peligrosidad de las clases populares en tanto reactualización de las formas en que la noción de *clases peligrosas* impregnó a la *cuestión social* en la naciente sociedad industrial, tensionando las relaciones entre pobreza, asistencia y trabajo, en el marco de la aporía entre desigualdad económica e igualdad política. En este camino, además, situar los nuevos modos de problematización que configuró en nuestro presente el “retorno de las clases peligrosas”, como parte del proceso de desarticulación de los arreglos de bienestar y las sociedades salariales. En el capítulo 2 ubicamos los procesos histórico-políticos que hicieron a la proliferación de las estrategias preventivas a mediados de los años setenta del siglo XX, haciendo particular hincapié en sus lugares de emergencia, fundamentalmente en Europa y Estados Unidos, para luego

identificar algunas modalidades significativas que se desarrollaron posteriormente en América Latina. Inscribimos estos desarrollos como parte del proceso de desarticulación y reconfiguración de los arreglos institucionales y las racionalidades que habían organizado el campo de la política criminal desde principios del siglo XX, analizando las racionalidades políticas que atraviesan las nuevas orientaciones. Para finalizar la primera parte de la tesis, en el capítulo 3 hemos inscripto el “giro preventivo” en el campo de debates propio del saber criminológico, cuyas problematizaciones sobre la cuestión de la prevención extra-penal del delito son muy anteriores a la década del setenta, reelaborando de maneras diversas la relación entre condiciones de vida y delito. Así, identificamos la articulación y tensión de diferentes construcciones teóricas sobre la “cuestión criminal” que reactualizan las políticas preventivas en Argentina durante la última década.

La segunda parte inscribe estas dinámicas en las reorientaciones históricas específicas que estructuran los campos de la política criminal y la política social en Argentina, situando el surgimiento de estrategias preventivas en la última década. En el capítulo 4, para reconstruir la estructuración del campo de la política social, proponemos como clave interpretativa general las tendencias hacia la centralización y descentralización de la *seguridad social* y la *asistencia*, entendidas estas no sólo como “sectores” de políticas diferentes, sino como grillas de inteligibilidad que reconocen diversas vertientes y orientaciones. Argumentamos que el descentramiento de la noción de seguridad social y la centralización de la asistencia que se consolida en Argentina durante la década de 1990 posibilitaron el desarrollo de las estrategias preventivas. Por otra parte, en el capítulo 5 analizamos las líneas de fuerza que organizaron el campo de la política criminal en Argentina delineando, a grandes rasgos, la configuración del castigo desde fines del siglo XIX hasta la emergencia de la in/seguridad frente al delito en la década de 1990. En el campo de disputas que se organizó en torno a esta nueva cuestión señalamos que la primera década del nuevo siglo se abre y, a su vez, se cierra con dos proyectos por una *política democrática de seguridad*, que en sus diferencias marcan una reorientación en relación a las políticas preventivas (hecho a partir del cual se establece la periodización de esta investigación).

La tercera parte de la tesis analiza las formas específicas en que las políticas de prevención social del delito se desarrollaron y articularon con políticas sociales en Argentina

durante el período 2000-2010. El capítulo 6 analiza las formulaciones de las políticas seleccionadas, además de reponer el proceso político-institucional que atravesó a dichas políticas. El capítulo 7 da cuenta del desarrollo concreto de estas intervenciones durante el período, abordando sus formas de intervención y los mecanismos preventivos propuestos, la población objetivo que construyeron y los modos en que delimitaron sus territorios de intervención, reconstruyendo los modos en que cada una de estas dimensiones problematizaron la relación entre condiciones de vida y delito. Por último, en las conclusiones, retomamos y ponemos en relación las diferentes líneas argumentativas que los hallazgos de las tesis nos permiten presentar.

## PRIMERA PARTE

### Capítulo 1. Cuestión social y clases peligrosas: procesos de construcción histórica de la serie pobreza-peligrosidad-delito

En el presente apartado nos abocaremos a analizar los procesos de construcción histórica de la serie *pobreza-peligrosidad-delito*, y su incidencia en las intervenciones estatales que se estructuran en lo que entendemos como espacios de intersección entre los campos de la política social y la política criminal: las estrategias de prevención *social* del delito. Así, intentaremos analizar los procesos político-culturales que confluyen en la formación de esta serie en las diferentes rearticulaciones que pueden observarse en torno a la *cuestión social*. Ese análisis contempla al proceso de irrupción de la “cuestión social”, las diferentes construcciones que se producen en el contexto europeo hasta el siglo XIX en torno a la pobreza (y su tratamiento) y al trabajo, y se propone rastrear el marco del que emerge la noción de *clases peligrosas*, para luego plantear las coordenadas interpretativas de su “retorno” contemporáneo. Es decir, intentaremos modelizar las nuevas formas de construcción de la pobreza ligadas a una también novedosa relación con las nociones de delito o delincuente, diferente a las configuraciones que emergieron en la constitución de la cuestión social decimonónica. Sin embargo, no pretendemos reducir las formas históricas concretas en las que esta cuestión se reconstruyó en diferentes momentos y lugares; en este sentido, en la segunda parte de esta tesis retomaremos la literatura que aborda estos procesos de estructuración de las relaciones entre trabajo, pobreza y asistencia en la Argentina a partir de la segunda parte del siglo XIX y principios del siglo XX y, además, la que los vincula con la “cuestión criminal” (Sábato, 1985; Isuani, 1988; Suriano, 2000; Salvatore, 2004; Grassi, 2003; Caimari, 2004; Galeano, 2005). De esta manera, analizaremos las formas en que la noción de *clases peligrosas* se construyó en la naciente sociedad industrial en la relación entre pobreza, asistencia y trabajo. Por último, intentaremos dar cuenta del contexto de este “retorno de las clases peligrosas”.

#### 1.1. Cuestión social y clases peligrosas: pobreza, peligrosidad y delito

Para abocarnos a analizar la construcción de la serie entre las nociones de pobreza, peligrosidad y delito a partir de la noción de *clases peligrosas* que surge en lo que se configuró como la “cuestión social” en el siglo XIX, es imprescindible detenerse en una de las cuestiones

centrales en las que se anudó la problemática de la pobreza, el trabajo y la asistencia en dicho momento: la distinción entre pobre *válido e inválido*.

Las viejas *poor laws* isabelinas se caracterizaron por mantener una relación ambigua con esta figura del “indigente válido”. Castel (1997) las integra dentro de lo que conceptualiza como *sistemas sociales-asistenciales*, los cuales aparecen en Europa a partir del siglo XI, es decir, cuando comienzan a debilitarse las redes de integración primaria características de sociedades donde no se configura un ámbito diferenciado de “lo social”; estos sistemas implementaron lenta pero progresivamente prácticas especializadas de asistencia, con niveles crecientes de tecnificación en la intervención, que estimulaban formas de sociabilidad secundaria. Por otro lado, establecieron dos requisitos generales para la asistencia: el de *pertenencia comunitaria* y el de la *ineptitud para el trabajo*. Pero si bien estos principios aparecieron con regularidad en la letra de las leyes, en la práctica, el segundo de ellos mostró una situación más compleja.

“*La dañosa ambigüedad de la palabra pobre*”, cita Gertrude Himmelfarb (1983) del *Poor Law Report* de 1834. La frase hace referencia crítica a la indiferenciación propia de las Leyes de Pobres que imperaban en Inglaterra hasta el primer tercio del siglo XIX, las cuales no hacían una distinción cabal – especialmente en su aplicación – entre el pobre “válido” y el incapacitado para el trabajo. Tanto las Leyes de Pobres de 1536 hasta 1601 y el Estatuto de artífices de 1563, como la Ley de Asentamientos de 1662, que en conjunto Karl Polanyi ([1947]1992) califica como un verdadero código laboral, configuraban una serie de instrumentos fundamentados en los principios del paternalismo y la regulación inherentes a las relaciones tradicionales de dependencia y vasallaje. Salvo excepcionales períodos durante los cuales se ampliaba la unidad administrativa, la parroquia era el agente encargado de la implementación de estas intervenciones, quedando bajo su cargo la distribución de la asistencia. Es en el marco de estas relaciones de proximidad comunal, atravesadas por los principios de interdependencia tradicional, que los criterios de discriminación en torno a la capacidad de trabajo se vuelven laxos o débiles.

Ahora bien, un sistema de este tipo se corresponde con las relaciones sociales que se despliegan en estas economías precapitalistas, en los que todavía no se ha conformado un mercado de trabajo a nivel nacional. Precisamente, en el momento en que la dinámica del desarrollo económico llegó a los albores de la Revolución Industrial, construyendo como necesidad la formación de un mercado de trabajo libre de las regulaciones tradicionales, estos

sistemas asistenciales se conformaron como diques para el avance del capitalismo industrial. Los reformadores de 1834 se encontraban atravesados por esta problematización, crítica en este sentido de la ley de *Speenhamland*, con su reforzamiento de las relaciones paternas en las comunidades rurales, a partir del reconocimiento de un “derecho a vivir” y la condición del apego a la propia parroquia. Con la derogación de esta ley se abrirá una nueva historia en la vinculación entre políticas de asistencia y trabajo.

La nueva ley de pobres expresó este modo de problematización de las relaciones entre asistencia y trabajo en el contexto de un capitalismo industrial que ya tenía como horizonte el mercado mundial. En este sentido, se orientó hacia la creación de un mercado nacional de trabajo libre, y lo hizo en dos sentidos: por un lado erradicó las ataduras sociales y territoriales que fomentaban las leyes anteriores, imponiendo la libertad de circulación de los trabajadores. Por otro lado, y sumado a lo anterior, intensificó la distinción entre el pobre “valido” y el incapacitado; la necesidad del trabajo asalariado para aquellos pobres que “sólo poseen la fuerza de sus brazos”. Esas son las bases de un proceso tendiente a una creciente “mercantilización” de las relaciones laborales. Bajo el principio de “menos elegibilidad”, estas nuevas leyes establecieron como único destino para los indigentes sanos el reformatorio, convertido en un espacio denigrante y estigmatizante; no se otorgaron más subsidios francos y la dirección del sistema fue nacional y diferenciada. Con esta transformación, según Polanyi ([1947] 1992), se produce el nacimiento conjunto de la economía de mercado y de la clase trabajadora moderna.

Este criterio de “menos elegibilidad” también impregnó el surgimiento de las instituciones modernas en el campo del control del delito, en el marco de un proceso que va desde la “indistinción” entre tratamiento de la pobreza y el castigo estatal a la configuración de estructuras institucionales diferenciadas, como parte de la formación de las sociedades industriales y el trabajo asalariado (Rusche y Kirchheimer, 1984; Melossi y Pavarini, 1980). Guilling (1993) sostiene que el basamento de la creación (en términos de reforma) de una institución policial moderna en Inglaterra, con la creación de la Metropolitan Police en 1829 y luego la creación de la estructura nacional en 1856, se encuentran en las elaboraciones utilitaristas que contiene el enfoque criminológico “clásico”, acerca de la importancia de una disuasión simbólica (por medio de la introyección de la creencia en la certeza de la pena) como mecanismo preventivo. Esta forma de problematización se organizaba en el contexto de una concepción del Estado liberal-mercantilista, que intentaba economizar la prevención de los nuevos ilegalismos criminalizados

en el intercambio mercantil a través del patrullaje preventivo y la disuasión, es decir más con la amenaza de la aprehensión que con ella misma. De esta manera presenta una idea de un gobierno económico, eficaz y racional que expresa la misma racionalidad preventiva (“negativa” podríamos decir) que fue usada en la Ley de Pobres de 1834 a través de este principio de *less eligibility*. Esto se produce en el contexto de lo que Foucault (1999) entiende como una *crisis del ilegalismo popular* desde la última parte del siglo XVIII, a partir de una expansión y un pasaje desde el *ilegalismo de los derechos*, centrado en las prácticas extendidas que desoían numerosos edictos y ordenanzas en el Antiguo Régimen, al *ilegalismo de los bienes*: el hurto y el robo que cuestionaban el derecho a la propiedad, elemento que la mirada de la burguesía no trató tan permisivamente como aquella primera modalidad de ilegalismos.

El robo tiende a convertirse en la primera de las grandes escapatorias de la legalidad, en ese movimiento que hace pasar de una sociedad de la exacción jurídico-política a una sociedad de la apropiación de los medios de los productos del trabajo. O para decir las cosas de otra manera: la economía de los ilegalismos se ha reestructurado con el desarrollo de la sociedad capitalista. Se ha separado el ilegalismo de los bienes del de los derechos. Separación que cubre una oposición de clases, ya que, de una parte, el ilegalismo más accesible a las clases populares habrá de ser el de los bienes: transferencia violenta de las propiedades; y de otra, la burguesía se reservará el ilegalismo de los derechos: la posibilidad de eludir sus propios reglamentos y sus propias leyes (Foucault, 1999: 91).

La reforma penal y la prédica de los reformadores problematizaron esta “nueva” cuestión en su crítica a la penalidad, a la vez discontinua y brutal, de los suplicios: su propuesta estaba vinculada a una nueva economía de la pena, centrada en la promoción de un “castigo generalizado”, continuo y extendido sobre este nuevo problema del ilegalismo popular; nueva economía del castigo que intenta fundarse en su capacidad simbólica, en su efectividad representacional para generar una prevención disuasiva del delito (Foucault, 1999). Ahora bien, la estructuración del castigo moderno encontró otra línea de fuerza para su desarrollo: no sólo enfocando el “alma” o las “representaciones” de los penados, sino apuntando a su cuerpo. El nacimiento de la prisión y el proyecto penitenciario puede interpretarse como parte de una nueva modalidad de ejercicio del poder, las *disciplinas* (Foucault, 1999). Estas nuevas prácticas penales hicieron de la prisión un espacio en el que se comenzó a realizar una de las operaciones fundamentales en esta producción de una distinción al interior de las clases populares y la nueva dinámica de sus ilegalismos: la escisión entre ilegalismos y *delincuencia* (Foucault, 1999).



Sería preciso entonces suponer que la prisión, y de una manera general los castigos, no están destinados a suprimir las infracciones; sino más bien a distinguirlas, a distribuirlas, a utilizarlas; (...) La penalidad sería entonces una manera de administrar los ilegalismos, de trazar límites de tolerancia, de dar cierto campo de libertad a algunos, y hacer presión sobre otros, de excluir una parte y hacer útil a otra; de neutralizar a éstos, de sacar provecho de aquellos. En suma, la penalidad no “reprimiría” pura y simplemente los ilegalismos; los diferenciaría, aseguraría su “economía” general. Y si se puede hablar de una justicia de clase no es sólo porque la ley misma o la manera de aplicarla sirvan los intereses de una clase, es porque toda la gestión diferencial de los ilegalismos por la mediación de la penalidad forma parte de esos mecanismos de dominación (Foucault, 1999: 277-278).

La problemática liberal clásica sobre el tratamiento de la pobreza (y así del trabajo y la asistencia) que conjuga una mirada global de los sectores populares en términos de “clases laboriosas/clases peligrosas” y la preocupación por distinguir, separar, los pobres válidos de los inválidos que marcaba a las nuevas leyes de pobres, atraviesa a su vez la construcción de la modernidad penal: es necesario producir, aislar, la delincuencia. Pero, como vimos, con el protagonismo de una nueva modalidad: las disciplinas.

Es en este contexto de problematización de la cuestión social en el que emerge la noción de *clases peligrosas*. Zaffaroni (2005b) entiende esta idea como el emergente de un discurso liberal (que se constituye como discurso policial) sobre la peligrosidad de los proletarios de las crecientes urbes de mediados del siglo XIX, centrado fundamentalmente en un eje moral: el *vicio* es la causa a todos los males. Analiza la obra de H. A. Frégier, jefe policial de la zona del Sena en Francia, quien obtuviera el premio de la Academia de Ciencias Morales en su concurso para:

Investigar, según observaciones positivas, cuáles son los elementos que componen, en París o en cualquier otra gran ciudad, esa parte de la población que forma una clase peligrosa por sus vicios, su ignorancia y su miseria; indicar los medios que pueden emplear la administración, la gente rica o acomodada, los obreros inteligentes y trabajadores, para mejorar a esta clase peligrosa y depravada (Citado en Zaffaroni, 2005b).

La formulación misma concurso muestra esta forma de problematización de la pobreza en un campo eminentemente moral, atravesada por la distinción entre esta *clase peligrosa* con respecto a los “obrerros inteligentes y trabajadores”, reconstituyendo esa preocupación por la creciente diferenciación práctica entre el pobre válido y el inválido. Aunque el trabajo de Frégier muestra algunas discontinuidades interesantes (entre otras, señala al vicio como inherente a la naturaleza humana y así presente también en las clases acomodadas), reconstruye esa problematización de las clases peligrosas centrada en un registro fuertemente moral que hace pié

en esta distinción entre *trabajo* y *ociosidad*, esta última como vicio fundamental asociado a la peligrosidad y al delito. Este registro moral no deja lugar a una de las gramáticas que colonizará a finales de siglo XIX a la “cuestión social”: la mirada médica y biológica. En este sentido, Zaffaroni caracteriza a la construcción de las “clases peligrosas” que circula a mediados del siglo XIX como un discurso *policial prepositivista*. Esta construcción criminológica peligrosista muestra, a su vez, la historia de un fracaso. Según Zaffaroni, sus elementos ilustrados lo hicieron correr en desventaja respecto de ese nuevo discurso, que logró constituirse como saber policial: el positivismo era más adecuado para la extensión del poder punitivo más allá de los diques liberales (Zaffaroni, 2005b).

Esta producción de una línea divisoria en el seno de lo que fue visto de manera retrospectiva como “ambigüedad” en la concepción de la pobreza, forma parte también de un proceso histórico amplio, caro a nuestra modernidad: la creciente escisión entre las nociones de pobreza y trabajo. Si en las formaciones sociales preindustriales el trabajo y la pobreza se presentan como una entidad indiferenciada, en el sentido de ésta última como la condición de vida de las clases trabajadoras, con el creciente énfasis en la diferenciación entre pobre válido e inválido que se observa en las nuevas leyes de pobres del siglo XIX, el trabajo y la pobreza vivieron un proceso de separación que implicó no sólo una distinción, sino más bien una oposición (Morell, 2002) Así, la pobreza del siglo XIX, ese *pauperismo de masas*, se convertirá en “lo otro” del trabajo, como consecuencia del incumplimiento de la obligación del mismo y se construirá como pobreza *peligrosa*: en tanto condensación de todas las representaciones amenazantes sobre estos grupos pauperizados, resultando en intensos procesos de criminalización. En realidad, fue el mismo proletariado de la ciudad sobre el que recayó este cúmulo de representaciones asociadas a la peligrosidad durante el siglo XIX; pero el hecho de que su trabajo no se encontraba inscripto dentro de un marco regulatorio que le otorgara reconocimiento social, abre la posibilidad a la serie *clases laboriosas - clases peligrosas* (Castel, 2004). El pauperismo como objeto de dicha mirada moral y culpabilizadora fue construido como amenaza y progresivamente como lo “otro” a la obligación al trabajo, pero a su vez producido sobre los cuerpos de los mismos trabajadores, privados del reconocimiento social de su trabajo, construida sobre esa “*miseria que trabaja*” (Castel, 1997:69).

## 1.2. “Nueva cuestión social” y el “retorno de las clases peligrosas”

Este cuadro que acabamos de reconstruir nos muestra ese proceso de constitución de lo que Castel (2004) entiende como uno de los rasgos característicos de la modernidad: las sociedades modernas son *sociedades de individuos*, en el sentido de la desvinculación de los sujetos con respecto las instituciones tradicionales que les daban una inscripción social y les otorgaban unas *protecciones de cercanía* que regulaban la vida más allá del soberano. El quiebre de todo este entramado de instituciones abre la problemática del clivaje *seguridad – inseguridad* en estas nuevas sociedades de individuos, en las cuales se va a enmarcar la emergencia de los estados modernos, representada en el contractualismo como una organización orientada en la seguridad de los individuos y de sus propiedades (Hobbes y Locke). En la concepción liberal el eje de la configuración de los Estados de derechos se enmarcó en la construcción de seguridades en la línea de la seguridad civil de los individuos y de su propiedad; ambas garantizan la independencia de los mismos, su misma existencia como tales, dado que la propiedad es lo que le permitía no depender de otras relaciones sociales.

La aporía que plantea la “cuestión social” y las diferentes formas en las que se organizó el campo de la política social marcaron el desarrollo de derechos ligados no sólo a la propiedad, sino también al trabajo y la producción de bienes y servicios de “propiedad colectiva” (Castel, 2004). Estos se inscribieron en una producción de seguridad que alcanzó a individuos que no contaban con la propiedad como forma de libertad y aseguramiento. Esta producción no se asentó en la construcción de una *sociedad de iguales* – el principio de la propiedad no fue eliminado y no se introdujo ese absoluto *derecho al trabajo* que resonaba como consigna en París durante las jornadas de febrero de 1848 (Donzelot, 2007) – sino que se produjo una *sociedad de semejantes*, concepto que Castel retoma de Léon Bourgeois, en el sentido de una sociedad diferenciada, jerarquizada, pero en la cual todos los sujetos pueden mantener relaciones de interdependencia porque disponen de un acervo de recursos y derechos comunes; expresión de la relatividad, parcialidad y la fragmentariedad de los *derechos sociales*, que, sin embargo, implicaron una dinámica de *socialización de los riesgos* (Donzelot, 2007).

De esta manera, desde el final de siglo XIX pero fundamentalmente en la primera parte del siglo XX, progresivamente el trabajo se constituye como el *soporte* central del reconocimiento social. Al insertarse gradualmente en una trama cada vez más densa de

regulación, a partir de los diferentes arreglos institucionales que conformaron los llamados Estados de Bienestar, el trabajo asalariado se configura como el punto de referencia en donde se articulan toda una serie de derechos que otorgan una identidad, aquella que se funda en el reconocimiento de la utilidad de lo hecho para otros mediante el trabajo. En este proceso, se desdibuja el binomio clases laboriosas/clases peligrosas, y el estatus del trabajo asalariado alcanza a construir verdaderas *sociedades salariales* (Castel, 1997). En los próximos capítulos reconstruiremos las diferentes derivas que hacen a la conformación de un campo de la política criminal (que van desde la problematización positivista de la *peligrosidad* en términos biológicos y racistas, hasta las formas más intensas de un “welfarismo” penal sin rasgos de patologización, con todas las yuxtaposiciones y articulaciones entre estos dos extremos). Nos interesa señalar aquí que la organización de esta *racionalidad social*, fundamentalmente a partir de una mirada global en términos de “sociedad” que propuso la lógica de los derechos sociales y la técnica del seguro social como materialización de la “solidaridad” (Donzelot, 2007), debilitó ese binomio clases laboriosas/clases peligrosas al trastocar (nunca eliminándola) la interpelación a la responsabilidad individual en términos morales que atravesaba la problematización del trabajo y la pobreza bajo la racionalidad liberal clásica de las nuevas leyes de pobres, como analizamos. Aunque esta es una mutación o reorientación y no un quiebre absoluto: en la racionalidad social pueden reconocerse las líneas de fuerza que atraviesan a la “gubernamentalidad liberal” y sus dispositivos de seguridad sobre la población (Foucault, 2001; 2006; 2007). Como señalamos, siguiendo a Donzelot (2007), lo social es un constructo compuesto, complejo. Topalov (2004) vuelve sobre una declaración de W. Churchill sumamente significativa al respecto, dado que reconstruye de manera cristalina la cuestión moral en esa racionalidad social (teniendo en cuenta que probablemente sea esta su forma más liberal, que hace hincapié en pago de la “contribución”):

No me gusta mezclar la moralidad con las matemáticas (...) No estoy convencido de nuestro derecho a rehusar el subsidio [de desempleo] a un hombre calificado que pierde su puesto de trabajo debido a la embriaguez. Ese hombre ha pagado ya su contribución (...) y hay que recompensarlo sin tener en cuenta la causa de su despido. Es indiferente que éste se deba a su propia inclinación a la bebida o a la de su empleador (Citado en Topalov, 2004: 63).

Si bien este proceso no fue absoluto en tanto siempre existió un espacio de intervención en los “márgenes” de la condición salarial que tendió a inscribirse en principios diferentes, retomando las diferentes vertientes de la tradición asistencial, y por otra parte, esta condición

salarial y la dinámica de la seguridad social no fueron tampoco uniformes, ellos marcan una tendencia hacia el descentramiento de la evaluación de los comportamientos individuales en un registro moral, lo que establece un espacio de distanciamiento del eje de la peligrosidad con respecto a la problematización del trabajo y la pobreza. Como analizaremos en los capítulos siguientes, diferentes formas de problematización entendieron al delito como “producto de la sociedad” inscribiéndose en esta lógica “social”, y muchas veces desde la noción de pobreza; pero aquí la mirada muestra una mutación: si la primera forma de problematización interpela a una responsabilidad individual en términos morales (poniendo al *vicio* y a la *ociosidad* en el inicio de esa serie de pobreza, peligrosidad y delito), esta segunda, hasta en sus formas más patologizantes y racistas, tendieron a descentrar el registro moral de la responsabilidad individual<sup>4</sup> (Pitch, 2009). Señalar este proceso no implica valorar positivamente en términos globales todas estas criminologías “welfaristas” o sociales y su impronta rehabilitadora, dado que muchas de sus vertientes han implicado proyectos punitivos segregativos de una intensidad inusitada (Sozzo, 2007; Zaffaroni, 2011).

Sin embargo, desde mediados de los años setenta y principios de los ochenta asistimos a un nuevo ciclo histórico en nuestras sociedades occidentales. Se debilita fuertemente la condición salarial, no solo en términos del tipo de relación en el mercado de trabajo, sino también abarcando todo el conjunto de bienes y servicios que Castel (2004) agrupó como de *propiedad colectiva*, con los cuales se conformaba la ciudadanía social que caracterizaba a los Estados de Bienestar; proceso que es a la vez resultado y condición de una redefinición radical de los roles y las capacidades de este Estado. Desatada esta dinámica, se observan profundos procesos de heterogeneización de sectores fuertemente integrados en el pasado, a partir de una *desafiliación* de numerosos individuos que no encuentran fácilmente formas de regenerar lazos de sociabilidad.

Estos procesos de heterogeneización social abren nuevos procesos y tendencias acerca de la construcción de las desigualdades. Fitoussi y Rosanvallon (1996) aportan el concepto de “desigualdades dinámicas”. Ellas se caracterizan por no estar ligadas a grandes colectivos, y por su inestabilidad y variabilidad en distancias muy reducidas de tiempo y lugar. Las formas de

---

<sup>4</sup> Lo que estas problematizaciones “sociales” oscurecieron en su búsqueda de las causas sociales del delito (aunque se pueden encontrar referencias, como veremos, por ejemplo, en el capítulo 5 cuando analicemos la reforma “justicialista” de Roberto Pettinato, como uno de los momentos en el que esta racionalidad social se expresa más intensamente en Argentina) fue que el delito como práctica de los sectores populares no es producto de la desigualdad social, sino que ésta se expresa en los procesos de criminalización sobre las prácticas de estos sectores y no sobre la generalidad de los ilegalismos.

diferenciación y jerarquización social adquieren cada vez modos más individualizados. Los estudios estadísticos que suponen clasificaciones estables pierden productividad ante dimensiones de estudio de tipo topográfico y biográfico que intentan aprehender las diferentes trayectorias individuales atomizadas, las cuales revelan una mutación radical en las relaciones entre lo individual y lo colectivo. Esta dinámica de heterogeneización promueve el desarrollo de desigualdades *intracategoriales*, muy ligadas a la diferenciación de las situaciones individuales en el ámbito económico, especialmente en cuanto al mercado de trabajo. Al no responder a las grandes categorías que todavía tienen fuerza discursiva, y conjugada con las constantes interpelaciones sobre la responsabilidad individual, la proliferación de estas desigualdades dinámicas llevan a un creciente sentimiento de culpa por parte de las personas que no pueden establecer líneas explicativas entre biografía e historia. Ello se suma a una omnipresente sensación de inseguridad, propia de un futuro vivido como amenazante y sobredeterminado por el pasado (Fitoussi y Rosanvallon, 1996; Sennet, 2000).

Castel analiza la proliferación de la cuestión de los riesgos en este contexto y la emergencia de lo que algunos autores, en particular Beck (1998), llaman una *sociedad del riesgo*. En primer lugar, intenta realizar una distinción en el tratamiento indiferenciado de esta categoría de riesgo entre un primer grupo, los que llama riesgos “clásicos” (vinculados a las contingencias en la vida de los trabajadores asalariados) y un segundo grupo referido a las consecuencias del desarrollo científico-tecnológico propio de la modernidad en las actividades productivas. La proliferación de la noción de riesgo, de una “cultura del riesgo” y una “sociedad del riesgo” promueven la confusión e indistinción entre estos dos tipos, oscureciendo lo que los diferencia: la posibilidad de ser conjurados mediante su socialización a partir de los esquemas de seguro social. Así, esta ideología generalizada e indiferenciada del riesgo es la referencia teórica privilegiada para denunciar el carácter obsoleto de los dispositivos clásicos de protección social y la impotencia del estado. De la insistencia en la proliferación en los riesgos se desprende una celebración del individuo aislado de sus inserciones colectivas.

Existe una relación estrecha entre la explosión de los riesgos, la hiperindividualización de las prácticas y la privatización de los seguros. Si los riesgos se multiplican hasta el infinito y si el individuo está solo para hacerles frente, es al individuo privado, privatizado, al que le corresponde *asegurarse a sí mismo*, si puede. El manejo de los riesgos no es ya, consecuentemente, una empresa colectiva, sino una estrategia individual, mientras que el porvenir de los seguros privados está, por su lado, asegurado a través de la multiplicación de los riesgos. (Castel, 2004: 83).

Estas transformaciones, que nos vuelven hacia aquella idea de una sociedad de individuos, los entendemos en tanto *procesos de individualización*. Estos procesos generales atraviesan por entero al campo de las políticas sociales: Danani (2005) entiende al proceso de *individualización de la protección* como

...una forma específica de la orientación de la protección social que se caracteriza por atar las condiciones de vida de las personas a la situación y las prácticas en sentido amplio, del sujeto en tanto individuo; y que, a la vez desvincula esas condiciones de vida y las consecuencias de esas prácticas de toda relación con y de toda pertenencia a grupos o agregados mayores (Danani, 2005; p. 2).

Foucault (2007) analiza esta tendencia hacia una individualización de la política social como una de las posiciones distintivas del neoliberalismo alemán u *ordoliberalismo*. Esta corriente impugnó las tendencias hacia la *socialización* de ciertos riesgos a partir de una retórica de la igualdad que atravesó la política social en las “economías de bienestar”. Si en el liberalismo clásico el problema era recortar, de-limitar el espacio libre del mercado dentro de una sociedad política dada, el neoliberalismo se plantea la cuestión de cómo inscribir el entramado global de las relaciones bajo la racionalidad económica del mercado. En esta línea, los neoliberales alemanes se destacaron por la propuesta de una “política social individual”:

Una política social no puede fijarse la igualdad como objetivo. (...) Por el contrario, sólo puede ser una privatización, es decir, que no se va a pedir a la sociedad entera que proteja a las personas contra los riesgos (...). Simplemente se pedirá a la sociedad, o, mejor, a la economía, que procure que cada individuo tenga ingresos lo bastante altos para poder (...) autoasegurarse, sobre la base de su propia reserva privada, contra los riesgos existentes... (...). Vale decir que la política social deberá ser una política cuyo instrumento no será la transferencia de una parte de los ingresos de un sector a otro, sino la capitalización más generalizada de todas las clases sociales, cuyo instrumento será el seguro individual y mutuo y, por último, la propiedad privada. Es lo que los alemanes llaman “política social individual”, opuesta a la política social socialista. Se trata de una individualización de la política social, una individualización por la política social en vez de ser esa colectivización y socialización por y en la política social (Foucault, 2007: 177-178, el subrayado es nuestro).

El proceso de individualización de la protección social (tendencia que se consolida en la Argentina durante la década de 1990, como analizaremos en el capítulo 4) se articula y es subsidiario del proceso de *comunitarización* de la protección, que asigna la responsabilidad por el bienestar al par comunidad/familia como instancia pre-política, inspirado en el principio de la “naturalización” y “primarización” de la vida. Ambas tendencias se conjugan en un proceso de *privatización* de la protección (Danani, 2005).

La *comunidad* aparece como el nuevo territorio de gobierno que reactivan las racionalidades políticas neoliberales en este contexto de reorganización de lo “social”. Desde lo que se conoce como los “estudios sobre la gubernamentalidad” (De Marinis, 1999) anglofoucaultianos, Nikolas Rose (1996), en su influyente trabajo “The death of the social? Re-figuring the territory of government”, apunta tres procesos fundamentales de esta mutación: en primer lugar, una suerte de *des-totalización*: si lo social fue producido fundamentalmente como un espacio unitario, territorializado en el espejo de la nación, la comunidad resurge en el trasfondo de un resquebrajamiento; la comunidad es siempre una instancia múltiple, es siempre *comunidades*. En segundo lugar, *un cambio en el carácter ético*: si lo social fue el orden de una entidad colectiva, y de obligaciones y responsabilidades colectivas, en esta reterritorialización la conducta es reconducida a una nueva ética del actor individualizado y autonomizado, teniendo ataduras únicas, locales y específicas con su familia particular y con una comunidad moral particular. Por último, aparece *otra forma de identificación*: ya no surge como meta el ciudadano socialmente identificado, que se entendía como parte de una única sociedad nacional integrada; sino, una relación más directa, menos artificial, en matrices de afinidad que parecen más naturales. Sin embargo, esta identificación es algo de lo que debemos devenir concientes: “*La comunidad existe al mismo tiempo que debe ser lograda, pero este logro no es sino el nacimiento-para-la-presencia de una forma de ser que preexiste*” (Rose, 1996).

En este contexto Castel (2004) introduce la idea del *retorno de las clases peligrosas*. La creciente sensación de inseguridad, que intentaban administrar las instituciones propias de la sociedad salarial, configura un escenario en el que el *resentimiento* aparece como posibilidad: sobre las zonas pauperizadas se condensarán las representaciones acerca de la peligrosidad, la amenaza, de sus habitantes, también tematizada actuarialmente en términos de *poblaciones en riesgo* (Castel, 1986; 2004; 2010). La nueva problematización del clivaje seguridad – inseguridad reintroduce (en formas particulares como analizaremos a lo largo de la tesis) la cuestión de la responsabilidad individual, intensificando su interpelación moral, abriendo las condiciones de posibilidad para una reelaboración de la serie pobreza, peligrosidad y delito sobre individuos y grupos específicos (Pegoraro, 1997). Consideramos que, en este contexto histórico concreto, la serie pobreza, peligrosidad y delito es recreada de modos específicos como construcción político-cultural, diferentes a la producción decimonónica. Este retorno de las clases peligrosas como noción que en nuestras sociedades articula esas tres dimensiones, es un elemento de profunda



relevancia para analizar la construcción de intervenciones estatales sobre la “nueva cuestión social”.

Observamos hasta aquí que la tensión entre seguridad e inseguridad es uno de los ejes que atraviesa la constitución de las sociedades modernas, en tanto *sociedades de individuos*, y cómo esta se vincula con la problematización cara a la racionalidad liberal clásica que construía la noción de *clases peligrosas* en un registro eminentemente moral, centrado en el problema del trabajo, enfatizando la cuestión de la responsabilidad individual por las condiciones de vida de los sujetos. Esta mirada conjugó un enfoque “global” sobre las clases trabajadoras (aquellos “inútiles del mundo” cuyo trabajo no configuraba ninguna inscripción social, Castel, 2004) en tanto clases peligrosas (Topalov, 2004; Castel, 2004) y una preocupación por “distinguir”, en la imagen del pobre válido y el pobre inválido, una pobreza peligrosa producto del no-trabajo de otros “obreros inteligentes y trabajadores”, como caracterizaba el concurso en que triunfara H. A. Frégier. La racionalidad social marca una torsión sobre esta preocupación liberal por la seguridad (torsión en tanto reconfiguración de ciertos elementos y no como cancelación y primacía de una lógica absolutamente opuesta): la seguridad *social* se alejó del registro moral individualizante en tanto promoción de una “solidaridad” basada en la idea de interdependencia que se traducía en una *socialización de los riesgos* y las inseguridades. Esta racionalidad también impregnó el campo de la política criminal, abriendo la posibilidad a las múltiples y heterogéneas formas en que el delito fue entendido como “producto de la sociedad”, morigerando la cuestión de la responsabilidad individual en términos morales (Pitch, 2009: 123) en su materialización en dispares arreglos institucionales (aunque como veremos en el próximo capítulo, nunca de manera acabada, siempre en tanto formaciones compuestas). El “retorno de las clases peligrosas” se produce en el momento histórico en el cual se desdibuja la idea de la seguridad social, y la cuestión de la inseguridad se insertó en una problematización de la “nueva” cuestión social, creando un novedoso anudamiento con la cuestión de la peligrosidad de las clases populares, los nuevos “inútiles del mundo”. La “actualidad” de este problema sobre la peligrosidad de las clases populares, que es retomado por los nuevos espacios de intersección entre la política criminal y la política social (en los modos en que problematizan la relación entre condiciones de vida y delito) muestra la rearticulación de estas líneas de fuerza históricas.

## Capítulo 2. Nueva prevención del delito: tipos, antecedentes, racionalidades

En este capítulo situaremos el surgimiento de las orientaciones preventivas, haciendo referencia a los procesos históricos y a las racionalidades políticas que atraviesan esta emergencia. Nos referiremos a las dinámicas históricas y políticas específicas de los contextos en donde éstas surgen, especialmente Europa y Estados Unidos, para luego referirnos a América Latina. Aunque nos adentraremos en la consideración de producciones teóricas que atraviesan estas discusiones y políticas, nuestra intensión en este capítulo no es formular un “marco teórico” al cual nuestro análisis se apega: aquí inscribimos las políticas de “nueva prevención” a un conjunto de procesos históricos, debates teórico-políticos, problematizaciones y racionalidades, que hacen a su surgimiento y que nos darán una serie de claves analíticas para interpretar la experiencia argentina. En tal sentido, ellas son parte medular de nuestro *problema empírico*.

### 2.1. La reorganización contemporánea del campo de la política criminal

A partir de mediados de los años setenta comienza a producirse lo que se ha considerado como un *cambio paradigmático* (Tuck, 1988; Sozzo, 2000) en cuanto a las estrategias orientadas al control de la criminalidad, que tiene a la noción de *prevención del delito* como uno de sus ejes fundamentales. Una de las conceptualizaciones más poderosas acerca de este proceso de transformación la encontramos en el análisis de David Garland (2005) sobre la desarticulación de lo que él llamó el *complejo penal-welfare*. Centrando su estudio en las estrategias de control del delito en el contexto anglosajón, Garland refiere con este concepto a la estructura institucional estable que se consolidó durante el siglo XX en el campo de la política criminal hasta mediados de los años setenta. La misma se caracterizaba por su hibridez: penal-welfare, combinación de “legalismo liberal” en el proceso penal y un “compromiso correccionalista” centrado en la idea de *rehabilitación* del delincuente. Es decir, una estructura formada por el solapamiento de las instituciones tradicionales del campo del control del delito (la policía como institución especializada, los tribunales, el ministerio público y las prisiones) y los principios penales liberales por un lado, con el desarrollo de una estructura más reciente, ligada a finalidades correccionalistas como la rehabilitación, el tratamiento individualizado o las condenas

indeterminadas. Y aunque no sin tensiones, este complejo presentó los contornos definidos de un modelo hegemónico:

Las tensiones básicas que subyacían a este campo – entre los objetivos penales y las aspiraciones del welfare, entre los principios jurídicos y los supuestos criminológicos, entre la función policial y la misión del trabajo social, entre los derechos de los delincuentes y el interés público – eran tensiones que desde hacía mucho tiempo habían quedado anudadas en el funcionamiento de los dispositivos y en los compromisos conceptuales que constituyen la estructura de cualquier institución práctica (Garland, 2005:72).

La creciente desestructuración de este complejo a partir de mediados de los años setenta abre paso a un campo de control del delito complejo, con tendencias diversas. Una de las orientaciones fundamentales de esta mutación histórica es el declive del ideal de la rehabilitación, entendido como el debilitamiento de los argumentos correccionalistas en las intervenciones de justicia penal.

Esta complejidad de la política criminal se expresa en la emergencia de formas de intervención y la producción de saberes criminológicos diferentes, que no pueden englobarse en una racionalidad unívoca. Según la ya muy difundida clasificación de Garland, estas podrían agruparse en dos formas hegemónicas, aunque sin cancelar tendencias que presentan una mayor vinculación con las políticas y los saberes centrales del complejo penal-welfare. Por un lado, aparece una deriva propia del campo administrativo, que siguiendo un repertorio de recursos organizacionales, utiliza el razonamiento estadístico y los análisis de costo-beneficio en un conjunto de respuestas adaptativas a las nuevas *sociedades de altas tasas de delitos*. Estas respuestas implican un proceso de racionalización y sistematización de la justicia a partir de la introducción de los principios del management, la tendencia a la privatización de ciertas áreas del campo del control del delito, la reconfiguración de los objetivos valorados (pasaje de la rehabilitación hacia la incapacitación), la centralidad de las *consecuencias* del delito y no de sus *causas*, abriendo la puerta a la nueva relevancia política de la víctima, y unas *estrategias de responsabilización*, que intentan interpelar a agentes no estatales y a la *comunidad* en su protagonismo sobre el control del delito (Garland, 2005).

Uno de los conceptos que dan cuenta de esta deriva en la política criminal es el de *nueva penología* (Feeley y Simon, 1998). Con ella se refieren a una propensión hacia el descentramiento del individuo en el campo penal, inclinándose hacia la consideración de agregados sociales; es decir, comienza a vislumbrarse un *nuevo tipo de proceso penal* que pareciera alejarse de la

preocupación por castigar y reformar individuos, abocándose cada vez más al management de los grupos sociales clasificados como “de riesgo”. En cuanto a los discursos, observa un desplazamiento desde la descripción clínica del individuo, hacia un lenguaje actuarial estadístico: la representación estadística es la nueva forma de vislumbrar el objeto de la política criminal. Aparecen nuevos objetivos: más allá del castigo y la rehabilitación, la nueva penología relaja las pretensiones entorno a la política criminal, es decir, toma la desviación como algo dado y sólo intenta hacerla tolerable a partir de una *coordinación sistémica*. De esta manera, el aumento en las tasas de encarcelamiento y reincidencia dejan de ser analizadas como un “fracaso” en los objetivos de la política criminal, para pasar a ser muestras de su efectividad como “*aparato de control*”. Con la *nueva penología* aparece una inédita *criminología actuarial* (Feely y Simon, 1998). Garland conceptualiza a estas producciones como *criminologías de la vida cotidiana*, las cuales entienden el delito como un hecho normal, expresión de actividades rutinarias, oportunidades y situaciones, estilos de vida: lejos de presentarse como anomalía, estas criminologías entienden al delito como parte de la interacción social normal, como un riesgo habitual de la vida cotidiana urbana que puede ser calculado actuarialmente como eventualidad para ser evitada, morigerada, administrada. Las mismas resucitan la perspectiva utilitarista en las teorías del delito como elección racional (al respecto puede verse también Guilling, 1993), configurando una imagen de delincuente como un actor racional, un “consumidor oportunista” que en un curso de conducta calculada intenta maximizar beneficios y minimizar pérdidas, lugar que ocupan las penas como mecanismo de establecimiento de precios (Garland, 2005). Autores como Alessandro De Giorgi (2006; 2009) articulan esta conceptualización sobre la “nueva penología” actuarial, centrada en el control de poblaciones de “riesgo”, con la perspectiva de una “economía política del castigo” que busca los vínculos entre sistemas económicos y formas de penalidad. Desde este enfoque, sostiene que la nueva penología se configura como una estrategia de control *post-disciplinaria* y *post-fordista*. Si el fordismo se correspondía con una organización del castigo “incluyente”, centrada en el ideal rehabilitador que estructuró al penal-welfare, el entramado post-fordista se articula con una administración, con un *gobierno de la excedencia*, sin la preocupación disciplinaria de producir un cuerpo dócil y útil, controlando a grupos poblacionales en términos de su “riesgo” o peligrosidad (De Giorgi, 2006; 2009).

Frente a esta tendencia, que es caracterizada por Garland como propia de una racionalidad neoliberal y centrada en el ámbito de la administración, emerge otra línea de fuerza que muestra

una racionalidad propiamente neoconservadora, vinculada a una radicalización de la punitividad y un hincapié en los contenidos expresivos de la pena. Como parte de la incorporación de la cuestión del delito en el discurso político, se observa una revitalización de los valores ligados a una disciplina moral, la responsabilidad individual y el respeto a la autoridad. La respuesta al “*nothing works*” que criticaba a las argumentaciones de las criminologías “welfaristas” y la ineficacia del correccionalismo, vendrá en un discurso de “ley y orden” que afirmará “*prison works*” según los dichos del Home Secretary del gobierno británico, Michael Howard (Garland, 2005). El nuevo tono emocional que evocan las políticas criminales y su fuerte *politización* marcan nuevas relaciones entre experticia y política: ya no es un tema que puede ser dejado en manos de expertos, sino que se convierte en un eje central de la competencia electoral (Garland, 2005).

Esta transformación ha sido conceptualizada a su vez por Simon Hallsworth (2006) como “giro punitivo”. Con este concepto se refiere a un movimiento de las sociedades occidentales hacia el fuerte endurecimiento de las sanciones penales, expresado en un aumento exponencial de la población encarcelada y en la proliferación de penas que se destacan por su inusual crueldad. Si bien algunas posturas entienden a esta transformación como una consecuencia de la subordinación de los sistemas penales a la lógica instrumental de la racionalidad estatal burocrática moderna (Christie, 1993), en el citado artículo Hallsworth sostiene que: “*Contra la tesis que sostiene que los sistemas de ley y orden se están volviendo más modernos, yo quiero argumentar, en cambio, que al mismo tiempo y en un aspecto diferente, se están volviendo más des-modernos*” (Hallsworth, 2006: 66). Si lo que caracterizó a la modernidad penal fue una *economía restringida* del castigo, orientada bajo los principios de la utilidad y el límite, el giro punitivo retoma una *economía general del exceso* propia de los regímenes penales premodernos, actualizando el castigo penal expresivo, el gasto punitivo improductivo como demostración expresiva de fuerza (Hallsworth, 2006; al respecto ver también Pratt, 2006).

Esta tendencia se observa en el saber criminológico: si las criminologías de la era del Estado de Bienestar tendían a trabajar bajo el supuesto de la perfectibilidad del hombre y ver al delito como producto de una socialización deficiente en el marco de las desigualdades sociales, comienzan a circular criminologías centradas en el diagnóstico que entiende al delito como producto de un control inadecuado; hay una tendencia al pasaje desde las teorías de la “privación social” hacia las *teorías del control* (Garland, 2005). En este marco se inserta el surgimiento de la

nueva corriente dentro del campo de los estudios criminológicos que se conoció con el nombre del realismo criminológico de derecha. Tonny Platt y Paul Takagi (2001) condensan en tres ejes las características fundamentales que definen a los nuevos realistas: en primer lugar, su enfoque exclusivo en el crimen convencional violento (*street crime*), dejando expresamente de lado, todos los ilegalismos vinculados a la criminalidad de “cuello blanco”. En segundo lugar, los une un *anti-intelectualismo*: aparece un fuerte pragmatismo en el cual la pregunta sobre las causas de los comportamientos delictivos desaparece; el centro de su preocupación lo ocupan las estrategias posibles ante el “problema” de la criminalidad. De aquí su “realismo”. Por último, el castigo, la represión y el aumento de la presión penal como respuesta casi exclusiva ante un delito (y un delincuente) esencializado: “*la gente perversa existe. Nada puede hacerse con ellos más que separarles de la gente inocente*” (Van den Haag, 1975). A su vez, forman parte del conjunto de discursos neoliberales que hacen blanco en los arreglos institucionales ligados al Estado de bienestar:

Es a partir, entonces, del asalto que realizaron las teorías neoliberales al campo discursivo penal desde mediados de los '70, que un sólido arco de nuevas propuestas se ha adueñado del sistema penal. Estas ideas parten de una filosofía moral asentada en la responsabilidad individual inexcusable y se concentran en la noción de justicia que expresa taxativamente la ley y de un cierto “realismo” que ha renunciado a erradicar el problema de la delincuencia y se plantea sólo cuáles son las mejores medidas penales para reducir los daños que le producen a la sociedad las conductas delictivas (Pegoraro, 2001:152).

Ya en los años '90, y a partir de la experiencia en la ciudad de New York durante el mandato del alcalde Rudolph Giuliani, estas corrientes se condensarán en la popular fórmula de la “tolerancia cero” contra el crimen (Wacquant, 2000).

Si las criminologías de la vida cotidiana pueden ser entendidas como unas *criminologías del sí mismo*, en tanto entendían al delito como un elemento normal producto de un sujeto racional que toma decisiones como cualquier otro agente del mercado, es decir, como cualquier sujeto no-delincuente, Garland llama a estas criminologías neoconservadoras *criminologías del otro*, en tanto esencializan la diferencia. Como parte de una articulación de imágenes, arquetipos y ansiedades extendidas en la sociedad, más que una forma de construcción de conocimiento ligada a la investigación científica, esta criminología “... resulta ser un discurso político del inconsciente colectivo, aun cuando proclama ser, en líneas generales, realista y ‘de sentido común’, frente a las ‘teorías académicas’ (Garland, 2005: 228). Su forma de delinear al delincuente lo describe

como radicalmente antisocial: el abandono del ideal rehabilitador como correlato de su concepción del sujeto delincuente alcanza en algunos casos, en particular para ciertos tipos de criminales, los límites de lo humano.

El “otro” que es esencializado en estas producciones criminológicas fue construido desde dos ejes: algunas teorías, retomando una vieja tradición, utilizan explicaciones biológicas y genéticas para encontrar la diferencia entre delincuente y no delincuente, como es el caso de Wilson y Herrnstein (1986). Sin embargo, más importantes fueron los análisis “culturalistas” del otro, que hicieron foco en la conformación de una cultura de la pobreza, como una verdadera “cultura de la dependencia” de las intervenciones sociales asistenciales, en tanto caldo de cultivo de una decadencia moral que se reflejaba en la indisposición para el trabajo, el consumo de drogas, los embarazos juveniles y el delito. A partir de conceptos como “*underclass*”, “cultura de la dependencia” o “cultura de la pobreza” se tejió una producción que asoció a la pobreza como fenómeno cultural, propiciado por las políticas sociales generadoras de “dependencia” y decadencia moral subjetiva, con el delito (Alvarez Uría, 1998; Garland, 2005; Pitch, 2009; esta mirada del “otro” puede encontrarse en Wilson, 1987).

De esta manera, a partir de finales de los años setenta la política criminal muestra un conjunto de tendencias que al mismo tiempo que se articulan muestran también elementos divergentes: el ascenso de estrategias que reconstruyen una racionalidad más propiamente neoliberal, ligadas a unas *criminologías del sí mismo* y otras que desde una perspectiva marcadamente neoconservadora se vinculan a las *criminologías del otro*; ambas se imponen a lo que globalmente Garland llama *criminología socialdemócrata*, que veía en el delincuente el producto de las desigualdades sociales, por las cuales responsabilizaba al Estado, y aunque su eclipse no es absoluto, la misma aparece en marcada declinación (Garland, 2005). Creemos que, aunque en términos analíticos es pertinente esta conceptualización global en términos de criminología socialdemócrata o welfarista, la cual puede entenderse en términos generales en tanto *racionalidad social*, la misma tiende a homogenizar un conjunto bastante heterogéneo de perspectivas teóricas que retoman la cuestión de las “causas sociales” del delito. En el próximo capítulo analizaremos tres construcciones teóricas que recuperan esta cuestión, construyendo en sus continuidades y discontinuidades algunas de las líneas de fuerza que atraviesan los modos de problematización que plantea la emergencia contemporánea de la prevención social del delito en Argentina.

## 2.2. Emergencia de la nueva prevención

La emergencia de la “nueva prevención” se produce en este contexto de desarticulación de las formas en que se había organizado el campo de la política criminal durante los primeros tres cuartos del siglo XX, en un contexto en el que la idea de prevención prolifera también más allá del campo de la política criminal (Pitch, 2009). Como veremos, muchos de los ejes problemáticos que se plantean acerca del análisis de las políticas preventivas se orientan a desentrañar su relación con estas tendencias que se abren en la política criminal a finales de la década del setenta, es decir, si puede inscribirse como expresión exclusiva de una de ellas, si es un artefacto compuesto o si se encuentra más vinculado a las formas anteriores que adquirió el complejo penal-welfare. En este último sentido, una de las preguntas que puede hacerse respecto de esta emergencia, y que se encuentra en las discusiones de la literatura especializada, refiere a cuáles serían los elementos o procesos que configuraron como *nueva* a la “nueva prevención”. Es decir, qué desarrollos novedosos se observan en estas políticas que difieren de las formas en las que la prevención fue problematizada en el pasado.

Partiendo de la clasificación “epidemiológica”, que distingue entre los tipos de prevención *primaria, secundaria y terciaria*, Crawford (2009) sostiene que si bien la noción de prevención del delito no fue un invento exclusivo de finales del siglo XX, la emergencia del giro preventivo en aquel momento supuso una reconfiguración y reconceptualización atravesada por la desagregación e incorporación entre diferentes campos de políticas. En este sentido, lo que las clasificaciones actuales entienden como prevención primaria del delito, en tanto intervenciones generales sobre las condiciones de vida, se refieren al ámbito que durante el siglo XX configuró lo que conocemos como el campo de las políticas sociales modernas. No obstante, estas no fueron, salvo contadas excepciones, denotadas como estrategias de prevención del delito: sus patrones de legitimidad social se construyeron en torno a principios como la seguridad y protección social. El tipo de prevención secundaria, entendidos como programas focalizados y selectivos sobre poblaciones específicas, tuvo un desarrollo marginal en los diferentes arreglos welfaristas, eclipsado por las intervenciones universales o del tipo del seguro social, que tampoco fueron conceptualizadas como políticas de prevención del delito. La prevención terciaria, que estaría ligada a la contención de la reincidencia, estuvo centrada en el desarrollo de la “justicia criminal”,



es decir en el interior del sistema penal, donde la tríada de tribunales, fuerzas policiales y prisión problematizaron la prevención entre el correccionalismo y la disuasión. En este sentido, el giro preventivo es en gran parte una historia de reconfiguración institucional entre los diferentes campos de políticas y de las racionalidades políticas que emergían en ellos (Crawford, 2009). La “nueva prevención” puede entenderse como la emergencia de un nuevo ámbito de políticas en cierto espacio, o “vacío” entre la justicia criminal y la política social:

As a distinct policy domain, crime prevention and its siblings, ‘community safety’ and ‘urban security’, emerged in an awkward policy void between criminal justice on the one hand, and social and urban policy on the other (Crawford, 2009:3).

Como un dominio distintivo de políticas, la prevención del delito, así como sus medios-hermanos la “seguridad comunitaria” y la “seguridad urbana”, emergen en un incomodo vacío político entre la justicia criminal, por un lado, y la política social y urbana, por el otro. (Traducción propia).

La idea de prevención del delito (en sus diferentes construcciones, desde las propiedades disuasivas de la pena hasta las medidas de rehabilitación social que propone el discurso correccionalista) durante los primeros tres cuartos del siglo XX se mantuvo casi exclusivamente en el interior del sistema penal, y aunque existieron producciones teóricas que sostuvieron la necesidad de intervenciones extra-penales, las mismas no se materializaron salvo contadas, pero significativas a nuestro juicio, excepciones. Estas descansaban en las diferentes criminologías correccionalistas que proliferaron con la formación del complejo “penal-welfare” (Garland, 2005) a finales del siglo XIX y principios del XX, las que confiaban en la capacidad de “la reforma social” para atenuar la comisión de delitos, es decir, en los mecanismos extra-penales. Sin embargo, el control gubernamental del delito, antes de la década del setenta, continuó centrándose en el sistema penal:

Por más importante que fuera el papel que las medidas sociales debían cumplir en la reducción del delito, las demarcaciones burocráticas determinaban en última instancia lo que se hacía. Así, el control del delito gubernamental siguió concentrándose en la sanción reactiva frente a los individuos delincuentes más que en la prevención social del delito (Garland, 2005; 89).

De este modo, entendemos que el “giro preventivo” de la política criminal desde mediados de los años setenta expresa un intenso proceso de reconfiguración de las relaciones entre ámbitos de intervención estatal, de sus modalidades de intervención y de las racionalidades políticas que estas reconstruyen, y no sólo una modificación de la forma de nombrar prácticas ya existentes, es decir, nuevos nombres para viejas prácticas.

Existe la impresión que la prevención se ha vaciado de contenido producto, principalmente, del manoseo que se ha hecho de la palabra a través de la metamorfosis en la nominación de las políticas que tradicionalmente se han impulsado: hay policías preventivas, como también una prevención que fortalece la organización social (prevención comunitaria), la que pone alumbrado público en una calle, poda árboles o recoge basura (prevención situacional) y que no se diga de la que crea fuentes de empleo o genera gasto social (prevención social). Son ejemplos en el cambio de los nombres en la acción policial, políticas urbanas, políticas sociales y políticas de empleo que normalmente se las realiza y que se las debe seguir haciendo independientemente de la necesidad de reducir la violencia (Carrión, 2009:7).

Aunque coincidimos en el posicionamiento que se expresa en la última línea, esta idea de que la impronta preventiva procede sobre todo cambiando nombres a políticas que se desarrollaban anteriormente pierde de vista el hecho central de que la incorporación de diferentes políticas dentro de las lógicas que priman en la “nueva prevención” modifica las modalidades de intervención, las formas de delimitación de sus poblaciones objetivos y los contenidos a partir de las que se los delimita, es decir, reorganiza dichos ámbitos de intervención. Como sostienen Edwards y Hughes (2009), las diferentes formas en que el giro preventivo se expresa en conceptos como “prevención del delito”, “seguridad comunitaria” o “prevención integrada”, no refieren a diversas etiquetas que compiten por nombrar una misma cosa, sino a diferentes problematizaciones acerca de los que es necesario prevenir, construyendo otros sujetos y objetos.

Aunque existe una alta dispersión en las formas de intervención que se inscriben en el giro preventivo de los años setenta y ochenta, mostrando diferentes tipos y modelos que luego analizaremos, estos desarrollos comparten algunas características fundamentales: en primer lugar, la centralidad de la dimensión local como espacio de intervención que reconstruyen estas políticas. De manera articulada, el ingreso de la *comunidad local* como protagonista de este tipo de estrategias expresa la pluralidad de organismos que participan en sus distintos niveles de implantación, incluyendo como nota distintiva una multiplicidad de actores no-estatales. Por otro lado, involucra también la extensión de las acciones preventivas más allá de las conductas que infringen la ley penal, alcanzando aquellas denominadas *incivilités*, no formalmente delictivas. Sin embargo, más allá de estos elementos distintivos, la característica que configura como “nueva” a la *nueva prevención* es fundamentalmente la proliferación de estrategias que se ubican por afuera del ámbito del sistema penal, es decir, que son extra-penales, las cuales frente a la concepción pasiva e indirecta de la prevención penal, oponen un modelo que intenta configurarse como directo y pro-activo (Baratta, 1997; Crawford, 1998, 2009; O’ Malley, 2004; Edwards y Hughes, 2009; Pavarini, 2009; Selmini, 2009).

Ahora bien, la proliferación de políticas de prevención del delito que se distinguen por una forma de territorialización centrada en lo local, por un desdibujamiento del papel monopólico que tradicionalmente tuvieron los Estados centrales en el control del delito y por la incorporación de nuevos actores no-estatales, pero por sobre todo, que se plantean como intervenciones preventivas *extra-penales*, recuperan algunas experiencias “latentes”, que aunque marginales, se organizaron antes del giro preventivo de mediados de los años setenta. Nos interesa consignar algunas de las “excepciones” que históricamente se produjeron en términos de desarrollo de estrategias preventivas extra-penales, dado que son significativas en relación a ciertos puntos de contacto con las experiencias de prevención social del delito que analizamos en esta investigación. Consideramos que en estas intervenciones podemos recuperar algunas claves analíticas acerca de las condiciones de posibilidad de la proliferación de la prevención del delito, específicamente de la prevención social, en tanto claves para dar cuenta del desbloqueo de una forma de intervención que se mantuvo latente y que en un momento histórico dado, a partir de la articulación estratégica de diversos elementos, prolifera o se extiende.

La primera estrategia extra-penal que identifica la literatura sobre la cuestión y que se organiza bajo los presupuestos de una prevención “social” del delito es el *Chicago Area Project*, que se pusiera en marcha en el año 1932 en la ciudad de Chicago bajo la dirección de Clifford Shaw, uno de los sociólogos más destacados de lo que se conoció como la “Escuela de Chicago”. Organizado bajo los supuestos teóricos del enfoque “ecológico” acerca de las “zonas de transición” o de “desorganización social” que en el capítulo próximo analizaremos, esta estrategia de intervención se proponía la modificación de las condiciones de vida urbana, en zonas específicas de la ciudad, como forma de contener los comportamientos delictivos. Uno de los ejes organizadores del programa se centraba en la promoción de la participación activa de los residentes locales en el mismo. El apoyo y la participación de los habitantes de estos barrios fue vista como la condición fundamental para el éxito de la experiencia, lo que se expresa en las modalidades de implementación que prescribió.

En un proceso gradual, una primera etapa se orientaba a la identificación y el establecimiento de contacto con las instituciones y residentes locales más influyentes de los barrios, con el fin de involucrarlos en el trabajo con jóvenes locales. Este proceso además suponía el reclutamiento y contratación de estos mismos sujetos como representantes territoriales “nativos” del Proyecto, cuya tarea era la organización de grupos de referentes locales con el

objetivo trabajar con los jóvenes. Una vez formado el grupo, el proyecto proveía los recursos institucionales y económicos. Este rol protagónico de residentes del propio barrio fue un desarrollo polémico, que generó la resistencia de los profesionales del trabajo social. El Proyecto comprendía al menos tres formas de intervención: programas recreativos para niños y jóvenes de los barrios; campañas para mejorar la provisión de servicios en las áreas de intervención, en cuanto a los servicios educativos, la conservación física o la seguridad vial; y actividades y asistencia a “jóvenes delincuentes” y adultos que volvían a las comunidades luego de estar en prisión. Estas actividades suponían los objetivos de facilitar los contactos significativos entre adultos y jóvenes de la comunidad, introducir a los residentes en las problemáticas ligadas a la educación y el desarrollo de niños y jóvenes, y crear canales de comunicación entre los residentes locales y las autoridades de instituciones públicas y privadas para la provisión de recursos en los barrios (Medina Ariza, 2010).

Otro de las intervenciones que sobresalieron por estructurar una dinámica extra-penal de prevención social del delito, ya a principios de los años sesenta, fue el programa *Mobilization for youth* diseñado por Lloid Ohlin (profesor de Trabajo Social en la Universidad de Columbia), basándose en las investigaciones que junto a Richard Cloward dieron sustento a la teoría de la “oportunidad diferencial”. Ésta intentaba conjugar el análisis sobre la presión estructural de Merton con las ideas acerca de la producción subcultural propuestas por autores del ámbito de Chicago, como analizaremos en el próximo capítulo (Cloward y Ohlin, 1960; Cid Moliné y Larrauri Pijoan, 2001; Medina Ariza, 2010). El modelo de movilización de recursos, que fue uno de los primeros componentes de la corriente de “Guerra contra la Pobreza” y antecedente directo del *Community Action Program*, recuperaba la idea de la activación de las capacidades y energías comunitarias como forma de prevenir el delito, haciendo hincapié en la generación de oportunidades legítimas para los jóvenes. Se comenzó a aplicar en el Lower East Side de New York, un barrio pobre de mayorías afroamericanas y de inmigrantes portorriqueños. Las actividades que planificaba incluían trabajos para adolescentes, la puesta en marcha de centros de atención comunitaria y la organización de los residentes locales para la participación en acciones sobre temas relevantes de los barrios. El programa fue vaciado del soporte de las autoridades políticas cuando grupos organizados por el programa iniciaron protestas por mejores condiciones de vida, acusándolo de fomentar el desorden público y el antagonismo racial. A partir de este punto el programa abandonó la organización comunitaria y se orientó a la capacitación y

preparación de los jóvenes para el mercado de trabajo. Se señala que estos programas fueron los blancos de la crítica de los criminólogos conservadores, quienes lo mostraron como evidencia de que las reformas sociales no eran efectivas para la prevención del delito, en el marco del nuevo clima político y cultural que emergía entrados los años setenta (Medina Ariza, 2010).

Estos programas aparecen como experiencias aisladas de prevención extra-penal que desarrollan una lógica de intervención que luego es reactualizada, en el sentido de una recuperación-reelaboración en las estrategias preventivas de finales de siglo XX. Habiendo analizado las formas en las que emerge la “nueva prevención” del delito y algunas de las discusiones que se organizan en torno a ella, nos abocaremos a repasar los tipos en que las mismas se estructuraron en su desarrollo histórico.

Dada su amplitud e intensa heterogeneidad, en el conjunto de intervenciones que son incluidas en la noción de prevención del delito surgen numerosas formas de clasificación y de condensación de las mismas en tipos o estrategias diferentes. Como adelantamos, una de estas clasificaciones propone diferenciar entre los tipos de prevención *primaria*, *secundaria* y *terciaria* (Sozzo, 2000; Selmini, 2009). El primero se caracterizaría por orientarse sobre las “condiciones criminógenas” en un contexto físico o social dado, sin referencia a prácticas ilegales anteriores. El segundo estaría conformado por medidas dirigidas a “grupos en riesgo” delictivo. Por último, la prevención terciaria se distinguiría por intervenir luego de la comisión de delitos, con el fin de prevenir futuros incidentes. Este esquema también se ha complejizado introduciendo las dimensiones de las víctimas y el contexto. Así, podríamos diferenciar intervenciones preventivas, primarias, secundarias y terciarias, sobre los autores (potenciales o no), las víctimas (también, potenciales o no) y los contextos (Van Dijk y De Waard, 2009). Otras tipologías instan a diferenciar las estrategias preventivas en relación a una dimensión temporal de su injerencia (antes, durante o luego del acto), el objeto de su intervención (los comportamientos de los sujetos o la modificación del contexto social) y su carácter *defensivo* (sobre los síntomas o emergentes) u *ofensivo* (sobre las causas) (Selmini, 2009).

Sin embargo, existe una forma preponderante de estructurar las diferencias entre las distintas intervenciones concretas que se desarrollan bajo la noción de prevención del delito, y es la que separa o diferencia dos grandes grupos: la *prevención situacional-ambiental*, y la *prevención social*. A su vez, podemos señalar un proceso posterior de autonomización de otras

dos formas, la prevención comunitaria y la “prevención del desarrollo” (*developmental crime prevention*) (Sozzo, 2000; O’ Malley, 2004; Selmini, 2009).

Podemos decir que la táctica *situacional-ambiental* se diferencia fundamentalmente por estar orientada hacia las víctimas potenciales, y esta orientación se evidencia a partir de organizar todo un conjunto diverso de intervenciones sobre las situaciones y los ambientes para reducir las oportunidades de que se cometan delitos en ellos. El marco conceptual de referencia del cual parten estas intervenciones hace hincapié, no en el delito entendido como una predisposición individual, sino como consecuencia de factores que favorecen las oportunidades delictivas de actores presentados como racionalmente motivados (Cohen, 1985; Baratta 1998; Sozzo, 2000, Selmini, 2009). Son las corrientes que, como vimos, David Garland conceptualizó como *criminologías de la vida cotidiana*, integrando tanto las teorías del delito como elección racional, la teoría de las actividades rutinarias y el delito como producto de la oportunidad. Expresan el pasaje desde una noción de *rehabilitación*, propia de las criminologías del “penal-welfare”, hacia la *prevención*, mediante la reducción de la disponibilidad de oportunidades, la modificación de rutinas y el aumento del control situacional. Esto supone el descentramiento del individuo ofensor y sus condiciones de existencia por la noción de *evento delictivo* y las *situaciones criminógenas* (Garland, 2005).

Por su parte, el modelo de *prevención social* se distingue por intentar influir en las supuestas causas sociales-estructurales que estarían por detrás de los comportamientos delictivos; es decir, a diferencia de las anteriores, se orienta fundamentalmente hacia los potenciales ofensores. Este modelo contiene ciertos resabios positivistas, tanto respecto del tipo de interpretación que propone acerca de los “fenómenos delictivos” (en términos de su etiología, pues se centra en la búsqueda de las causas del delito), como de su disposición hacia la “*reforma social*” como método *ex – ante* de prevención. Uno de los puntos centrales de debate en torno a este tipo de intervenciones es su *especificidad*, fundamentalmente en relación al campo de las políticas sociales, lo que constituye el punto nodal de nuestro problema de investigación. Dado que más adelante nos referiremos a esta cuestión, nos interesa poner de manifiesto aquí que dicho debate se estructura entre quienes proponen una visión “amplia” de las políticas de prevención social, asimilándolas al conjunto de intervenciones sociales del Estado, y quienes buscan delimitar su especificidad a partir de identificar lo particular de sus objetos de intervención y de sus fines propuestos. Algunos representantes de esta última posición distinguen dos orientaciones internas

dentro de esta estrategia: una ligada a las motivaciones individuales y otra al contexto social. De esta manera, proponen diluir la noción de prevención social, y distinguir entre un tipo de estrategias que pretenden actuar “sobre” el autor potencial, como la “prevención del desarrollo”, y otro tipo de estrategia que intervendría en las condiciones “socio-comunitarias”, como la prevención comunitaria del delito (Selmini, 2009).

Como vimos, la noción de lo local es una de las dimensiones distintivas de la proliferación contemporánea de la prevención del delito. Y en este marco surge la importancia de la interpelación a la *comunidad* en estas políticas. La autonomización de la prevención comunitaria como un tipo diferente de táctica preventiva estaría dada por la forma en que estas políticas construyen a la comunidad como sujeto activo de la intervención, y no sólo como su “lugar” u objeto de realización. Dentro de estas estrategias de *responsabilización* de los ciudadanos (Garland, 2005), conviven tanto intervenciones que promueven una idea de “comunidad defensiva” frente a los potenciales ofensores, como intentos de desarrollar participación comunitaria y nuevas formas de solidaridad social. Esto marca el grado en que la prevención comunitaria puede pensarse como una forma compuesta, que engloba tanto medidas de prevención social como estrategias situacionales (Selmini, 2009). Las intervenciones que usualmente se realizan bajo la denominación de prevención comunitaria pueden condensarse en estos tres enfoques: la organización de la comunidad, como movilización de los residentes para el fortalecimiento del control social informal; la defensa de la comunidad, bajo variadas formas de autoprotección, vigilancia comunitaria o ligada a la reforma urbana y arquitectónica; y por último, el desarrollo de la comunidad, ligada al mejoramiento de las condiciones sociales de vida (Selmini, 2009). Como analizaremos, las intervenciones que analizamos en esta tesis se inscribieron en el tipo de prevención “social” del delito; sin embargo, sus enfoques estuvieron atravesados fuertemente por la noción de *comunidad*, intentando generar cierta movilización o “reactivación comunitaria” que las acerca a esta modalidad *comunitaria* y hace más difusos los límites entre esas modalidades.

A su vez, podemos decir que se ha autonomizado un cuarto tipo de intervención preventiva, diferenciada por el énfasis en las motivaciones y las capacidades individuales a la hora de construir sus estrategias: la “prevención del desarrollo”. Farrington y Tonry definen esta modalidad como “*intervenciones diseñadas para prevenir el desarrollo de potenciales delictivos en individuos, enfocándose especialmente en riesgos y factores protectivos descubiertos a través*

*de estudios sobre el desarrollo humano*” (Farrington y Tonry, 1995: 2-3, citado en Sozzo, 2008). Esta orientación hace foco en el desarrollo de aquellas motivaciones (entendidas como condiciones criminógenas) que generan conductas criminales. Y en esta vertiente es particularmente importante la noción de *factores de riesgo*: podrían diferenciarse los factores individuales (bajo autocontrol, agresividad, escasa capacidad de planificación, etc.), los factores familiares (fallas en el ejercicio de la paternidad, conflicto, abusos, abandonos, etc.) y los factores socio-económicos (condiciones de privación, degradación comunitaria, influencia de los “pares”, etc.) (Selmini, 2009). Y aunque como vemos, habría puntos de indistinción con la estrategia social, la diferencia radica en el énfasis sobre los procesos de conformación de estas estructuras motivacionales a nivel individual, durante el desarrollo de un curso de vida. Por otro lado, nos interesa marcar las afinidades que este enfoque, centrado en un registro individual-subjetivo que hace hincapié en el desarrollo de capacidades o motivaciones, tiene con las miradas que proliferan en el campo de la política social en torno a las nociones (con sus diferencias, como analizaremos en los próximos capítulos) de *desarrollo humano*, o *capital humano*.

### 2.3. Modelos y experiencias nacionales

Las formas en las que estas diferentes estrategias se combinaron en intervenciones concretas en el contexto internacional permiten establecer dos “modelos” de políticas de prevención del delito. Por un lado el modelo *anglosajón*, principalmente en Gran Bretaña y EEUU, caracterizado por los siguientes elementos: una prevalencia fuerte de la prevención situacional por sobre la social; el protagonismo de las agencias policiales; el énfasis en las potenciales víctimas, tanto en su necesidad de protección como en el sentido de su responsabilización, a partir de mecanismos de involucramiento de la comunidad local en funciones de vigilancia; una impronta managerial; y por último, una incorporación de actores no-estatales del ámbito local, aunque con un control de los lineamientos generales por parte del Estado central. Por otro lado, el modelo *francés* o continental se distingue por el predominio de la táctica social por sobre la situacional; el intento de inscribir las intervenciones en el ámbito local, al nivel de los alcaldes; una limitada responsabilización de las víctimas como de la comunidad; una matriz menos dirigista, enfocado en la búsqueda de colaboraciones entre el plano nacional y local (ej. “contratos de prevención” en Francia durante los años ochenta, elemento retomado por el



Plan Nacional de Prevención del Delito en su reformulación del año 2003); participación de la policía a partir del modelo de “proximidad” con la ciudadanía (Selmini, 2009). Sin embargo, en las últimas décadas se observa una tendencia general hacia la centralización de la estrategia situacional ambiental que pareciera hacer más borrosa la distinción que aquí presentamos entre el modelo anglosajón y el continental. Y también, surge con fuerza la estrategia “del desarrollo” ante una declinación de las estrategias típicamente sociales. Esta declinación se observa tanto en la pérdida de relevancia de las medidas preventivas al interior de los programas preventivos, como en la “baja intensidad” de sus intervenciones: sólo algunas medidas asistenciales de corto alcance (Selmini, 2009).

Si bien esta modelización es productiva en términos de condensar orientaciones generales, quisiéramos ahora “abrirla” para introducir algunas referencias a procesos históricos de diferentes experiencias nacionales que complejizan la homogeneidad al interior de los modelos y su heterogeneidad externa. En cuanto al caso inglés, si bien las estrategias situacionales ambientales muestran de manera más marcada los rasgos característicos de una racionalidad neoliberal, en el sentido de su reivindicación de la participación de agentes privados en los procesos de aseguramiento urbano, la lógica actuarial de administración del riesgo y su construcción del delito y del delincuente como actor racional, Hope (2009) destaca que esta es en sí misma una construcción compleja, compuesta, donde se articulan dichos elementos, pero también se mantienen ciertas aristas dispares, como por ejemplo la reivindicación de la seguridad como un problema de provisión pública. Y en este sentido, aunque la prevención situacional ha sido uno de los ejes fuertes del conservadurismo de Thatcher, la misma había sido anteriormente tematizada por el laborismo como una “*‘third way’ between the crude polarity of ‘physical’ and ‘social’ crime prevention*” (una ‘tercera vía’ entre la polaridad entre una prevención del delito ‘física’ y otra ‘social’) (Hope, 2009: 45, traducción propia). En la misma línea, luego de 1997, este partido intensificó el involucramiento estatal en cuanto a la provisión de recursos para la prevención situacional.

En otra apuesta por complejizar el “modelo inglés” de prevención situacional, Edwards y Hughes (2009) subrayan la complejidad de la noción *community safety*<sup>5</sup> en los desarrollos de

---

<sup>555</sup> La traducción de esta expresión al castellano presenta ciertas complejidades: existen dos palabras en inglés para referir a la noción de seguridad, *safety* y *security*. “La primera hace referencia a la protección de la integridad del individuo y su propiedad, mientras que la segunda hace referencia al mantenimiento del orden público. En este caso la elección de *community más safety* pudiera ser entonces traducida por “seguridad de los individuos en

política criminal a partir del “giro preventivo” en los años ‘70 y ‘80 en Inglaterra, a partir de entenderla como un “significante flotante”, en tanto en la experiencia inglesa la “seguridad comunitaria” se configuró como un campo contradictorio y de lucha entre diferentes problematizaciones. En este sentido, *community safety* emerge como un “paraguas” alternativo a las estrategias preventivas caracterizadas por la centralidad del trabajo policial, el enfoque tecnológico y el modelo situacional, complejizando la dualidad entre una tendencia neoliberal expresada en las criminologías del *self* y otra neoconservadora en las criminologías del otro. La *community safety* significó en los tempranos ‘80 una estrategia de los gobiernos locales para moverse más allá de la agenda tradicional de la prevención del delito manejada por la policía: buscó involucrar a otras agencias “sociales” en la prevención del delito a partir del enfoque multiagencial. Durante las décadas de 1990 y 2000, la seguridad comunitaria fue uno de los componentes cruciales de la administración laborista en la retórica acerca de las “causas del delito”.

En esta línea, una de las narrativas centrales que se construyeron sobre la *community safety* la entendieron como “*a progressive third way*” (Edwards y Hughes, 2009). La noción aparecería como la producción de un conjunto de “administrative or policy criminologists” (entre los que cuenta a los realistas de izquierda Lea, Matthews y Young) durante los años ochenta, la cual es retomada por los autores del Informe Morgan<sup>6</sup> en 1991 para volver sobre las “causas del delito” que habían sido dejadas de lado durante la década de los ochenta por el gobierno conservador, a partir del enfoque “neo-clásico” de la disuasión penal, el delito como actividad racional y la prevención situacional tecnológica. La oposición conservadora a las recomendaciones del Informe Morgan disparó la reformulación laborista que Tony Blair cristalizó con el lema “*tough on crime, tough on the causes of crime*” (“duro con el delito, duro con las causas del delito”), tratando de contrarrestar la acusación del conservadurismo acerca del descuido laborista sobre la cuestión del delito. Esta problematización reconstruía a la multiagencialidad como una forma de gobierno que entendiera la cuestión del delito de manera más holística, haciendo hincapié en sus causas e involucrando a la política social en la lógica de *partnership*, retomando a los realistas de izquierda.

---

*comunidad*”, lo que se acerca más a la noción de seguridad ciudadana tal como es empleada en América Latina “(Torconal Montt, 2009:75).

<sup>6</sup> Informe de la *Home Office* Inglesa de 1991 significativo por su enfoque “socialdemócrata”. Home Office (1991) *Safer Communities: The local delivery of crime prevention through the partnership approach* (Morgan Report). London: Home Office.

The influence of the Morgan Report and its translation into Labour Party ‘third way’ thinking can also be seen in the appeal made to ‘joined-up’ and holistic governance and the technique of partnership working, also pioneered by the social democratic- oriented ‘left realist’ criminologists. (...) The key point about this narrative is that the concept of community safety enabled the Labour Party, at both national and municipal levels, to reassert the social democratic association of crime control and social policy while accommodating more immediate, palliative measures for reducing crime and addressing the needs of victims (Edwards y Hughes, 2009: 71).

La influencia del Informe Morgan y su traslación al pensamiento de la “tercera vía” del Partido Laborista, también puede ser vista en el esfuerzo por unir una forma de gobierno holística y la técnica del trabajo asociativo [entre agencias, multiagencial], también promovido por los criminólogos ‘realistas de izquierda’ de orientación socialdemócrata (...) El punto clave de esta narrativa es que el concepto de seguridad comunitaria posibilitó al Partido Laborista, en sus dos niveles, nacional y municipal, reafirmar la asociación socialdemócrata entre control del delito y política social, mientras establecía de inmediato medidas paliativas para reducir el crimen y hacer frente las necesidades de las víctimas (Edwards y Hughes, 2009: 71).

En cuanto al proceso histórico que se desarrolló acerca de la emergencia de la prevención del delito en Francia, Wyvekens (2009) identifica tres períodos. Durante los últimos años de la década del ’70 la cuestión del delito comenzó a incorporarse en el debate político, reagrupándose en términos de una oposición entre derecha e izquierda que se traducía en el enfrentamiento represión – prevención, respectivamente. El gobierno socialista que se impuso en 1981, luego del *Informe Bonnemaison*, se propuso “renovar” la prevención del delito (hasta el momento limitada al enfoque tradicional ligado al sistema penal). El *Informe Bonnemaison*, realizado por un comité pluripartidario presidido por el alcalde socialista de Epinay, un pueblo en los suburbios de París, proponía tres conceptos organizadores de la estrategia preventiva: “solidaridad”, “integración” y “localidad”. Entendía que las causas del delito se enraizaban en profundos procesos sociales, las condiciones de vida y de trabajo, la pobreza y la exclusión social, entendiendo que el Estado debía promover la “integración” de los sujetos “excluidos” de la “solidaridad” social y los intercambios sociales. En este sentido, entendía la orientación preventiva como una intervención absolutamente diferente de la acción represiva, en tanto actuaba sobre las “causas” del delito que esta última desatendía. Por ello, debía integrar a otras “agencias” más allá de la justicia penal, especialmente en el ámbito local e incorporando también actores de la sociedad civil (Sozzo, 2003). Así proponía los ejes de la territorialización de la prevención del delito y el refuerzo del rol del Alcalde en este ámbito. A partir de este informe, se autoriza a las municipalidades en 1983 a crear los Consejos de Prevención del Delito. Esta representaba la primera incursión de las autoridades locales en la prevención del delito y el primer paso para los acuerdos entre el Estado central y los municipios.

Este proceso de contractualización es reforzado en 1997 con la instauración de los Contratos Locales de Seguridad (De Maillard, 2009).

A pesar del origen socialista de Gilbert Bonnemaïson, y de la iniciativa del gobierno socialista, De Maillard (2009) sostiene que no debería cristalizarse esta inscripción política de la tendencia hacia la contractualización preventiva, dado que la misma permite una pluralidad de interpretaciones y significados reconstruidos desde diferentes tradiciones políticas:

Los neoliberales ven el contrato como un medio de reducir los costos mediante la implementación de nuevas herramientas de gobierno, reduciendo así el tamaño del Estado. Los funcionalistas/ managerialistas ven a los contratos como un medio para gestionar el entrecruzamiento de competencias entre diversos niveles de gobierno. Quienes están a favor de la participación ciudadana ven el contrato como una manera de gobernar “desde abajo” mediante la movilización de la sociedad civil (De Maillard, 2009: 84).

La orientación hacia programas sociales y culturales en términos amplios que caracterizan esta primera etapa durante la década del ochenta fijó la noción de que la experiencia francesa era sinónimo de prevención “social”. Y en términos retrospectivos, se identificó con una débil distinción entre estas estrategias y las políticas sociales, elemento criticado por su ambigüedad y supuesta falta de efectividad. En los años noventa se observa una transformación que retoma esta crítica, marcada por la emergencia del concepto seguridad (sécurité) desplazando al de prevención. Este período se caracteriza por un mantenimiento del enfoque de los contratos locales multiagenciales pero con un involucramiento mayor de la policía y la justicia, surgiendo conceptos como el de policía de proximidad o justicia de proximidad (justice de proximité). Un tercer período se abre en el año 2002 con la vuelta de la derecha al gobierno. Este aparece como un verdadero “giro punitivo” que Wyvekens llama “*repression named prevention*”. Se retrotraen las reformas ligadas a la policía de proximidad: “*According to the Minister of the Interior: ‘The role of the police is not to play football with young people, it is to catch criminals’*” (Según el Ministerio del interior: el role de la política no es jugar al fútbol con los jóvenes, sino atrapar criminales) (Wyvekens, 2009: 112). Se producen reformas penales que extienden los poderes de la policía y debilitan las garantías procesales, con una fuerte retórica contra las protecciones de los jóvenes, que tuvo como protagonista al entonces Ministro del Interior y luego presidente, Nicolas Sarkozy. En relación a la prevención del delito marca una tendencia hacia la familiarización de la responsabilidad por los menores “conflictivos” y las medidas contra nuevas “ofensas”

relacionadas al espacio público. A su vez, aparecen estrategias de prevención situacional, fundamentalmente a partir de la vigilancia con cámaras de video. Por último, la autora propone mirar los cambios desde el vínculo de las políticas preventivas con las políticas sociales: sostiene que el cambio en el año 2002 puede ser entendido no sólo en términos de un incremento de lo represivo, sino también y sobre todo de cómo la política social (en particular la urbana) ha decrecido, mostrando un cierto pasaje de un enfoque “social” hacia uno más “urbanista”, centrado en los espacios físicos y no en los sujetos (Wyvekens, 2009).

En este sentido se caracteriza al modelo actual de prevención del delito francés como un modelo mixto. Al tradicional despliegue de intervenciones ligadas a actividades sociales y culturales orientadas hacia jóvenes de los barrios desaventajados, en los cuales las acciones de “prevención” eran vagamente definidas, sin una marcada línea divisoria entre las actividades sociales y la prevención del delito, aparecen desarrollos posteriores con nuevas preocupaciones: una nueva preocupación por la víctima y, encadenada, el creciente enfoque por los “efectos” de la criminalidad y no sólo por sus causas (De Maillard, 2009). Esta complejización se expresa en la configuración de dos modelos paradigmáticos de enfoques preventivos locales. El primero lo llama de la “tranquilidad pública”, centrado en la noción de cohesión social: la inclusión urbana es una prioridad y el rol de la policía municipal no es central (sumado a que se le asignan ciertas tareas “sociales” como el vínculo con organizaciones de la sociedad civil), en el contexto de una relativa baja importancia de la cuestión de la seguridad en el discurso municipal. El referente de esta modalidad es la estrategia del gobierno socialista de Nantes, en que significativamente se evita el término “seguridad” reemplazándolo por el de “tranquilidad pública” y centrándose en el desarrollo urbano de los barrios populares. El segundo modelo, llamado de “paz social”, muestra una centralidad del accionar de la policía municipal, asimilando sus funciones con la policía nacional, centrando a la figura del alcalde en relación a la “seguridad de los ciudadanos”. El gobierno de centro-derecha de Amiens representa este segundo modelo, aunque no debería esta distinción cristalizar el clivaje izquierda-derecha, ya que gobiernos locales socialistas han incorporado elementos de cierta exacerbación punitiva (Le Goff, 2003 citado en De Maillard, 2009).

La experiencia histórica de desarrollo de estrategias preventivas en Italia repone la cuestión de la articulación de diferentes elementos característicos del modelo anglosajón y el modelo continental. Además, es sumamente significativo para nuestra investigación, dado que ha

tenido una influencia destacada sobre la experiencia argentina de prevención, como luego analizaremos. El caso italiano surge en la tensión en cuanto a la responsabilidad sobre la cuestión del delito de las diferentes instancias de gobierno. En este sentido puede entenderse la emergencia de una nueva infraestructura de gobierno local sobre prevención del delito en un contexto de “ausencia” del gobierno central (Melossi y Selmini, 2009). En cuanto a su contenido, la experiencia italiana se caracteriza por una combinación entre medidas sociales tradicionales, nuevas intervenciones de “*public reassurance*” (como asistencia a víctimas o movilización comunitaria) y prevención situacional del delito. Esta articulación ha sido conceptualizada como *prevención integrada*. Los orígenes de esta naturaleza combinada de la experiencia italiana se ubican por un lado, en la influencia del European Forum for Urban Safety, que promovió una red ciudad-ciudad, un énfasis en el rol de las autoridades municipales basado en el modelo francés de prevención social. La otra vertiente del caso italiano es, para algunos autores (y participantes de este proceso) más influyente aún que la anterior (Pitch, 2009); es la que se ubica en el intercambio intelectual que los criminólogos “críticos” italianos tuvieron con los “realistas de izquierda” británicos sobre modelos preventivos, plasmados en las páginas de la revista *La Questione Criminale* (Melossi y Selmini, 2009). Por otra parte, en el contexto italiano la prevención social del delito abarcó intervenciones que pueden definirse como de prevención comunitaria, que se propusieron fomentar la cohesión comunitaria y mejorar el ambiente urbano:

Recalling the Chicago School’s main assumptions, the basic idea is that crime, deviance and disorder are the result of the decline of community, conflicts between heterogeneous social groups, the abandonment of public space, and the deterioration of community relations. Consequently, interventions must act on these phenomena, using different strategies that collectively we might define as ‘community crime prevention’.

Retomando los principales supuestos de la Escuela de Chicago, la idea básica es que el crimen, la desviación y el desorden son el resultado del deterioro de la comunidad, los conflictos entre grupos sociales heterogéneos, el abandono del espacio público, y el deterioro de las relaciones comunitarias. Consecuentemente, las intervenciones deben actuar sobre este fenómeno, usando diferentes estrategias que integralmente pueden ser definidas como “prevención comunitaria del delito” (Melossi y Selmini, 2009: 168, traducción propia).

Esta interpretación es significativa para el caso argentino, dado que en el PCV la noción de comunidad tuvo una centralidad destacada, aunque es necesario subrayar que dicho programa no instrumentó de manera sistemática intervenciones de mejoramiento de los barrios en términos físicos o urbanos. Como luego desarrollaremos, la experiencia italiana tuvo una influencia

fundamental para el caso argentino, dado que se dio a partir de la recepción de los debates sobre la prevención del delito entre los realistas de izquierda británicos y los criminólogos críticos italianos, como Massimo Pavarini, Dario Melossi o Tamar Pitch. Así, la experiencia de la Región Emilia-Romagna ha alcanzado cierto grado de éxito en la “exportación” de la mirada más socialdemócrata del Programa “Cittá Sicura” en términos de “prevención integrada” hacia otras regiones del norte y el centro de Italia, habiendo sido el puntapié inicial de esta orientación el intercambio con la visión de los criminólogos realistas de izquierda británicos con la Universidad de Bologna, lugar donde se desempeña Massimo Pavarini, quién participara en el desarrollo de este programa (Edwards y Hughes, 2009b: 35).

Melossi y Selmini identifican en el caso italiano un proceso significativo para nuestro problema de investigación: la imposibilidad, dado las capacidades limitadas de los gobiernos locales, de materializar el objetivo de incidir en las causas estructurales del delito, observación significativa para nuestro análisis de la experiencia argentina, dado que problematiza las modalidades de intervención social en el último ciclo histórico. Asociado a esto, los autores identifican en los desarrollos recientes en Italia un debilitamiento de las intervenciones caracterizadas por una racionalidad “social-inclusionary” y un fortalecimiento de las ligadas a los enfoques situacionales (Melossi y Selmini, 2009). Esta tendencia acerca de la prevención social en Italia marca un proceso que no sólo se vincula a un debilitamiento, sino también a cierta mutación. Conjugado con esta “baja intensidad” de la prevención social, se observa la emergencia de la *developmental crime prevention*, prevención “psico-social” o prevención “temprana”. Estas tendencias se desarrollan en un contexto en el que a partir de la llegada del gobierno conservador del Primer Ministro Silvio Berlusconi se emprende una serie de reformas legislativas comprometidas con el enfoque “tough on crime” (Melossi y Selmini, 2009).

La experiencia holandesa respecto a la prevención del delito fue intensa en cuanto a la densidad de intervenciones que se estructuraron y además muestra algunas particularidades significativas, en cuanto a un enfoque “pragmático” que también articuló elementos de los diferentes modelos. Si bien presenta un protagonismo de las estrategias situacionales-ambientales y un menor desarrollo de las políticas de prevención social, u “*offender-oriented*”, acercándose al caso inglés, en Holanda las mismas se organizaron fundamentalmente a partir de formas de vigilancia basadas en la organización social de los habitantes de las urbanizaciones intervenidas y

en menor medida con recursos tecnológicos como las cámaras de video. En este sentido, el caso holandés retoma el “*what works*” anglosajón, pero a partir de cierto pragmatismo propio de una supuesta tradición política y cultural nacional, que además perfila una orientación “*people-based*” acerca de la búsqueda de mecanismos de participación y consenso (Van Dijk y De Waard, 2009).

En América Latina las políticas criminales también describen transformaciones que pueden ser inscriptas en la tendencia hacia el “giro preventivo” que describimos para Europa y América del Norte, aunque posteriormente en términos temporales, adquiriendo visibilidad durante la década de 1990. En general, son entendidas como un emergente de los procesos de democratización que se dan en la región durante los años ochenta y su articulación con la preocupación sobre la descentralización del Estado y la revitalización de la sociedad civil, problematizando la cuestión de los vasos comunicantes entre ambas instancias, a partir de la noción de participación ciudadana. En este sentido, se recuperan las líneas de fuerza que marcan la emergencia de estrategias preventivas en otros contextos, como desarrollamos en hasta aquí. Las políticas de control del delito en América Latina han participado de esta mutación en la proliferación de intervenciones que rebasaron los límites del sistema penal, intentaron establecer estrategias de “asociación” multiagencial, entendieron a la comunidad como su espacio privilegiado de intervención interpelando a la responsabilidad de los gobiernos locales, pero también de sus habitantes y agentes no-estatales. También son entendidas como un producto de la creciente relevancia pública que adquiere la cuestión del delito urbano en las ciudades de la región, que, aunque con heterogéneas manifestaciones según los países, en tanto atravesados por fenómenos dispares como el narcotráfico o la cuestión de las pandillas o “maras”, ha sido tematizado como la nueva problemática de la “inseguridad”. Este fenómeno no ha escapado a una fuerte “politización”, en el sentido en que Garland entiende esta noción, como vimos, en tanto reconfiguración del lugar del saber experto en relación al delito y la pena, y extendiéndose hasta convertirse en una cuestión central de los debates políticos y electorales (Garland, 2005). En este sentido, las formas de recuperación y los posicionamientos estratégicos en los que las políticas preventivas han participado son múltiples, respondiendo a las configuraciones histórico-políticas específicas de cada país en un momento determinado. Habiendo hecho este señalamiento, podemos decir una de las formas en las que las políticas preventivas han sido reivindicadas fue como una alternativa “progresista” a las corrientes de “mano dura” que circularon y circulan con fuerza por nuestro continente, aunque por supuesto, este clivaje no agota los procesos históricos



puntuales que los atraviesan (Dammert, 2007; Sozzo, 2000; 2008). A continuación, presentaremos algunas de las experiencias más relevantes para nuestra investigación.

En Brasil se observa en las últimas décadas un desarrollo de políticas que participan de la orientación preventiva, las cuales tienen la particularidad de ser presentadas en numerosas ocasiones como una alternativa a las políticas criminales fuertemente represivas que el estado brasileño despliega sobre las zonas urbanas marginalizadas de grandes ciudades como Rio de Janeiro y San Pablo, las cuales tienen un punto álgido en la militarización de las intervenciones policiales sobre las “favelas”. A su vez, reconstruyen la orientación extra-penal que caracteriza a la nueva prevención y, en la misma línea, comparten la revitalización de la sociedad civil acerca de la cuestión del delito y su administración, ampliando el lugar de organizaciones no estatales en el desarrollo de este tipo de intervenciones.

El *Plan Nacional de Seguridad Pública*, desarrollado por el Instituto Ciudadanía (presidido por Luiz Inácio “Lula” da Silva) entre los años 2000 y 2002 cuando fue presentado al Congreso brasileño, representa un emergente significativo en cuanto a estas nuevas tendencias en el campo de la política criminal. Aunque su desarrollo fue limitado, marcó un posicionamiento crítico sobre el accionar del sistema penal y las fuerzas policiales sobre las clases populares brasileñas, en particular los jóvenes, varones y negros; así entendió como problema central de su diagnóstico: “...*el verdadero genocidio a que viene siendo sometida la juventud brasilera, especialmente la juventud pobre del sexo masculino y, en particular, los jóvenes negros*” (*Plan Nacional de Seguridad Pública*, 2002: 14, citado en Hener, 2005). A partir de esta problematización, surge la reforma de las fuerzas policiales como un elemento fundamental del plan. Sin embargo, aunque sin centrarse en las nociones de prevención situacional o social, el plan retoma la “ampliación” característica de la “nueva prevención”, incorporando a diferentes actores de la sociedad civil, ONGs y “representantes de la comunidad”, tradicionalmente excluidos de la política criminal. Este llamado a la participación se extiende hasta los organismos planificados para el control de las fuerzas policiales, como el “Consejo Consultivo de Seguridad” o la “Comisión Civil Comunitaria de Seguridad” (Hener, 2005; Dellasoppa, 2011).

Un eje en el que se registra una intensa producción puede observarse en las intervenciones que se orientan a la organización de actividades artísticas y culturales para los jóvenes de estas áreas de las grandes ciudades. Las mismas se sustentan en el supuesto de la capacidad del arte

como práctica transformadora de la subjetividad de estos jóvenes, en términos de configuración de nuevas identidades que obturen la violencia y el delito, entendido éste como práctica violenta. Bajo el diagnóstico de la trama que une la pauperización social, los altos niveles de desempleo juvenil con la participación de los jóvenes de sectores populares en actividades delictivas violentas como el narcotráfico, estos programas buscan la construcción de habilidades y capacidades subjetivas alternativas, que puedan cumplir un rol supletorio en los procesos identitarios que estarían en la base de las lógicas grupales juveniles observadas en las maras o pandillas.

Un línea argumental que es subsidiaria de este planteo es la que problematiza al proceso de transformación subjetiva y construcción de identidades alternativas como mecanismos que, aunque sin revertir las causas estructurales de los procesos de criminalización, promueven una suerte de “reducción de daños” al debilitar los procesos que hacen a estos jóvenes presa predilecta del sistema penal en las instancias de criminalización secundaria. Estas transformaciones harían a dichos sujetos menos vulnerables frente al sistema penal. Aunque es difícil precisar cuántos proyectos culturales como forma de prevención del delito existen en Brasil, se calcula que serían más de 250 en las ciudades del noreste del país y cerca de 1000 en el total del mismo. Una de las experiencias más importantes en este sentido en Brasil es el proyecto *Afro Reggae*, el cual se creó en 1994 luego de una masacre policial de 21 residentes en la favela de Vigario Geral en Río de Janeiro. El proyecto consistió en la formación de un grupo musical como actividad artística destinada a los jóvenes de dicha favela y actualmente contiene más de 70 proyectos vinculados a la música, al circo y al teatro, empleando a más de 7000 jóvenes en distintas favelas de Rio de Janeiro. El mismo tiene una fuerte orientación hacia la producción de habilidades para el trabajo, buscando ser una salida laboral o en un espacio para la capacitación para tal fin (Durston, 2009; Neat y Platt, 2006; Ramos, 2006).

En esta misma línea de acción, el Gobierno Federal de Brasil ha promovido el *Programa Nacional de Seguridad con Ciudadanía* (PRONASCI, Ministerio de Justicia, 2006-2011):

Pronasci innova en el combate al crimen. Desarrollado por el Ministerio de Justicia, el Programa Nacional de Seguridad Pública con Ciudadanía (Pronasci) marca una iniciativa inédita en el combate a la criminalidad en el país. El proyecto articula políticas de Seguridad con acciones sociales; da prioridad a la prevención y busca

alcanzar las causas que llevan a la violencia, sin dejar de lado las estrategias de ordenamiento social y de Seguridad Pública (Citado en Dellasoppa, 2011).

Como parte del mismo, se pretende la instalación de cerca de trescientos “Puntos Culturales” en el interior de barrios marginalizados de 84 ciudades del país. En ellos se organizan actividades artísticas para jóvenes, en las que también la obtención de empleo es central, entendiendo a la cultura como palanca de la transformación, como lo indica un documento oficial sobre el proyecto: *“La cultura es un instrumento muy importante, en ciertos momentos aun más importante que la policía”* (citado en Durston, 2009).

Por su parte, Colombia presenta algunas experiencias destacadas por la literatura sobre la temática, como las implementadas en la ciudad de Bogotá bajo el liderazgo de Antanas Mockus, ex Alcalde Mayor de la ciudad y candidato presidencial en las últimas elecciones nacionales. Estas se englobaron en una propuesta centrada en la noción de “cultura ciudadana”, entendida como *“el conjunto de costumbres, acciones y reglas mínimas compartidas que generan sentido de pertenencia, facilitan la convivencia urbana y conducen al respeto del patrimonio común y al reconocimiento de los derechos y deberes ciudadanos”*<sup>7</sup>. Frente al diagnóstico sobre la ineficacia de la solución penal, se plantea como objetivos aumentar el cumplimiento voluntario de normas, la resolución pacífica de conflictos y la capacidad de comunicación entre los ciudadanos vía la cultura, el arte, el deporte y la recreación. También en Bogotá se destaca la creación de las Escuelas de Seguridad Ciudadana, dedicadas a la capacitación comunitaria en temas de seguridad y convivencia y los Frentes Locales de Seguridad, como estrategia de organización comunitaria y participación (Dammert, 2007). En el caso de Chile, ya a principios de los años noventa se observan intervenciones que recuperan la nueva orientación preventiva, como el Programa de Seguridad Vecinal puesto en marcha en el año 1993 o el Plan Nacional de Seguridad Ciudadana del año 1994 (Oviedo, 2001). En Chile se destaca la centralidad de la participación comunitaria como posicionamiento frente a las alternativas tipo “tolerancia cero”, en las políticas propiamente de “participación comunitaria en prevención del delito” como el Plan Comuna Segura, pero también en las que se encaminaron hacia un fortalecimiento de la relación entre la “comunidad” y los Carabineros (Dammert, 2003).

---

<sup>7</sup> Presentación de Antanas Mockus en el “Corpovisionarios. Foro de cultura ciudadana al tablero” Revista Semana – Fundación Terpel, 5 de febrero de 2008.

#### 2.4. Prevención y racionalidades políticas

En este apartado nos interesa dar cuenta de las discusiones que se organizan en la bibliografía especializada sobre la inscripción de las estrategias preventivas de finales del siglo XX en diferentes formas de problematización acerca del delito y su prevención. Es decir, intentaremos rastrear las diversas racionalidades políticas que pueden reconstruirse en las intervenciones que se inscriben en la “nueva prevención” del delito.

Una de las asociaciones más señaladas es la que analiza la contemporánea orientación preventiva de la política criminal como participando de una racionalidad política marcadamente neoliberal, centrada en la administración “económica” y actuarial de los riesgos. Esta orientación aparecería reflejada en cierta “triada” de movimientos en el campo del control del delito: primero, las tecnologías actuariales de prevención; segundo, la extensión en red del gobierno del delito más allá de la policía y el Estado (involucrando notablemente a la industria de la seguridad privada); y tercero, los diseños centrados en la reducción de las oportunidades delictivas situacionales, más que en la disuasión, la corrección y en las causas sociales o psicológicas del crimen. Estos desarrollos estarían en línea con la emergencia de una nueva “sociedad del riesgo” (O’ Malley y Hutchinson, 2007). Sin embargo, más que una elaboración enteramente novedosa, la proliferación de esta modalidad de prevención en la última parte del siglo XX es entendida por O’ Malley y Hutchinson (2007) como la re-emergencia de una racionalidad política que no logró permear hasta los años ’70 el campo de la política criminal, aunque si se extendió en un conjunto amplio de espacios sociales. En este sentido señalan que el siglo XIX fue testigo de uno de los más importantes proyectos de gobierno acerca de la seguridad urbana, diseño del medio ambiente y la prevención basada en la noción de “riesgo”. Este proceso que fue el segundo eje del análisis de Foucault, más allá de las disciplinas: el descubrimiento de la *población* y la *biopolítica* (Foucault, 2006, 2007). Esta modalidad impregnó ámbitos de gestión “cercaños” al control del delito, como el desarrollo de la prevención contra incendios (decimos cercaños, dadas sus obvias conexiones en cuanto a la seguridad de la propiedad, pero además, porque las fuerzas anti-incendios fueron históricamente una agencia articulada con la policía). La organización de un gobierno preventivo del fuego basado en la idea de “riesgo” (aquí se refieren a la proliferación de seguros privados contra el fuego), configurando un entramado en “red” y “responsabilizante”

sobre sectores no estatales, se produjo en el último cuarto del siglo XIX en Inglaterra y EEUU (O' Malley y Hutchinson, 2007).

En la reconstrucción histórica de las intervenciones policiales los autores encuentran que, aunque la policía estuvo asociada al *telos* preventivo de la época (analizando a los “reformadores” Colquhoun, Fielding y a Peel), este nunca se materializó en las técnicas “*risk based*” de prevención del delito: la idea de prevención estuvo siempre ligada a la producción de información sobre posibles crímenes y la vigilancia de ofensores conocidos, no traducidos a análisis actuariales, sino a eventos específicos en términos de trabajo de “detective”. En este sentido, es significativo que la política criminal no presentara la reorientación del gobierno del fuego hacia la prevención actuarial y responsabilizante con la sociedad civil hasta finales del siglo XX. El trabajo policial se entendió como “lucha contra el crimen” en el sentido del patrullaje, la detección y la aprensión, entendida como preventiva en tanto disuasión de ofensores y protección del público. Por otro lado, la lógica de los seguros privados no alcanza al campo del delito hasta los años '60: sólo con la emergencia de las “sociedades de consumo” la industria del seguro se vio más involucrada en la prevención del delito y comenzó a impregnar su lógica actuarial en las intervenciones policiales. De esta manera, el desarrollo casi militar de la policía centrado en la “lucha contra el delito” (como forma empática con una cultura del heroísmo masculino) conjugado con la debilidad de la industria del seguro privado en el campo del delito, mantuvieron fuera a la lógica actuarial de prevención del riesgo en el control del delito hasta la emergencia de la “nueva prevención” (O' Malley y Hutchinson, 2007).

Para nuestro problema de investigación es significativo que este bloqueo en el campo del control del delito de una prevención actuarial se produzca junto a la proliferación, en el marco de la matriz “welfarista” y como vimos fundamentalmente al interior del sistema penal, de una idea de prevención del delito organizada en torno a las “causas sociales del delito”, conjugada, claro, con el principio de la disuasión penal, más emparentado con la mirada “clásica” liberal en sus diferentes organizaciones. La prevención propia de esta torsión “social” – en sus vertientes más “patológizantes” o en las que fueron marcadamente ajenas a esa mirada – preocupadas por el tratamiento y la rehabilitación de los “delincuentes”, es decir, por la eliminación de la reincidencia, ensambladas en el “penal-welfare” con las instituciones clásicas de la justicia criminal y su concepción de las funciones preventivas-disuasivas de la pena, hegemonizaron el

campo de la política criminal, alejando como vimos la problematización actuarial de la prevención que se había extendido en otros ámbitos sociales.

Indeed, it is the contrast between such social-causal approaches and the emerging risk-based techniques that was to give the new wave of 1980s crime prevention much of its character. Together with the crime prevention models of traditional policing, welfare-focused crime prevention was to be the ‘other’ against which risk-based crime prevention defined itself.

En efecto, es el contraste entre dichos enfoques socio-causales y la emergencia de las técnicas organizadas sobre la noción de riesgo, fue el que dio a la nueva generación de prevención del delito de los ochenta gran parte de su carácter. Junto a los modelos de prevención del delito del accionar policial tradicional, las estrategias de prevención del delito centradas en el bienestar fueron “el otro” frente al cual la prevención del delito basada en el riesgo se definió a sí misma (O’ Malley y Hutchinson, 2007: 386, traducción propia).

Aunque como analizamos, no podemos entender a lo “social” como construcción absolutamente opuesta a la problematización liberal de la seguridad, sino más bien como una mutación que conjuga (como analizamos con Donzelot, 2007) continuidades y rupturas (Foucault, 2007). Por otro lado, las formas en que había sido problematizada la prevención en el campo del control del delito también habían bloqueado las formas de prevención que recuperaban la orientación “social” desde una perspectiva extra-penal, como observamos en las experiencias del *Chicago Area Project* o el programa *Mobilization for youth*.

Sin embargo, la apelación a las causas sociales del delito no es ajena a los desarrollos de la “nueva prevención” en el último tramo del siglo XX: así como hemos repasado la deriva más propiamente neoliberal como re-invencción de entramados anteriores, podemos observar una línea de fuerza que, a partir de diferentes ejes, re-inventa una prevención más preocupada por los orígenes sociales del delito. Como observamos en el caso inglés, esta vertiente aparece como una estrategia socialdemócrata que desde el concepto de *community safety* intenta disputar la hegemonía de las intervenciones situacionales con fuerte participación policial. Claramente influenciadas por las problematizaciones del realismo de izquierda criminológico, la reintroducción de la noción de comunidad fue una apuesta por orientar las estrategias preventivas sobre las causas sociales del delito que, como desarrollamos, intentó un posicionamiento socialdemócrata que “tomara en serio al delito”. En el caso francés, aunque la noción de comunidad le es ajena, también aparece una problematización “local”, de “proximidad” sobre el delito, que recupera una orientación “social” como posicionamiento del gobierno socialista, con

las salvedades que ya hemos hecho sobre las particularidades de los casos nacionales. No obstante, debe advertirse que los fundamentos teóricos de la prevención en Francia no pueden ser asociados tan claramente a una corriente criminológica en particular, como sí lo hacemos al vincular la noción de *community safety* y la producción de aquellos criminólogos ligados al laborismo, en los que se incluyen los realistas de izquierda. De alguna manera, aunque puede vincularse con ciertas producciones de criminologías socialdemócratas y críticas bastante difundidas en los centros académicos franceses, los contenidos conceptuales se encuentran en el mismo Informe Bonnemaïson, que como ya hemos analizado, hacía hincapié en los ejes de “solidaridad”, “integración” y “localidad”, entendiendo a la prevención como actividad por entero diferente a la represión, argumentando que esta última es incapaz de alcanzar las “causas” de la criminalidad (Sozzo, 2003). Con ello, se actualiza una argumentación que en el próximo capítulo reconstruiremos en diferentes corrientes criminológicas.

En este sentido vemos que emerge una vertiente que, en el contexto de finales de los años setenta, retoma una problematización de las causas sociales del delito de manera polémica con respecto a los enfoques criminológicos que descentran esta cuestión. En este punto, aparecen reactivando de múltiples formas las preocupaciones correccionalistas sobre la rehabilitación como dinámica preventiva; sin embargo, estas modalidades se diferenciarán por su orientación extra-penal, es decir, por orientar sus estrategias preventivas desde una perspectiva *ex-ante* y no sobre el tratamiento al interior del sistema penal. Esta “novedad” introduce la cuestión de una intervención que se orienta sobre el campo ambiguo de los “potenciales” delincuentes, los grupos en “riesgo” de convertirse en criminales y los procesos y espacios sociales “criminógenos”, y no sobre sujetos marcados por el sistema penal. Así, si bien retomarían la preocupación correccionalista de la rehabilitación y las causas sociales del delito, la orientación extra-penal de estas intervenciones las mostraría reactivando (siempre de manera renovada, nunca como mera repetición) como ya dijimos, aquella vertiente “latente” que expresaron los proyectos estadounidenses que aquí reseñamos. En el caso inglés, retomando fuertemente la centralidad de la noción de comunidad, especialmente en la idea de una activación o un desarrollo comunitario que estaba presente en aquellas.

Ahora bien, el distinguir ciertas derivas en las modalidades que adquieren las políticas preventivas y en las racionalidades políticas que circulan en ellas, no significa entenderlas como

fuerzas absolutamente opuestas o heterogéneas, sino más bien como diferentes ejes que pueden articularse, confluír o entrar en tensión según procesos histórico-políticos situados, expresándose en formas de intervención complejas, compuestas, heterogéneas en su interior. En este sentido, Crawford (2009) marca la complementariedad que la orientación más propiamente neoliberal en el desarrollo de la prevención situacional en Gran Bretaña y EEUU mostró históricamente con otra más neoconservadora. Las estrategias preventivas más excluyentes, ligadas a la idea de *defensible space* (Newman, 1972) o de “ventanas rotas” (Wilson y Kelling, [1982] 2001) expresan los principios neo-clásicos y utilitaristas, cuya emergencia está altamente vinculada al desmantelamiento de las intervenciones estatales welfaristas. Sin embargo, es necesario señalar que esta asociación entre racionalidad neoliberal y estrategias situacionales que se expande durante los gobiernos de Thatcher y Reagan, también incorpora otro eje neoconservador que estos mismos movimientos políticos expresan. Es decir, es necesario prestar atención a la tensión entre la preocupación por “administrar” y regular la cuestión del delito y la mirada expresiva de la punitividad y el énfasis en cuanto a los valores morales y culturales que condena a los ofensores en términos de “otros”.

En este sentido, medidas situacionales como las cámaras de vigilancia se alinean con los contenidos liberales, pero también reactualizarían los más tradicionales sentimientos punitivistas sobre el “desorden” urbano (Crawford, 2009; Garland, 2005). En esta misma línea puede entenderse la idea de una escala “local” para problematizar el control del delito que atraviesa toda esta reorganización de la política criminal, la cual puede ser reivindicada de manera diferente: para la perspectiva neoliberal la comunidad es parte de una estrategia de responsabilización de grupos y agentes no-estatales (incluyendo relaciones mercantilizadas entre empresas y consumidores) a favor de que asuman un papel activo en su seguridad; para la perspectiva neoconservadora, la comunidad es el espacio donde reafirmar la disciplina y los valores morales ligados a la familia, a partir de una dinámica de consolidación del control social informal que detenga la decadencia moral y la proliferación de las culturas “patológicas”; en la mirada socialdemócrata, la comunidad significa la instrumentación de las múltiples agencias “sociales” locales y la participación democrática de los ciudadanos en una gestión de la seguridad que dispute la hegemonía policial en la cuestión. Nos interesa marcar estas diferentes problematizaciones, pero también observar sus posibles puntos de encuentro, ciertos espacios de subsidiariedad: la idea de comunidad que es reconstruida en el enfoque socialdemócrata, como



luego analizaremos en la producción criminológica de los realistas de izquierda, es pensada en el clivaje sociedad civil (segmentada desde la noción de comunidad) *frente* al Estado (policial), punto de contacto con la perspectiva neoliberal.

## 2.5. Prevención social del delito y políticas sociales

Retomamos ahora el tema de la prevención social del delito. Nuestro interés se relaciona con los objetivos e hipótesis de esta tesis, en lo que hace a su particular vinculación con el campo de las *políticas sociales*. Es el carácter *problemático* (Baratta, 1997; Sozzo, 2000) de esta relación el que genera uno de los interrogantes fundamentales de nuestra investigación. Este espacio ambiguo y de solapamiento entre política criminal y política social hace dificultoso trazar una línea clara de diferenciación entre los dos ámbitos, en cuanto a las prácticas a través de las cuales los programas en cuestión se realizan (Baratta, 1997). Las implicancias políticas de esta superposición de campos son trascendentes, puesto que al ponerse en práctica estos planes, es probable que la *política criminal* reencuentre a estos sujetos como *objetos* de una *política social* sin que por ello sean valorados en la finalidad de dicha política: en estos casos, el objetivo de esta consistiría en aumentar la seguridad de otros ciudadanos. En este sentido, creemos que existe la posibilidad de que se generen procesos que implican una *criminalización de las políticas sociales* (Baratta, 1997; Crawford, 1998; Sozzo, 2000) entendiendo por ésta, la creciente incorporación de objetivos de política criminal en intervenciones que históricamente correspondieron al campo de las políticas sociales; transformación que se plasma en la adopción de este tipo de políticas por parte de las agencias de política criminal, imprimiéndole su propia dinámica.

Así, dentro de esta nueva modalidad, se tiende a disociar los grupos sobre los cuales se enfocan los programas, de los “beneficiarios”, puesto que tienen como objetivo proteger a ciertos sectores sociales de la potencial peligrosidad de aquellos grupos (ver Castaño Zapata, 2012). Esta última consideración nos remite nuevamente al concepto de *criminalización*, centrado ahora en los procesos de construcción social que intervienen en la definición de lo delictivo. Fueron los aportes del *interaccionismo simbólico* y de la *etnometodología*, especialmente las *teorías del etiquetamiento* (Becker, 1974), los que nos brindaron, desde el paradigma de la *reacción social*, las primeras herramientas teóricas para analizar los mecanismos de interacción social que juegan en el “etiquetamiento” y estigmatización de ciertas conductas y perfiles (etarios, étnicos, de

género, etc.) como criminales. Luego la *criminología crítica* incorpora el análisis político e histórico de las relaciones de poder definitivas dentro de estos procesos en un nivel estructural (Pavarini, 1983; Baratta, 1986; Melossi y Pavarini, 1987) y ligará el concepto de criminalización al de *selectividad*: la política penal como encargada de administrar diferencialmente los ilegalismos (Foucault, 1999). Esta administración supone una criminalización de las clases subalternas, conjugada con un solapamiento de los *delitos del poder* (Pegoraro, 1999), puesto que del conjunto total de los ilegalismos, solo algunos son construidos como delitos por las agencias estatales y esta construcción está directamente ligada a las estructuras políticas y sociales establecidas en una sociedad determinada.

Es en esta línea que podemos analizar los programas de prevención del delito a partir de la categoría de criminalización: estos corren el riesgo de reproducir la selectividad de la política penal, al no considerar en sus intervenciones los delitos conocidos como de *cuero blanco* (Sutherland, 1999) económicos, ecológicos, de corrupción; los vinculados a las fuerzas de seguridad y otras agencias estatales; así como también las situaciones de riesgo que viven mujeres y niños en el ámbito doméstico. La política penal tiende a abocarse únicamente al restringido conjunto de conductas que aparecen estereotipadas en el sentido común como “criminalidad tradicional” y que tienen como atributo el asignar regularmente los papeles de víctima y victimario: este último reservado para los sectores más vulnerables, expuestos a la marginalidad y la pobreza. Partimos de afirmar que se reproducen las estructuras de desigualdad al considerar como potenciales ofensores de la ley penal sólo a ciertos grupos sobre la base de sus condiciones sociales y económicas de vida, y al estructurar políticas públicas bajo esta orientación. Es en este sentido que creemos que existe el riesgo de que los programas de prevención social del delito generen procesos de *criminalización de la pobreza* (Wacquant, 2000; Baratta, 1997; Pegoraro, 2002), para lo cual resulta pertinente la observación del momento (lógico) de mayor implicación de los agentes institucionales: el de la formulación y gestión directa de las políticas. Cabe señalar que este momento no agota el proceso de “criminalización”, ni ningún otro proceso de constitución de sujetos sociales, pero permite reconstruir el sentido y las relaciones fundantes de esas intervenciones.

Desde el capítulo introductorio hemos planteado (y de ello da cuenta la estructura de nuestra investigación) que esta (re)problematización de la relación entre prevención social del delito y políticas sociales, planteada en estos párrafos en términos conceptuales, tiene, por

supuesto, una dimensión histórica. Como analizamos en este capítulo, las transformaciones que se han producido en el campo de la política criminal en las últimas décadas han abierto la posibilidad a una reconfiguración de su relación con el campo de la política social. Hemos desarrollado cómo la configuración durante la primera parte del siglo XX del entramado de política criminal, que en términos generales articuló instituciones penales clásicas con desarrollos correccionalistas, mantuvo sus pretensiones preventivas (las que se acoplaban a las de una disuasión simbólica clasicista) de rehabilitación social en el interior del sistema penal, en el trabajo (social) con los sujetos por este seleccionados. Pero el campo de la política social no se vio, salvo en escasas excepciones, atravesado por pretensiones ligadas a la prevención del delito. Las transformaciones que se producen a mediados de los años setenta en el campo de la política criminal, en tanto formas de intervención pero también como elaboración de saberes criminológicos, expresan una tendencia hacia la “ampliación” de este campo, como observamos, fundamentalmente a partir de un *desanclaje* de la administración del delito con respecto de la “justicia criminal” y de incorporación de nuevas agencias (estatales y no estatales) que son llamadas a participar bajo esta nueva modalidad, asentada en gran parte en el diagnóstico acerca del fracaso de las intervenciones estatales de posguerra y la necesidad de su reorganización (el diagnóstico de “*Nothing Works*”) y la emergencia de una nueva retórica de la sociedad civil, las comunidades y los ciudadanos (Garland, 1985, 2005; Crawford, 1998, 2009; Boutellier, 2001). Este *desanclaje* es el que abre la puerta a una nueva forma de vinculación, a un nuevo espacio de intersección entre los campos de la política criminal y la política social, en las estrategias de prevención “social” del delito contemporáneas. En este sentido el vínculo con la política social se enmarca en esta “ampliación” de la política criminal en términos de intervenciones “extra-penales”.

Pero por otro lado, hay otra transformación, más ligada a las producciones criminológicas que también desarrollamos. La impronta correccionalista del sistema penal y el saber criminológico lograron hasta los años setenta cierta hegemonía en cuanto a la forma de entender el delito y de prescribir los modos de prevenirlo: “*the solution for crime was a welfare solution*” (Garland y Sparks, 2000:195), incluyendo los múltiples significados que esta *welfare solution* adquiriera. Es decir, el delito era entendido como producto de las diferentes formas de privación, psicológica o social, que cimentaron el desarrollo del andamiaje institucional correccionalista (Boutellier, 2001). La emergencia de la “nueva prevención” es parte del mismo proceso en que este “consenso” comienza a resquebrajarse, desarticulando el “penal-welfare” (Álvarez Uría,

1998). En este sentido, la referencia a las políticas sociales y a la transformación de las condiciones de vida como mecanismo preventivo dejará de ser una argumentación hegemónica, para convertirse en una construcción polémica, que encontró formas particulares de reactivación (en el sentido de una reconversión con diversos elementos novedosos) en lo que desarrollamos como tipo de prevención “social”, pero que también fue objeto de una crítica sumamente intensa. Esta transformación se observa palmariamente en las nuevas voces que sostienen que la política social no es parte de la solución al delito, sino que es parte del problema. Así, expresan un pasaje desde la idea de la política social como mecanismo preventivo hacia la idea de la política social como mecanismo criminógeno:

What is more, policies of social welfare were argued to be, themselves, crimogenic in fostering a ‘culture of dependency’ and loosening bonds of moral restraint (Murray 1990). From this perspective, social welfarism is envisaged as the antithesis of enterprise, autonomy, responsibility and freedom. For some, social policy came to be seen as part of the problem of crime and disorder rather than as contributing to the preventive solution. (Crawford, 2009: 4)

Aún más, las políticas de bienestar/asistencia social fueron acusadas de ser, ellas mismas, criminógenas, al fomentar una “cultura de dependencia” y de debilitar los lazos de las restricciones morales. Desde esta perspectiva, el bienestar/asistencia social es concebido como la antítesis de la iniciativa individual, la autonomía, la responsabilidad y la libertad. Para algunos, la política social viene a ser vista como parte del problema del crimen y el desorden más que como una contribución a la solución preventiva. (Crawford, 2009: 4)

Este punto es sumamente importante en cuanto a los hallazgos de esta tesis: si bien en la problematización presentada en los documentos de formulación de los programas analizados no es una línea de fuerza presente, en el desarrollo de los mismos se reelabora esta cuestión de una “cultura de la dependencia” (Álvarez Uría, 1998; Pitch, 2009) en lo que hemos llamado una *crítica de la asistencia* (y no del asistencialismo) que entiende a la política social como productora de *subjetividades empobrecidas*, dependientes, irresponsables, abúlicas, sin autonomía o capacidad de definir un *proyecto de vida*, como desarrollaremos en el capítulo 7.

Entonces, en la relación entre el campo de la política criminal y la política social se produce este doble movimiento de crisis del “consenso welfarista” (en términos del entramado correccionalista) pero a su vez de “ampliación” e incorporación de las políticas sociales en un campo de la política criminal, desanclado de las instituciones penales. Entendemos que este movimiento es el resultante y, al mismo tiempo, el habilitador de las luchas y los debates político-

culturales acerca de las distintas recuperaciones de la noción de prevención que se han hecho en las últimas décadas y que hemos analizado en este capítulo.

De todas maneras, entendemos que es necesario plantear aquí un eje problemático que ha sido de alguna manera descuidado por la bibliografía que analiza la emergencia de la “nueva prevención” y en particular de la prevención “social”. Para dar cuenta de dichos procesos consideramos que es ineludible referirse no sólo a las mutaciones que se desarrollan en el campo de la política criminal, sino también a los cambios en las modalidades de intervención que construyen el campo de la política social en el mismo período. En este sentido, en nuestro problema de investigación hemos planteado a las políticas de prevención “social” del delito como espacio de intersección entre los campos de la política criminal y la política social. Aunque luego desarrollaremos las particularidades que adquiere la política social en la historia argentina, nos referiremos aquí de manera general a algunos cambios que son significativos para entender los modos contemporáneos en que este campo se articuló con el de la política criminal en las estrategias preventivas.

Una de las claves interpretativas en que puede analizarse los procesos históricos de transformación que comienzan a estructurarse durante la década de 1970 en el plano de las modalidades de regulación estatal, y en particular en el campo de la política social, es el descentramiento de la noción de la *seguridad social*, como grilla discursiva organizadora de lógicas de intervención. La *seguridad social* se estructuró como un eje organizador de un conjunto heterogéneo de instituciones y arreglos estatales orientados hacia la *socialización de los riesgos* que, de manera dispar en su intensidad y en sus modalidades, y atravesados por procesos socio-políticos específicos en las diferentes sociedades, marcaron la conformación histórica de los Estados de Bienestar (Himmelfarb, 1983; Offe, 1990; Polanyi, 1992; Castel, 1997, 2004; Topalov, 2004, De Marinis, 2004; Donzelot, 2007; Danani y Grassi, 2008; 2009). Este descentramiento del principio de la seguridad social en el campo de las políticas sociales es el correlato de la nueva centralidad que adquiere la asistencia, no sólo como “sector” de políticas, sino como grilla discursiva organizadora de formas de intervención que retoma una tradición asentada en el principio de la necesidad, centrada en los sujetos, sus características y comportamientos, es decir, alejada – aunque experiencias históricas intentaron reconfigurar esta lógica – de una noción de derechos. La asistencialización de las políticas sociales que se produce en este período se expresa tanto en la colonización por esta racionalidad de ámbitos de política sociales en los que primaban

racionalidades diferentes, como en la proliferación de múltiples programas asistenciales, que mediante la búsqueda de la eficiencia a partir de la técnica de la *focalización*, recortan sus poblaciones objetivo sobre sus específicas carencias individuales. En la experiencia argentina, la lógica de la condicionalidad como principio del merecimiento que organizaron estas intervenciones se articuló, con la noción de *contraprestación* laboral o de capacitación laboral de los destinatarios, inscribiendo a las mismas como programas tipo *workfare* (Grassi, Hintze y Neufeld, 1994; Soldano y Andrenacci, 2006; Grassi, 2003; Cortés y Marshall, 1999; Álvarez Leguizamón, 2005, 2008; González, 2008; Danani y Hintze, 2011; Grondona, 2012). Como luego desarrollaremos, esta tendencia dentro del campo de la política social es de central importancia para entender los modos de articulación con las políticas de prevención “social” del delito.

En este capítulo analizamos los procesos históricos que hacen a la proliferación de la prevención del delito desde los años setenta en sus contextos de surgimiento. En este camino, identificamos las modalidades de intervención, sus tipos, y las racionalidades políticas que desplegaron las políticas preventivas desde una perspectiva que, sin descuidar los procesos históricos particulares, pudiera dar una mirada general, de conjunto. El próximo capítulo nos dedicaremos a situar e identificar algunas producciones del saber criminológico que fueron reactivadas en esta emergencia de la “nueva prevención”, observando a través del prisma de la experiencia argentina: ubicando la constelación de problematizaciones que atravesaron el desarrollo de la prevención social del delito en nuestro país.

### **Capítulo 3. Prevención del delito y teorías criminológicas: tres problematizaciones sobre el presente<sup>8</sup>**

Toda estrategia de prevención del delito supone, explícita o implícitamente, la reelaboración de la pregunta sobre qué es el delito, cuáles son sus causas y cómo prevenirlo. En sus discursos institucionales, o a través de sus prácticas de gestión, las políticas de prevención del delito (como toda política) conforman grillas de inteligibilidad a partir de las cuales se definen sus objetos de intervención. Este capítulo se dedica a ubicar, en el saber criminológico, los “materiales” que han sido reactualizados para construir estas formas de problematización que atraviesan las modalidades de intervención que pusieron en marcha las políticas de prevención social del delito en la Argentina contemporánea.

En el marco de la proliferación de políticas inscriptas en el paradigma de la prevención “extra-penal” del delito desde mediados de la década del setenta del siglo pasado, las estrategias de prevención “social” se han diferenciado por retomar la cuestión de las “causas sociales” del delito, es decir, por orientarse hacia sus supuestos orígenes estructurales-sociales. Esto las diferenció de las políticas preventivas situacionales-ambientales, las cuales, sin dejar de elaborar una concepción sobre el delito, fueron atravesadas por una racionalidad que no sólo abandonó la preocupación de los orígenes sociales del delito, sino que se construyó en oposición a esa tradición, como observamos en el capítulo anterior. Estas referencias sobre las causas sociales del delito en la “nueva” prevención social no son una novedad: en ellas resuenan las argumentaciones, los posicionamientos y las disputas que se desarrollan dentro del pensamiento criminológico. Cabe decir que estas argumentaciones corresponden a diferentes inscripciones disciplinarias y de enfoques, como doctrina jurídico-penal, sociología criminal, antropología criminal, sociología de la desviación o de la reacción social, o criminología crítica; como así también que su encabalgamiento y sus consecuencias en relación con las políticas de control del delito es una cuestión problemática, con desplazamientos y mediaciones, abierta a las diferentes dinámicas históricas. En las formas específicas en que son problematizadas las “causas” sociales del delito en las estrategias de prevención contemporáneas, se reactualizan de manera particular (a partir de ciertas aperturas y obturaciones, bloqueos y desbloqueos) las diferentes voces que

---

<sup>8</sup> Le agradecemos a David Nelken sus comentarios y luego el intercambio que tuvimos sobre las interpretaciones que proponemos en este capítulo, a raíz de nuestra presentación en el ISA Forum de Buenos Aires en el año 2012.

elaboraron esta cuestión en la teoría criminológica, particularmente en las diferentes polémicas que la estructuraron. A partir de esta problematización, a su vez, se organizaron las distintas construcciones sobre la idea de “prevención del delito” que de la misma manera proliferaron con continuidades y rupturas.

En el presente capítulo reconstruiremos tres producciones dentro del discurso criminológico que son retomadas en la problematización de la que participan las estrategias de prevención del delito en la Argentina de la última década. Nos planteamos la pregunta acerca de qué producciones del saber criminológico sobre la prevención del delito se anudan y se reactivan estratégicamente en la emergencia de estas políticas. Pretendemos ubicar los diferentes ejes, en tanto diferentes tradiciones criminológicas, que estructuran sus modalidades de intervención. En este sentido, nuestro objetivo será ubicar una clave de inteligibilidad para los debates actuales en los que se inscriben las políticas de prevención social del delito, en especial acerca de los modos de problematización de la relación entre condiciones de vida y delito.

Así, no nos proponemos hacer un relevamiento exhaustivo de las “escuelas” criminológicas, sino identificar algunas líneas argumentales que se muestran como particularmente relevantes para nuestro problema de investigación. Buscamos reconstruir una clave de lectura sobre la multiplicidad de enfoques y discusiones acerca de la “cuestión criminal” a partir del prisma que nos ofrecen las formas de problematización que atraviesan a las políticas preventivas en Argentina. Proponemos tres “mojones” para realizar esta reconstrucción: en primer lugar la sociología criminal positivista de Enrico Ferri, en particular su teoría de los “equivalentes de las penas”; la problematización de la prevención del delito en la sociología de la llamada “Escuela de Chicago”, centrándonos en el trabajo de Frederick Thrasher; y por último, la mirada sobre la “intervención multiagencial” contra el delito en los autores referenciados en la criminología realista de izquierda, especialmente sobre Jock Young, Roger Matthews y John Lea. Estas producciones comparten, a su vez, el haber abordado la cuestión de la “prevención del delito” de manera específica en sus trabajos.

Entendemos que estas producciones conceptuales son necesarias para dar cuenta de la forma en que es problematizada la relación entre condiciones de vida y delito en las políticas preventivas argentinas, tanto por sus continuidades como por sus interrupciones, sus profundas heterogeneidades. Por ello, creemos que es significativo señalar algunas tramas argumentativas



que atraviesan a estas tres producciones, pero también cómo sus elementos heterogéneos, sus “invenciones” distintivas se articulan o se tensionan componiendo formas históricas de intervención, en tanto artefactos que expresan la unión estratégica de elementos diversos. En este entramado, la teoría de los “equivalentes de las penas” de Ferri representa la mirada inaugural, en tanto utiliza por primera vez la noción de “prevención social”, sostenida en la *oposición entre represión y prevención*, como “invención estratégica” que abre el campo de la prevención extrapenal. A contrapelo de la perspectiva macrosociológica de Ferri, el enfoque de la Escuela de Chicago sobre la prevención del delito introduce la problematización de lo local, de las zonas, de la comunidad como escala propia de la intervención preventiva. Esto se expresa en dos elementos: en primer lugar, en el énfasis en la *desorganización comunitaria*, en las dificultades de los intercambios comunitarios como productores de delito, incluyendo una dimensión cultural, en términos de la débil capacidad de integración y homogeneización de patrones culturales en las “zonas de transición”. En segundo lugar, entendiendo a la comunidad como agente preventivo: la movilización de sus recursos, el desarrollo comunitario y la participación de las instituciones locales y sus residentes como matriz de este enfoque preventivo. Por último, el realismo de izquierda también retomó la noción de multiagencialidad como intervención comunitaria que movilice las instituciones sociales locales y la participación de la sociedad civil, aquí como propuesta socialdemócrata frente a la hegemonía de la intervención policial del Estado central, en el marco de una concepción teórica que entendía al delito como producto subcultural de las tensiones estructurales de las sociedades capitalistas. En este sentido, a partir de los años setenta aparece un campo de adversidad diferente, delimitado por las críticas a la intervención estatal y la revitalización de la sociedad civil, la emergencia de la nueva derecha criminológica y las criminologías denostadas como “idealistas de izquierda” por el *left realist*.

Entendemos que estos elementos heterogéneos encuentran cierta línea de continuidad en construirse como un discurso *sociológico*, asentado en la centralidad de la sociología como ciencia, como conocimiento *científico* que puede mostrar las “verdaderas” causas de los problemas sociales y por un posicionamiento *progresista*, que confía en la reforma social como respuesta al conflicto. Con la noción de *progresismo* intentamos recuperar aquel sentido de una fe eminentemente moderna en el progreso, de una confianza (y una apuesta) en el proyecto moderno, como camino hacia un futuro siempre mejor, que, a finales del siglo XIX, conjuga la “reforma social” como vehículo de esa transformación lenta pero segura, *progresiva*, hacia las

promesas de la modernidad<sup>9</sup>. La noción de *prevención* es heredera de esta mirada, como nos recuerda Tamar Pitch (2009):

La prevención, en suma, es un imperativo y una práctica capital de la modernidad, allí donde los saberes científicos, sociales y no sociales, resultan producidos y utilizados para conocer el presente en función de un control del futuro. Son saberes que adoptan todos la hipótesis etiológica: una vez descubiertas las causas de los fenómenos, aquello que los ha producido en el pasado, será posible, al intervenir sobre estas mismas causas, prevenirlos o controlarlos en el futuro. El orden del tiempo es lineal y progresivo, del pasado al futuro. El futuro, así en continuidad con el pasado y el presente, tiene una connotación positiva: será mejor que el pasado y el presente gracias también a las prácticas preventivas. (...) Las causas de los fenómenos no son sólo buscadas en el pasado “natural”, sino también y sobre todo, en el social. Más conocimiento quiere decir una mayor racionalidad en el actuar, mayor racionalidad significa mejoramiento no sólo de las condiciones físicas, sino también de aquellas sociales y culturales (Pitch, 2009: 42-43).

De esta manera, la idea de progresismo nos permite dar cuenta de esta línea de fuerza que, con muchas dispersiones y re-creaciones, atraviesan las problematizaciones que hemos seleccionado. Por ello, (aunque siempre tiene algo de arbitrario marcar un punto de inicio) comenzamos con el pensamiento positivista y socialista de Enrico Ferri. Como luego analizaremos, esta articulación entre la idea de las “causas del delito” y reforma social es reactualizada en las estrategias de prevención social en la Argentina durante la última década.

### 3.1. Enrico Ferri y los equivalentes de las penas

Nos parece pertinente comenzar con un rasgo de la construcción de Ferri, en su *Sociología Criminal* (1907) de 1884, sobre su teoría de los equivalentes de las penas como enfoque que abre el camino a las problematizaciones sobre la prevención del delito como línea de continuidad, como marca que es retomada hasta nuestros días.

El texto de Ferri puede leerse, en primer lugar, como un intento de constituir la dicotomía *represión – prevención*, en tanto oposición entre pena – equivalentes de la pena (preventivos). En la manera en que el autor recrea como oponente a la “Escuela Clásica”, refiriéndose fundamentalmente a Beccaría ([1764] 1976), construye como su campo de adversidad la

---

<sup>9</sup> Nos interesa recuperar el contexto de emergencia de la noción de *progresismo* debido a la intensidad de su uso en nuestro presente. Si observamos, por ejemplo, la connotación de “era progresista” para el paso del siglo XIX al siglo XX en los EE.UU. en el que se llevaron a cabo reformas liberales que apuntalaron la primera fase de organización del estado nacional, podemos complejizar el vínculo que en la actualidad pareciera asociar exclusivamente progresismo con socialdemocracia. Y también vislumbrar alguna de sus subsidiaridades.

articulación clásica entre delito y pena, y a las propiedades preventivas simbólico-disuasivas que, en términos generales, esta corriente asigna a la pena. Si en ella la represión con el instrumento de la pena no se enfrenta a la idea de prevención, sino que es uno de los fines que intenta lograr, en Ferri se observa la apuesta por demarcar firmemente la oposición entre represión y prevención, por crear una dicotomía. Esta creación se sustentó en la idea de conocimiento científico y, en particular, en la *sociología*. Pero, a su vez, se organizó desde los postulados de un *progresismo socialista*. Por ello, su crítica se centra en la ineficiencia de la respuesta punitiva, en tanto que considera que las penas son formas sumamente limitadas de combatir el delito.

Si bien esta respuesta punitiva es la panacea de los criminalistas clásicos, los legisladores y el público, según dice Ferri, el sociólogo criminalista a partir de la observación positiva de los hechos y su génesis “natural” juzga como evidentemente necesarios “otros medios de defensa”. En esta misma línea hace referencia a la equívoca relación entre la suavidad de las penas y la proliferación de los delitos; idea que sobreviene como uno de los rasgos salientes en el discurso “progresista” de la actualidad en su oposición a la retórica de la “mano dura”. Así, argumenta a favor de un abordaje de la cuestión criminal *desde el flanco*: la vida cotidiana nos enseña que para hacer “*menos pernicioso la explosión de las pasiones, es preferible abordarlas de flanco, en su mismo origen, que atacarlas de frente*” (Ferri, 1907: 291-292). El argumento sostiene que la estrategia más productiva para atacar los “orígenes” del fenómeno criminal no es la represión a partir de las penas que establecen las normas que aplica el sistema penal, sino el descentramiento de la cuestión de la pena y el avance por su flanco, por su lateral. Para sostener esta posición, recurre a numerosas analogías, como la del “*marido inteligente*” que sabe que tiene recursos mejores para mantener la fidelidad de su esposa que la figura penal del adulterio, o el “*maestro de industria*” que conoce la mayor efectividad de la participación en las ganancias que las multas o los castigos para una producción más satisfactoria de los trabajadores. Estos ataques por el “flanco” Ferri los considera verdaderos “equivalentes” de las penas, en el sentido de que previenen el delito en sus causas, evitando la acción penal.

Ferri reconstruye la lógica clásica entre delito y pena en tanto oposición del impulso criminal por el impulso penal, es decir, la oposición directa de fuerzas contrarias. Esta articulación retoma el modelo del intercambio mercantil, en este caso entre delito y pena, bajo la lógica del contrato expresada claramente en Beccaria (Pavarini, 1983). La teoría de los

equivalentes de las penas de Ferri, en cambio, sostendrá la eficacia de intervenir en los orígenes de los comportamientos criminales a partir de una estrategia “indirecta”, dada la futilidad de ese ataque de “frente”, de esa fuerza inversa que representan las sanciones penales.

De esta forma, el autor reconstruye una *dicotomía entre represión y prevención*, esta última materializada en los equivalentes de las penas. La idea de represión penal es cuestionada, por un lado, en términos *ético-políticos*, a partir de su mirada *socialista*. En ella la criminalidad endémica encuentra sus orígenes sociales en la desigualdad del orden burgués, aunque en la perspectiva positivista de Ferri siempre existe un resto de criminalidad natural o atávica. En segundo lugar, la respuesta penal es objetada también desde argumentos *científicos*, apoyándose en el método positivo de la *sociología*, la cual, a partir del estudio del organismo social, muestra a la represión penal como forma de intervención que no trata con sus verdaderos orígenes. De aquí, la relevancia de la noción de “causas sociales” de la criminalidad: el delito es un fenómeno que como cualquier otro, tiene causas objetivas, las cuales sólo pueden atacarse a partir de la reforma social, entendiendo a esta como “equivalente” de las penas.

Así, la teoría de los equivalentes de las penas se enmarca en un *reformismo* basado en un marxismo de fuerte cuño evolucionista. Por un lado, estos equivalentes tienen sentido en tanto que “*el edificio social no sea radicalmente transformado en sus bases económicas y, por consiguiente, morales, políticas y jurídicas, según los datos y previsiones de la sociología socialista*”, aunque esto no les quita relevancia, dado que no sería justo entenderlas como “*simples paliativos*” ya que las mismas servirán como estrategias de transición práctica y gradual hacia la metamorfosis social, ya que las sociedades, como todos los organismos, “*son susceptibles sólo de transformaciones parciales, que, no obstante, acumulándose y completándose recíprocamente, constituyen las diferentes fases de la evolución social*” (Ferri, 1907: 294). Así, estos equivalentes son entendidos no como un punto de llegada de una reforma social superficial, sino como el punto de inicio de un orden nuevo, que:

...se alcanzará adoptando la propiedad colectiva de los medios de producción y de trabajo, y en su consecuencia, asegurando las condiciones de vida verdaderamente humanas a todo ser humano (exceptuados los niños y los enfermos) que hayan cumplido sus deberes, suministrando, bajo cualquier forma, su trabajo diario, hasta agotar, como decía Fauchet, ‘los tres grandes orígenes de la criminalidad: la extrema riqueza, la miseria excesiva y la ociosidad’ (Ferri, 1907: 295).

Estos equivalentes de las penas tendrán efectos en los “factores sociales” que causan la criminalidad, o dicho de otra manera, sobre la criminalidad que tiene orígenes sociales; en cambio, y dada la “ley de saturación criminal”, dejaría sin modificar ese *minimum* de criminalidad natural y atávica que habita en todo medio social. Es decir, los equivalentes de las penas, como estrategia que favorece la transición de una sociedad burguesa a una socialista, tienen capacidad para combatir las formas endémicas de la criminalidad, las cuales desaparecerán por completo con la consolidación de la fase socialista de la evolución de las sociedades. No así, las formas agudas o esporádicas propias de patologías de determinados individuos, para los que sólo las penas y la prisión representan el último recurso de *defensa social*. En esta cadena que articula criminalidad endémica, equivalentes de las penas, reforma social, prevención, evolución y socialismo se expresan lo que Ferri nombrará como los tres *transformismos*: el *marxismo*, como “transformismo económico”; el *darwinismo*, en tanto “transformismo biológico”; y el *spencerismo*, como “transformismo universal”.

Entonces, observamos cómo este discurso socialista evolucionista, reformista y también sociológico (porque como vimos es la “*sociología socialista*” la que otorga los datos y previsiones del desarrollo evolutivo de las sociedades) es la trama en la que se construye la idea de una prevención del delito que, opuesta a la represión penal tanto por esta dimensión científico-técnica de la sociología positiva, como por las concepciones ético-políticas socialistas (“*asegurando las condiciones de vida verdaderamente humanas a todo ser humano...*”) se plantea la cuestión de las causas *sociales* del delito.

Aunque luego lo retomaremos, nos detenemos por un momento para señalar que, al separar represión de prevención, esta racionalidad política que construye el entramado en el que se anudan sociología positiva – socialismo evolucionista – reforma social – prevención social del delito, se hace parte de ese proceso general descrito por Donzelot (2007) de *invención de lo social*; es decir, la creación de un espacio, de un ámbito entre lo civil y lo político. Esta configuración puede modelizarse en la idea de que no es a partir del mero ejercicio de la soberanía estatal en la aplicación de la ley penal que va a encontrar un fundamento para el desarrollo de la República: la invención estratégica de lo social viene a aportar un espacio de intervención y es en este espacio de intervención que es recreado, aunque fragmentariamente todavía, en la apuesta de Ferri sobre la oposición entre represión y prevención.

Ferri organiza los ejemplos de equivalentes de las penas en diferentes “ordenes”: económico, político, científico, civil y administrativo, familiar y educativo. Haremos referencia a algunos de ellos, particularmente significativos para nuestra investigación. Como interpretación general de los mismos, podemos decir que se observa un fuerte énfasis en la importancia de las reformas equivalentes de las penas referidas al mejoramiento económico de las condiciones de vida de los trabajadores y en sus condiciones de trabajo y contratación. Por otro lado, Ferri descentra en términos de su efectividad a las acciones ligadas a promover cierta “moralización” de las clases populares, señalando además la debilidad de la educación como equivalente de la pena, en contraste con la fuerza que tienen las condiciones de vida y del trabajo asalariado como uno de los determinantes del delito.

Introduciéndonos en sus desarrollos específicos, en relación con los equivalentes de las penas de orden económico, se observa la idea de la asociación entre el delito endémico y la pobreza ocasionada por las condiciones del trabajo asalariado, teniendo en cuenta los momentos de desocupación como parte de esas condiciones. Es decir, las formas que adquiere el trabajo asalariado como una de las determinaciones fundamentales de los delitos contra la propiedad específicamente, dado que, es necesario aclararlo, en Ferri hay un determinismo multifactorial (Baratta, 1986; Anitua, 2005). El autor recomienda la promoción del librecambio comercial, entendido como lucha contra los monopolios en su función de bajar el precio de mercancías fundamentales para la reproducción de los trabajadores, denotando cierta influencia del liberalismo económico en el pensamiento de Ferri, que no puede decirse que sea ajena al socialismo del cambio de siglo. La libertad de emigración es planteada como otra expresión del mismo argumento, al evitar la miseria en diferentes momentos de depresión económica regional. A su vez, es recomendado el impuesto a la riqueza “*progresivo a las utilidades de los contribuyentes*”, además de la supresión de los impuestos a los artículos de “*primera necesidad*”. Por otro lado, se expresa a favor de “*los trabajos públicos*”, entendidos como formas de empleo organizadas por el Estado en “*años de escasez o en inviernos rigurosos*” dado que impiden el aumento de los delitos contra la propiedad (Ferri, 1907: 299).

Esta centralidad de las condiciones de vida de los trabajadores se expresa también en Ferri en un punto que resulta particularmente significativo para nuestra investigación, en cuanto se refiere al campo de la política social y, en términos más generales, a ese proceso de gestación

histórica de una dimensión de lo *social* en la realidad. El autor refiere a la *seguridad social*, al ámbito de intervenciones que a partir de la técnica aseguradora, el seguro social, como formas de prevención del delito:

Las sociedades cooperativas y de socorros mutuos, las cajas de previsión y para la vejez, las cajas para los inválidos del trabajo, la responsabilidad civil de los contratistas y patronos, mejor y más prontamente aplicada en los accidentes de trabajo, los bancos populares y de ahorro, los comités de trabajo que dan subvenciones bajo forma del mismo, impedirían también, bastante mejor que el Código penal, un enjambre de delitos ocasionales contra la propiedad y las personas (Ferri, 1907: 314).

Nos interesa remarcar algo que luego retomaremos: esta referencia al sector de la seguridad social dentro del campo de la política social se presenta como un elemento que no es retomado en las modalidades posteriores en que es problematizada la relación entre prevención del delito y política social. Como observaremos, las políticas preventivas se articularon históricamente con desarrollos específicos dentro de otro sector de la política social, el cual es parte de una tradición diferente: la *asistencia*.

La crítica a la asociación entre *vagancia* y *ociosidad* aparece en el discurso de Ferri como otro momento en su centralización de la dimensión “material” por sobre la moral e individual: la vagancia (aunque también influida por ciertos factores antropológico y telúricos, según casos individuales y regionales) es producto de la “*falta de medios de existencia (que es su verdadera nota predominante)*”. “*Si la criminalidad es el reflejo de las condiciones sociales y sobre todo de las condiciones económicas, la vagancia es su reflejo inmediato*” (Ferri, 1907: 315). Y por último aparece la construcción de la “*legislación social previsorá*” como un verdadero “*Código*” de equivalentes de las penas:

Pero, repitámoslo de nuevo, es evidente que para la vagancia como para el alcoholismo y la infancia abandonada, el único remedio radical no es otro que una organización económica nueva que, al suprimir las causas de desocupación y de vagancia (exceptuando los casos aislados y raros de vagancia patológica), pueda suprimir también sus efectos más o menos desmoralizadores y criminógenos. Cuando la socialización del trabajo (con la de los medios de producción), dé a todo hombre, no ya el derecho sino además el deber de trabajar, la vagancia, bajo su forma epidémica actual, no será posible por más tiempo (Ferri, 1907: 318).

Esta referencia a la seguridad social, al conjunto de intervenciones ligadas al conjuro de las incertidumbres propias de las condiciones de vida de los trabajadores asalariados, es decir, a la socialización de los riesgos mediante la técnica del seguro y el establecimiento de derechos

sociales, es un rasgo que luego se desvanece en las problematizaciones sobre la prevención del delito que analizaremos en las secciones siguientes y en las discusiones actuales sobre prevención. La vinculación que las políticas preventivas establecieron con el campo de la política social hicieron pie en la asistencia en tanto “sector” de políticas, pero también como grilla de inteligibilidad con una tradición específica, ligada a la evaluación de “medios” y de comportamientos, y especialmente orientada hacia la producción y administración de ese espacio social del no-trabajo o de la dependencia (Fraser, 1997). Y a su vez, otra clave para interpretar esta diferencia, se refiere a la cuestión de la “escala en la criminología urbana” (Valverde, 2011), una dimensión que es central para el campo de la prevención del delito pero que en Ferri significativamente no se encuentra: la cuestión de lo “local” o lo “comunitario”. La mirada macrosociológica de Ferri imagina la articulación con las políticas sociales como “equivalentes de las penas”, refiriendo a la intervención de seguridad social, sin aparecer las ideas que luego hegemonizaron el enfoque preventivo: la noción de *programa local* o *comunitario*. Siguiendo el par conceptual anglofoucaultiano de *social – postsocial* (Rose, 1996; De Marinis, 2004) la mirada de Ferri reconstruye un territorio de gobierno extendido, incluyente, plenamente *social*. Aunque como ya hemos desarrollado, lo *social* es también un constructo compuesto, que ensambla diferentes tradiciones.

La reflexión acerca de la relación entre alcoholismo y criminalidad que realiza Ferri es otro de los puntos en los que se expresa un descentramiento de la dimensión “moral” e individual como “equivalente de las penas”. Como parte de las propuestas de reformas económicas y específicamente tributarias sostiene que debería aumentarse el impuesto a las bebidas alcohólicas en compensación a los aplicados a la sal o más aún a la harina, dada la miseria que produce entre los trabajadores. En este sentido, aunque reconoce una relación estadística entre aumento del alcoholismo y aumento de las tasas de criminalidad, niega (criticando expresamente un determinismo monocausal) al primero como causa absoluta de la misma. El alcoholismo es entendido como un producto de las condiciones sociales de existencia de las clases populares en el capitalismo, en el sentido del embrutecimiento que produce la explotación en los sujetos:

El alcoholismo, como la vagancia y el delito, ha existido siempre bajo formas diversas; pero sólo durante el siglo XIX ha llegado a ser un azote tan general y terrible. Esto basta a demostrar que no es un efecto de la libre voluntad inmoral de los individuos, sino el reflejo y el efecto de nuestra civilización. El industrialismo es la gran causa del alcoholismo, porque obliga a los obreros a un trabajo que agota y



fatiga, que les empuja a buscar la energía ilusoria y pasajera que proporciona el alcohol (Ferri, 1907: 304).

El alcoholismo, como todo “fenómeno de patología individual o social” responde a factores antropológicos (fisiológicos), telúricos y sociales. Los primeros se refieren a la natural necesidad de excitación del hombre y que llega a ser crónica con el agotamiento orgánico que produce la explotación capitalista. Los telúricos se vinculan con el clima, entendiéndose que frío estimula el consumo de alcohol. El factor social lo resume escindido en dos partes: “*miseria y fatiga*” en las clases populares; y “*ociosidad y lucha febril por la riqueza*” en las clases acomodadas. Aquí nos interesa destacar que aunque sostiene el vínculo estadístico entre delito y alcoholismo, recurre como determinación de última instancia a las condiciones de vida de los trabajadores y se separa expresamente de los argumentos ligados a la moralidad individual. Nos interesa señalarlo porque esta tensión entre condiciones de vida y elementos subjetivos atraviesa el campo de la prevención del delito hasta nuestros días.

En esta línea argumentativa, critica los distintos “remedios” que se han tratado de imponer al alcoholismo: los *represivos*, sumamente extendidos, pero tan rigurosos con los efectos como miopes a las causas sociales del fenómeno. Los *fiscales*, dado que terminan rebajando la calidad de las bebidas y potenciando sus efectos dañinos sobre los trabajadores. Y los psicológicos, ligados a las campañas en contra del consumo de alcohol, son entendidos como “menos inútiles” que los anteriores, pero presentándose como un gasto enorme de energías con efectos muy débiles, ya que no pueden luchar contra la incesante influencia de las condiciones sociales.

Todos estos remedios sólo pueden ser transitorios y de una eficacia limitada, porque para el alcoholismo (como igualmente para la infancia abandonada, para la vagancia y por lo tanto, para la criminalidad) no hay más que un remedio exclusivo: el remedio social, es decir, la elevación de la vida popular (disminución de las horas de trabajo, salarios más altos, vida de familia más atractiva, diversiones higiénicas, etc., que sustituyan a los cabarets, cantinas y demás lugares nocivos). Las clases acomodadas se liberarán del alcoholismo cuando sean curadas de la manía de las riquezas (craqueomanía) que hace febril y dolorosa la lucha por la existencia, y que empuja también a manía del robo (cleptomanía) bajo todas sus formas de fraude (Ferri, 1907: 311).

Así, la intervención sobre la dimensión psicológica, reflejada en los intentos de moralización de las clases trabajadoras a partir de campañas contra el consumo de alcohol es entendida como un “mecanismo preventivo” muy débil en comparación con la transformación de las condiciones sociales. Se trata de un planteo interesante, en relación a las formas de

intervención y las tensiones entre socialización e individualización que presentaremos en las intervenciones de prevención social a las que nos abocamos en nuestra investigación.

Como adelantamos, la forma en que Ferri tematiza a la educación como equivalente de las penas, es otra de las construcciones que marcan el descentramiento de la dimensión individual en su problematización. Dada la importancia de esta cuestión para nuestro problema de investigación, finalizaremos con algunas líneas sobre el lugar que Ferri otorga a la educación en su teoría. El autor dedica varias páginas a la cuestión, aunque sus primeras líneas se dedican a subrayar el pobre papel que puede alcanzar la educación como determinante de la conducta individual, más allá de la influencia más potente que ejercen las “*condiciones de existencia determinadas por el medio físico y social*”. Ubicando a la educación en este lugar subalterno en relación a los determinantes de la conducta individual, Ferri comienza a ponderar lo que denomina como “*gimnasia moral*”, entendida como la dimensión que atraviesa todo proceso educativo ligado a las “*lecciones de la experiencia y del ejemplo*” que suministran toda institución: “*el Gobierno como la prensa, la cátedra del profesor y la del predicador, el teatro y las fiestas públicas*” (Ferri, 1907: 329).

En este marco plantea la problemática de la *educación de la infancia abandonada*. En primer lugar, propone la tesis de que el fenómeno de la infancia abandonada, en su forma epidémica, es producto del “*industrialismo contemporáneo*”, el cual impone condiciones de trabajo (“*de día y de noche*”) a los hombres y a las mujeres que terminan destruyendo la vida de la familia y el consiguiente abandono de los hijos (“*al obligar a los hijos de los proletarios a crecer en el arroyo*”). Esto abre la vía a la mendicidad y a los pequeños hurtos, lo cual los perpetuará como los reincidentes crónicos aunque los menos peligrosos del “*mundo criminal*”. Aquí vuelve a arremeter contra los principios clasicistas de libre albedrío y de responsabilidad individual, al denunciar lo absurdo de las penas impuestas a la infancia abandonada: por principio se lo considera irresponsable moral y legalmente, pero al mismo tiempo se le aplica un tercio o la mitad de la pena y se “*contenta uno con enviarle a la prisión, es decir, a una escuela donde se perfeccionará en el arte del delito*” (Ferri, 1907: 331). Aunque repasa las dos estrategias mayormente utilizadas acerca de este fenómeno, el “*acuartelamiento*” de los niños en las diferentes instituciones o la colocación individual en diferentes familias (de las cuales pondera la

segunda), las considera como leves paliativos, siendo el único “*remedio radical*” el restablecimiento de la “*vida familiar*” a partir de la elevación del nivel de la “*vida popular*”:

Sin embargo, lo mismo para la infancia abandonada que para el alcoholismo, sólo se encontrará el remedio radical en una reorganización social en la que la vida familiar sea restablecida, hecha posible y agradable por la elevación del nivel común de la vida popular, y la escuela llegue a ser una verdadera función social que nutra el cuerpo y el espíritu, dejando de ser el estéril engranaje burocrático que se limita a una instrucción por completo literal y superficial (Ferri, 1907: 333).

De esta manera, en los diferentes equivalentes de las penas que hemos repasado se organiza el discurso que hará eje en la oposición entre lo penal-represivo y estos desarrollos de “*prevención social*” del delito. Tal es así que imagina la idea de que todas estas medidas se organicen en un verdadero “*Código preventivo*” que se opusiera punto por punto al Código Penal. Así, destacando los “*factores sociales del crimen*” Ferri subraya que el centro de las acciones contra el delito deben ser por fuera del Código penal: la observación, la estadística y el análisis científico indican que “*las leyes menos eficaces para impedir los delitos son las leyes penales*”, en términos de que ellas sólo tienen un papel puramente negativo y reactivo, siempre llegando tarde. Es decir que se plantea la tensión entre una intervención penal, negativa, reactiva, ineficaz, no acorde al conocimiento científico y en el polo opuesto otra intervención preventiva, positiva, social, eficaz, racional y científica. Aparece la metáfora entre las penas como *remedio* siempre problemático, y la prevención social, la reforma social, en cambio, en tanto *higiene*, que es más eficaz en neutralizar los orígenes de la enfermedad, mostrando la línea de fuerza biologicista y medicalizante que atraviesa la noción de prevención positivista en Ferri: “*Para la defensa social contra la criminalidad y para la elevación moral de las poblaciones, el más insignificante progreso en las reformas de prevención social vale cien veces más y mejor que la publicación de todo un Código penal*” (Ferri, 1907: 337).

De este modo, vemos emerger en Ferri la primera elaboración acerca de la prevención social del delito en términos explícitos bajo una mirada atravesada por la sociología positiva y un reformismo socialista (marxista) de corte evolucionista. Esta mirada macrosociológica, que hace foco fundamentalmente en las condiciones de vida y del trabajo asalariado y que imagina el vínculo con la política social a partir del prisma de la seguridad social, aparece desdibujada en las problematizaciones que analizaremos a continuación, que reactualizan la oposición entre

represión y prevención pero a partir de una perspectiva que cambiará de escala, priorizando lo “local”, las “zonas” o las “comunidades” como forma de territorialización de las intervenciones.

### 3.2. Thrasher y la Escuela de Chicago

La sociología de Frederic Thrasher se inscribe en la producción sociológica conocida como la “Escuela de Chicago” y aunque con elementos de contacto que luego analizaremos, diverge de la tradición positivista que caracterizaba a Ferri. Una de las particularidades fundamentales que muestra el discurso sobre la cuestión criminal que construyeron los intelectuales de la “Escuela de Chicago” durante las primeras décadas del siglo XX en los Estados Unidos, fue su elaboración como discurso plenamente “sociológico”, que a su vez se construyó como un abordaje autónomo y diferenciado del discurso que había concentrado el enfoque “sociológico” en el ámbito europeo, la criminología positivista. Esta particularidad se sustentaba en el vínculo que dicha Escuela estableció con el *pragmatismo* como corriente filosófica propiamente norteamericana. Su diálogo con los llamados “pragmatistas de segunda generación” como George H. Mead y John Dewey se reflejó en la impronta metodológica que impregnó su sociología. La posición epistemológica ligada a la idea de “experiencia”, en la cual el conocimiento es una construcción de un sujeto activo que elabora constantemente la gestación de verdades en el desarrollo de sus prácticas, se tradujo en un enfoque sociológico en el cual la forma de conocimiento del mundo social era la participación y el desmenuzamiento de esas prácticas concretas que lo constituyen, de ahí su fuerte inclinación hacia la investigación “empírica”, desde la encuesta a las observaciones participantes y las historias de vida. Este es uno de los puntos de partida para comprender a la “ciudad”, y aún las “áreas” o “comunidades”, como categorías analíticas significativas de su sociología, a diferencia de la tradición europea que como vimos en Ferri, se movía en los términos generales de una “sociedad” (Anitua, 2005; Sozzo, 2008b).

Otra de las dimensiones características que configuran a este discurso como plenamente sociológico se inserta en un campo de discusiones también propio de los Estados Unidos. Dario Melossi (1995) analiza cómo el discurso de los intelectuales de la “*era progresista*” (entre finales del siglo XIX y la primera guerra mundial en los Estados Unidos), y en especial los sociólogos de Chicago, adoptaron un enfoque “*democrático radical*” en respuesta a las transformaciones profundas que se desarrollaban en la sociedad norteamericana. El mismo se situaba en el rechazo

de la tradición estado-céntrica europea, centrada en las nociones de soberanía y de derecho, y ponía el énfasis en los procesos de construcción concretos del consenso y la integración:

En la primera página de la importante obra *Introduction to the science of sociology*, que era el compendio de la nueva sociología de la Universidad de Chicago, Robert E. Park y Ernest W. Burgess señalaban que la sociología había surgido a causa del fracaso de los controles políticos y legales. Sin el conocimiento de las regularidades sociales del comportamiento humano, afirmaban, los gobiernos carecen por completo de poder y se ven incapaces de habérselas con una era de movimientos y organizaciones sociales (Melossi, 1995: 149-150).

La racionalidad política que subraya los procesos de control social situados, concretos, a partir de diversas formas de “ingeniería” y planificación social para enfrentar lo que es problematizado como la cuestión de la “integración” y la “desorganización social”, como luego veremos, y que lo contrapone con la centralidad en el Estado, la soberanía y el derecho, ya atravesaba el pensamiento de Ferri y es el sustento de la oposición entre represión y prevención, oposición que puede ser entendida como *invención estratégica* por este tipo de discurso sociológico. Esta misma racionalidad puede encontrarse en la creación estratégica de la noción de *solidaridad* y de derecho social que Donzelot (2007) describe acerca de la “invención de lo social” en Francia. De la misma manera que el conocimiento sociológico de Durkheim había ofrecido una útil herramienta con el concepto de solidaridad que en adelante sirvió como nuevo basamento de la Tercer República Francesa, el marcado enfoque de los intelectuales de Chicago por una mirada plenamente sociológica se enmarcó también en un plano estratégico acerca de las formas de dar respuesta a esa gran ciudad industrial transfigurada frente al “*fracaso de los controles políticos y legales*”. Pero además, consideramos que se entreteje una línea de fuerza que entiende a lo social a su vez como dimensión escindida y en cierto modo, *frente* al Estado. Aquel rechazo a la concepción estado-céntrica europea, que Melossi (1995) vincularía a una “tradición anti-estatalista” norteamericana, se plasmó en la centralidad de las comunidades, en la participación de sus agentes, en la organización comunitaria, es decir, en la promoción de un *desarrollo comunitario* (Grondona, 2012) que será uno de los ejes fundamentales de sus propuestas preventivas.

La llamada Escuela de Chicago se caracterizó por su mirada “ecológica”, que a partir de una reelaboración sociológica de la noción de “patología” de las ciencias biológicas, utilizará como operador la idea de “*desorganización social*” al referirse fundamentalmente a la *ciudad como problema*; luego se observará una deriva más fuertemente “culturalista” que derivará

posteriormente en la *teoría de la asociación diferencial* de Edwin Sutherland (Sozzo, 2008b). Teniendo antes sus ojos la radical transformación de las ciudades norteamericanas, en la que urbanización, industrialización y fuertes corrientes migratorias internas y externas eran el caldo de cultivo y a la vez la consecuencia de profundas mutaciones políticas y culturales de aquella sociedad norteamericana (Melossi, 1995), la metáfora de la ecología, más que una aplicación estricta de dicha disciplina biológica, fue utilizada como fuente de inspiración para pensar a la ciudad como un “habitat” en la cual diferentes “especies” se desarrollan siguiendo los cuatro procesos sociales básicos: competencia, conflicto, adaptación y asimilación (Park y Burgess, 1921; Melossi, 1995; Anitua, 2005; Sozzo, 2008b).

La “teoría zonal” de Burgess (1984 [1925]) analizaba las transformaciones urbanas de Chicago en este tumultuoso período a partir de la nueva dinámica de las diferentes áreas que se configuraban (como diferentes círculos concéntricos) alrededor del viejo “distrito de los negocios” y su anillo exterior de viviendas unifamiliares y departamentos de clase media y alta que trabajaban en él. A partir de fines del siglo XIX comenzó a formarse un cordón industrial, con fábricas y casas de trabajadores; por otro lado, el distrito de los negocios creció y avanzó sobre el sector residencial. Esto generó una migración de los sectores medios y altos hacia los suburbios más allá del cordón industrial. A partir de la subdivisión y su organización como edificios de alquiler temporales de bajo costo, el sector residencial abandonado fue transformado en el lugar que albergó a los nuevos habitantes de Chicago, sobre todo, inmigrantes europeos que nutrían la fuerza de trabajo que demandaba el auge industrial. Estas áreas fueron denominadas “zonas de transición”, dado que eran áreas de alta rotación: los recién llegados intentaban rápidamente abandonarla buscando una vivienda en los barrios obreros, luego de la obtención de un trabajo fabril. Según los especialistas, estas zonas concentraban mayor proporción de “problemas sociales” y de comportamientos “patológicos”: pobreza, alcoholismo, delincuencia, etc. En sus análisis, concluyeron que estas zonas (entendida como “habitat”) y no las personas o los grupos (marcando un punto de inflexión con la tradición criminológica positivista), eran las poseedoras de los atributos que generaban dichos problemas sociales, bajo la observación de que los grupos y las personas no trasladaban sus comportamientos patológicos al asentarse en otros barrios. Por supuesto, este condicionamiento “ecológico” implicaba la vinculación o pertenencia a un entramado social, cultural y también económico, que no es desconocido en los trabajos de Park, Burgess, Thrasher, Shaw y McKay (Anitua, 2005; Sozzo, 2008b).

El concepto desde el cual este enfoque ecológico centrado en las “zonas” se articulaba con los procesos económicos, sociales y culturales fue el de *desorganización social* o *comunitaria*. Así, Shaw y McKey negaban una relación directa entre la delincuencia juvenil y la pobreza sin la mediación de factores “ecológicos”, aún reconociendo que esta era de los rasgos fundamentales de las “zonas de transición” y que esto dificultaba que las personas satisficieran sus necesidades por medios lícitos, haciendo una concesión a la teoría de la anomia de Merton (1968). A partir del concepto de desorganización social intentaban dar cuenta cómo en este espacio urbano no podía imponerse un patrón normativo eficaz, dada la pobreza, pero también la altísima heterogeneidad cultural y la debilidad institucional. Los diferentes grupos de inmigrantes se encontraban en “conflicto” entre sí y, a la vez, con la cultura norteamericana dominante, situación que explicaba la imposibilidad del establecimiento de un patrón cultural homogéneo. En su perspectiva, este conflicto cultural se conjugaba con problemas ligados a las condiciones de vida y al trabajo: la pobreza obligaba a largas jornadas de trabajo de los padres que perdían la posibilidad de controlar y educar a sus hijos, argumento que también habíamos registrado en Ferri (Cid Moliné y Larrauri Pijoan, 2001; Anitua, 2005; Sozzo, 2008b).

Luego de esta breve introducción sobre la corriente sociológica en la cual abrevia Thrasher, nos referiremos a su texto de 1933 “La delincuencia juvenil y la prevención del delito” (2010). Como analizamos en la teoría de los equivalentes de las penas de Ferri, también Thrasher se inscribe en una retórica sobre la prevención del delito que la entiende como una tarea en vacancia, como emprendimiento que ha sido descuidado por las intervenciones de política criminal, con la particular importancia que este descuido ha implicado el descentramiento de la intervención sobre las verdaderas “causas” de los comportamientos delictivos y no sólo en sus manifestaciones exteriores o finales. Propone una mirada “ilustrada”, que analiza, diagnostica y prescribe, frente al automatismo con que son caracterizadas las respuestas penales:

La creciente gravedad del problema del delito en los Estados Unidos ha focalizado ocasionalmente la atención del público ilustrado sobre la posibilidad de un ataque más sustancial y sistemático a las causas subyacentes del delito que el que se había intentado hasta ahora... (...) El terreno para este tipo de ataque ha sido preparado a través de la adquisición de importantes conocimientos sobre los orígenes del delito, que están disponibles gracias a recientes estudios científicos que señalan, por un lado, que los orígenes de las carreras delictivas se encuentran en las reacciones sociales de la niñez y la adolescencia y, por otro, que la concentración de delincuentes y criminales se encuentran en áreas típicas, intersticiales, que son los lugares

característicos de generación de las pandillas juveniles, la delincuencia y el crimen (Thrasher, 2010: 111).

Esta perspectiva científica es reconstruida en Thrasher desde dos ejes que son reelaborados y jerarquizados en comparación con la sociología de Ferri: la cuestión de la *juventud*, y la *ciudad* o lo urbano. Estos dos ejes son presentados como “*dos significativas generalizaciones*”, las cuales a partir de comprobaciones objetivas muestran que el punto de ataque de una intervención de prevención del delito son los problemas de conducta en la infancia y la adolescencia, y el mal funcionamiento de las instituciones sociales en las “*áreas de producción del delito*”. La presentación de la forma necesaria de intervención sobre estas problemáticas es organizada a través de la noción de *desorganización social* que, como vimos, es cara a la producción de la Escuela de Chicago. Se argumenta que el trabajo es lidiar con las influencias sociales que afectan a los “*predelincuentes*” o “*potenciales delincuentes*” en las “*áreas de deterioro*” urbano intentando asegurar “*el desarrollo integral de la personalidad y la buena ciudadanía*”. En este contexto, se construye la idea de una integralidad de la acción, en el sentido de la necesidad de poner en marcha una serie de diversas técnicas y procesos que intervengan de manera “completa” en la situación “total” de un área de delincuencia: “*un minucioso programa de planificación social*” (Thrasher, 2010: 112).

Thrasher, retomando la centralidad de la dimensión local o comunitaria, sostiene que “*la pandilla*” (traducción de la expresión “*the gang*”, que además es el título de su obra más importante, de 1927) es un síntoma de “*desorganización comunitaria*”, que juega un rol importante en la “*desmoralización de la juventud*” en estas áreas intersticiales. Así, el análisis y la problematización de lo urbano que caracterizó la producción intelectual de la Escuela de Chicago centrado en la idea de desorganización, es retomado por Thrasher como eje de tematización de lo *comunitario* en tanto uno de los principios rectores de los programas de prevención del delito. Lo local-comunitario y la juventud se construyen en líneas rectoras que convergen en la noción de *desorganización comunitaria*. En esa línea, plantea que las conclusiones de diferentes estudios recientes de su autoría y de otros investigadores (Shaw, Lundsco, Shulman y Glueck) indican los elementos esenciales de un plan de prevención del delito para la comunidad local. Los organiza en dos dimensiones, los objetivos y los medios para alcanzarlos.



1. Objetivo general: lograr un programa social comprensivo, integrado y sistemático para la incorporación de todos los niños residentes en las áreas de delincuencia, especialmente todos los que presenten problemas de adaptación y aquellos proclives a volverse delincuentes, en actividades, grupos y organizaciones que provean espacios para sus intereses relacionados con el tiempo libre así como con todas sus otras necesidades normales (destacado en el original).
2. Medios para alcanzar este propósito: 1. Concentración de la responsabilidad para la prevención del delito en el área de delincuencia local en cuestión (un problema de organización comunitaria). 2. Investigación para construir información esencial y mantenerla actualizada como base para un programa de prevención del delito inicial y para su progresivo desarrollo. 3. Utilización de los servicios y la cooperación entre todas las agencias preventivas existentes en la comunidad dada (un problema de organización comunitaria). 4. Aplicación del programa preventivo sistemáticamente a todos los niños residentes en el área de delincuencia de la comunidad local. 5. Si fuera necesario, creación de nuevas agencias para complementar la organización social existente cuando y en los puntos en que se descubran necesidades definidas que no puedan satisfacerse con los recursos existentes (un problema de organización comunitaria) (destacado en el original, pp. 112-113).

Aquí Thrasher plantea entonces en primer lugar la cuestión de la integralidad, es decir, esta idea de prevención del delito como un programa social amplio y comprensivo que bajo su dirección organice todas las “agencias” comunitarias. Pero la idea de integralidad en tanto cooperación entre agencias locales no alcanza a la cuestión de los destinatarios de la política: si bien plantea la idea de incorporar al programa a *todos* los niños residentes en esas áreas “de delincuencia”, la misma tiene el objetivo de una minuciosa tarea de evaluación, para conservar dentro del dispositivo a la “*minoría*” de los “*potenciales delincuentes*”. En primer lugar observamos una segmentación territorial: el primer paso es la definición del territorio específico a intervenir; es necesario definir las áreas en términos de la noción de espacios de “desorganización social” o áreas de delincuencia, que en el caso del trabajo de Thrasher, lo recomienda a partir de los textos de C. Shaw (1930; Shaw y McKay, 1942). En segundo lugar, hay un recorte que pretende identificar y enfocar el trabajo preventivo en los “potenciales delincuentes”.

Este objetivo hace eje en incorporar a estos niños a actividades y organizaciones que se vinculen a las necesidades, con especial referencia a las lúdicas y al tiempo libre. En este sentido la prevención del delito se expresa como un intento de “organizar” lo desorganizado, es decir, organizar y programar las actividades de los destinatarios a partir de la canalización de las “*necesidades normales*” para evitar las actividades patológicas, como la formación de “pandillas”, propias de la desorganización comunitaria. Esta tarea de organización comunitaria como trabajo preventivo se encuentra impregnada de la preocupación por el fomento a la

participación de las agencias y los habitantes de dichas zonas, entendiendo a la estrategia preventiva como modalidad de desarrollo comunitario que pretende generar una activación de las instituciones comunitarias en tanto responsabilización. Por ello, al listar los medios que debe utilizar un programa preventivo, el primero indicado dice “*Concentración de la responsabilidad para la prevención del delito en el área de delincuencia local en cuestión*”. Esta orientación, como observamos en la sección anterior, también caracterizaba al programa preventivo *Chicago Area Project*, dirigido por Shaw. Es decir muestra una mirada común de los sociólogos de Chicago sobre las capacidades preventivas de la organización social en tanto desarrollo comunitario que interpele y tenga como protagonistas a los propios sujetos e instituciones.

En estos elementos encontramos fuertes distancias con la teoría de los equivalentes de las penas de Ferri. En principio, como ya mencionamos, la dimensión espacial, vinculada a la cuestión de las áreas urbanas específicamente criminógenas, que en Ferri no era problematizado: como dijimos su “territorio” era la sociedad industrial capitalista. Pero por otro lado, aparece la cuestión de la “organización” de las actividades y las conductas de los “niños”, que en última instancia está vinculada a la producción de ciertos patrones culturales opuestos a la cultura de la pandilla (como cultura emergente de la desorganización comunitaria) que en Ferri tienen un lugar menor (recordemos su menosprecio a las campañas moralizadoras en relación al alcoholismo y sus reparos a la dimensión educativa de los equivalentes de las penas) frente a la “elevación de la vida popular” desde su materialismo.

Volviendo al trabajo de Thrasher, expone la formulación concreta de un plan de prevención. En cuanto a su *organización* destaca dos ejes. En el primero hace referencia a la forma en que debe presentarse la intervención en la comunidad: recomienda explícitamente evitar la denominación de “*prevención del delito*”, debiendo ser conocido como “*sección ciudadana*” o “*programa de ciudadanía*”, expresando lo problemático de los vínculos entre la prevención del delito y las intervenciones sociales. El segundo eje vuelve sobre la integralidad: subraya que debe componerse por representantes de diversas agencias sociales, cuya cooperación es esencial. Y aquí también, es importante observar cómo la “multiagencialidad” es no sólo un eje contemporáneo sino una cuestión constitutiva del campo de la prevención del delito que es reactualizado de diferentes formas: a partir de mediados de los años setenta el llamamiento a la participación de diferentes agencias, especialmente las “comunitarias” o de la “sociedad civil” se

inscribe en el marco de la emergencia de la matriz de la “seguridad” en el campo del control del delito, pero como parte del movimiento más general del redescubrimiento neoliberal de la sociedad civil.

En cuanto a su *alcance* establece que, siguiendo los lineamientos ya expuestos, el programa debe concentrarse en determinadas áreas o áreas caracterizadas por los altos índices de delincuencia. Los primeros pasos deben considerarse “exploratorios y experimentales”: luego analizaremos los vínculos que esta construcción presenta con la delimitación de las “zonas” en los programas analizados, y lo que se entendió en ellos como “inserción comunitaria”.

A su vez, Thrasher desarrolla las diferentes *funciones* que debe realizar el programa, las cuales condensamos en dos líneas. La primera refiere a las funciones de *investigación y sistematización de la información*. El autor subraya qué información es necesaria y los medios para construirla: información censal básica de todas las familias, información sobre los “*contactos recreativos*” y no recreativos de los niños, datos para “*detectar delincuentes potenciales*” obtenidos desde las agencias sociales y sobre las “*influencias desmoralizantes*” en el área. Las formas de obtención de dicha información son como dijimos el conjunto de las agencias sociales, y la realización de encuestas y estudios especiales para captar lo que las agencias no registran. Y además, la sistematización de la información a partir del registro en el desarrollo del mismo programa. Aquí destaca el papel de la investigación social como base para las intervenciones de prevención del delito: no en la forma de la “*superficial*” encuesta de las agencias social, sino con la profundidad y sistematización de la investigación científica. Nos encontramos nuevamente con una *racionalidad científico-técnica* que marca la impronta de la concepción entre conocimiento-política.

Esto resulta especialmente pertinente [la investigación genuina] cuando se trata con el problema de la delincuencia, pues es precisamente el niño que no es alcanzado por los programas ordinarios de actividades de tiempo libre, que abandona el grupo o las instituciones convencionales, que es transferido de una agencia a otra sin un plan consistente para su adaptación o intentar su seguimiento, quien tan a menudo es el pre-delincuente o el candidato a una carrera delictiva (Thrasher, 2010: 117).

La segunda función es la de los *servicios integrados y del trabajo social*. En primer lugar define más específicamente a la población destinataria del programa: a) niños y jóvenes, tanto en términos individuales como grupales (la idea ya mencionada de “gang” o pandilla) que no están incorporados a las “estructuras sociales” convencionales, entendidas como las instituciones o

agencias estatales comunitarias; b) niños que si se encuentran incluidos (especialmente la escuela) pero tienen “problemas” fuera de las mismas; c) niños que no asisten a la escuela y en situación de “desempleo” o empleados que muestren problemas de “adaptación”. Por otro lado, destaca el papel del trabajo social como orientado sobre casos “especializados y difíciles” y la organización de dispositivos nuevos para afrontar procesos que no tratan las agencias existentes. Pero es significativo remarcar que Thrasher se plantea la cuestión de las continuidades y las diferencias entre esta intervención de prevención del delito y el “trabajo social”: nos dice que la prevención del delito utiliza “*técnicas subsidiarias*” (clínica de la conducta, trabajo social con las familias, recreación, educación) del trabajo social, pero la diferencia su organización en una programación comunitaria integral basada en los resultados y conclusiones de la investigación social. La prevención del delito se distingue entonces del trabajo social en la integralidad de la primera, derivada de la *racionalidad científico-técnica* que la conduce, en comparación con la fragmentación y dispersión vinculada al trabajo social.

En algunos pasajes, esa racionalidad ligada a la ciencia se pone en contacto con una noción de economía. Al plantear que es necesario atacar la producción de “*mano de obra*” del crimen organizado que representan estos jóvenes, y proponer la categoría de “*mercado del delito*”, sostiene que

Al tratar con los miembros del crimen organizado y con los criminales hemos destinado demasiado esfuerzo y dinero en reprimir el producto terminado de una carrera delictiva. Sin embargo, la economía demanda que el énfasis se desplace hacia el problema de la prevención, atacando las raíces del delito en aquellas áreas de la comunidad que son conocidas por ser centros de producción de delitos (Thrasher, 2010: 118).

La idea de “ir a la raíz” expresa una racionalidad científico-técnica que muestra la “verdadera naturaleza” de los procesos sociales, pero también una racionalidad instrumental económica, en el sentido de ser la forma más económica, eficiente de resolver la cuestión.

En el análisis del trabajo de Thrasher pudimos observar en línea de continuidad con la teoría de los equivalentes de las penas de Ferri, un discurso que reconstruye la oposición entre represión y prevención a partir de una línea ético-política progresista (ya no es el socialismo evolucionista, sino el enfoque “democrático radial” del que hablaba Melossi) y una dimensión *científico-técnica* centrada en el conocimiento sociológico de las causas del delito que justifica las medidas preventivas en términos de eficacia, racionalidad y economía de acción. Sin

embargo, son construcciones conceptuales con profundas y significativas heterogeneidades: por un lado, la cuestión de la “escala”, es decir, la ciudad y los espacios urbanos locales o comunitarios como problema específico. Además, marca un quiebre con Ferri la relevancia de la dimensión cultural en los procesos de prevención, como emergente de los intercambios comunitarios en las “áreas de delincuencia”. Esta dimensión permite entender, por ejemplo, a la “pandilla como un síntoma de la desorganización comunitaria” (Thrasher, 2010: 112). En tercer lugar, la propuesta preventiva en tanto intento de re-organización comunitaria se asienta en una estrategia de responsabilización de los propios agentes y habitantes comunitarios. Como ya adelantamos, entendemos que este eje plantea una forma de problematización de lo “social”, como apertura de un espacio de intervención que en nuestro caso se construye a partir de la oposición entre represión y prevención, que hace hincapié en su dimensión “no-estatal”, y en cierto sentido “frente” al Estado. Esto la aleja de la problematización de Ferri, que centraba su reforma en el ámbito legislativo. Si bien la idea de una respuesta integral a partir de la intervención en múltiples ámbitos como forma preventiva ya se encuentra en Ferri, la idea de la coordinación de diferentes “agencias” sociales en el espacio local no se encontraba en el autor italiano. La idea misma de “programa” de prevención es ajeno a Ferri, quién como vimos recurre a la metáfora de un “Código Preventivo” en oposición al Código Penal. Esta idea de “programa” se enraíza en la concepción de desarrollo comunitario que delimita poblaciones y objetivos específicos y no en los términos generales y extendidos que los presentaba Ferri, refiriendo a la *seguridad social*.

Estos distintos elementos de continuidad y ruptura que moldean la mirada de la Escuela de Chicago sobre la prevención del delito con respecto a Ferri nos interesan en tanto van delimitando ciertas formas de problematización que entendemos significativas para dar cuenta de las experiencias históricas de prevención en la Argentina. De la misma manera, en el apartado siguiente, identificaremos las continuidades y rupturas que presenta el “realismo de izquierda” en relación a las formulaciones que hemos analizado hasta aquí, como forma de “llegada” a uno de los enfoques que también nos interesa por el caso argentino. Anticipándonos a la última sección de este capítulo, diremos, sin embargo, que aunque entendemos que estas tres construcciones diferentes en el conocimiento criminológico son organizadoras de las formas en que la prevención social del delito ha sido desarrollada, precisamente, en la Argentina, creemos que existen varios “eslabones perdidos” entre la mirada “de Chicago”, tal como la presentamos aquí,

y el realismo de izquierda. El de mayor envergadura es, por cierto, el análisis funcionalista de Robert Merton (1938) centrado en la noción de *anomia* en tanto producto de la tensión estructural entre medios y fines. La idea central del planteo mertoniano entiende al delito como comportamiento anómico, resultado de la tensión entre la *estructura social*, (atravesada por la desigualdad en el acceso de oportunidades), y la *estructura cultural*, caracterizada por un desequilibrio en la ponderación de los medios y los fines. En su análisis, Merton señala que la sociedad norteamericana es anómica, en primer lugar, porque su estructura cultural se encuentra desbalanceada, en tanto ejerce una presión muy fuerte, casi excluyente, sobre los fines ligados al éxito económico individual y otra muy débil en relación a los medios legítimos, institucionalmente prescritos, para alcanzarlos. A su vez, se observa un “universalismo” en relación al mandato cultural del “sueño americano”: no importa el origen social, todo individuo debe buscarlo. Si esta estructura cultural se conjuga con una estructura social signada por la desigualdad, se produce una presión estructural hacia la anomia y la adopción de patrones de conducta que utilizan medios ilegítimos (Merton, 1938, 1968; Cambiasso y Grieco y Bavio, 1999, Cid Moliné y Larrauri Pijoan, 2001; Anitua, 2005).

Como veremos en el próximo apartado, el realismo de izquierda, y en particular Jock Young, recuperó a Merton en el sentido de entender al delito como producto de tensiones estructurales, pero planteando la necesidad de incorporar la dimensión cultural: de ahí el título de su artículo “*Merton con energía, Katz con estructura*” (2008). Si bien para referir a la dimensión cultural Young, ya en la década del noventa, trae a Jack Katz, autor del influyente *Seductions Of Crime* (1990), la dimensión cultural en el análisis de la cuestión criminal tiene una historia que se remonta, como vimos, a la producción de la Escuela de Chicago, profundizada en su deriva propiamente “culturalista”, expresada paradigmáticamente en los trabajos de Edwin Sutherland y su teoría de la “asociación diferencial”. En términos muy escuetos, podemos decir que este autor propone entender al delito como un comportamiento que, como cualquier otro, es aprendido en un proceso de interacción basado en la comunicación social. En este sentido, Sutherland sostiene que “*Una persona se convierte en delincuente porque en su medio hay un exceso de definiciones favorables a infringir la ley, en tanto que permanece aislada o inmunizada respecto de grupos que mantienen definiciones favorables a respetar la ley. Este es el principio de asociación diferencial*” (Sutherland, 1947:88, citado en Cid Moliné y Larrauri Pijoan, 2001: 101). Si en principio, para dar cuenta de las formas diferenciales en que se producían los delitos en diversos

lugares este autor recogió la noción de *desorganización social* de sus colegas de Chicago, luego utilizará la noción de *organización social diferencial*, dado que esas definiciones culturales eran el producto de una aceptada organización más que de su falta (Cambiasso y Grieco y Bavio, 1999, Cid Moliné y Larrauri Pijoan, 2001).

Los intentos de complementar los análisis de Merton sobre la presión anómica estructural y la mirada que abre Sutherland en relación a entender el delito como comportamiento aprendido, como producto cultural, se plasmarán en las teorías de las “subculturas”, fundamentalmente en Albert Cohen (1955) y Richard Cloward junto a Lloid Olhin (1960) (Cid Moliné y Larrauri Pijoan, 2001; Anitua, 2005; Medina Ariza, 2010). Nos interesa la posición de Cloward y Olhin porque a partir de su teoría y con la dirección del propio Olhin se puso en marcha uno de los programas de prevención del delito que describimos en el apartado anterior como “excepciones” de experiencias extra-penales antes del “giro preventivo” de los años setenta y ochenta: el programa *Mobilization for youth* en la ciudad de Nueva York, el cual recuperaba el enfoque de desarrollo comunitario que presentaba el *Chicago Area Project*. Estos autores sostenían que no sólo la presión anómica incide en la adopción de conductas ilícitas, dado que no es suficiente con tener las oportunidades lícitas bloqueadas, sino que es necesario tener a disposición y aprender a utilizar los medios ilícitos (Cloward y Olhin, 1960; Cid Moliné y Larrauri Pijoan, 2001; Anitua, 2005; Medina Ariza, 2010). Esto abre la mirada sobre el proceso de producción de subculturas criminales como espacio de aprendizaje de estos repertorios ilícitos y abre, a su vez, la posibilidad a las estrategias preventivas de desarrollo comunitario, retomando la experiencia de Chicago, que se inscriben en la “guerra contra la pobreza” de los gobiernos demócratas norteamericanos de la década de 1960. El realismo de izquierda va a retomar la noción de subcultura en un diálogo (crítico) con estas conceptualizaciones.

### 3.3. Lea, Matthews y Young y el realismo de izquierda

Para introducir los debates y conceptualizaciones que el realismo de izquierda trae al campo de los estudios sobre el delito y la pena, seguiremos fundamentalmente algunos lineamientos que contiene el libro *¿Qué hacer con la ley y el orden?* de John Lea y Jock Young (2008) publicado por primera vez en 1984. Luego, para referirnos específicamente a la problemática de la prevención del delito, analizaremos el trabajo de John Lea, Roger Matthews y

Jock Young “El Estado y el control del delito: enfoques relativos a la actividad diversificada de sus agencias” (1993).

La corriente criminológica que ha dado en llamarse y se ha conocido como el “realismo criminológico de izquierda” sitúa su propio surgimiento a principios de los años ochenta como reacción tanto a las corrientes criminológicas “*cada vez más represivas*” de derecha, como a lo que llaman un “idealismo” criminológico de izquierda. Este surgimiento lo enmarcan en el auge neoliberal de control punitivo y colapso de las viejas criminologías liberales y socialdemócratas (las que entraron en crisis por establecer una relación directa y mecánica entre delito y pobreza, según los autores). La “nueva derecha” de fines de los ’70 y principios de los ’80, neoconservadora y neoliberal, abandonó los factores sociales como explicación de los fenómenos delictivos, pasando al frente las características biológicas y psicológicas de los individuos. Así, presentan la tendencia a entender al delincuente como una persona que calculaba “racionalmente” los costos y beneficios del acto delictivo; se conjuga con esto el abandono de la idea de “rehabilitación social” del delincuente y un retorno al sistema de justicia criminal represiva como orientación disuasiva. Por último, una invocación al deterioro de la “moralidad” como causa de la criminalidad (Lea y Young, 2008).

Sobre esta situación, los autores critican la reacción de las corrientes de izquierda ya que según ellos en gran medida reflejó a las de derecha: a la mirada del delincuente como sujeto moralmente condenable, se opuso la idea romántica del delincuente como rebelde del orden social. A su vez, cuestionan cierta “evitación”: algunas posturas evitaron la cuestión del delito en sí mismo, a partir de la interpretación de que la cuestión de la criminalidad en tanto distractor de la nueva derecha neoliberal sobre los verdaderos problemas sociales que se vislumbraban: la desocupación y la creciente desigualdad (Lea y Young, 2008).

Los autores plantean que la ausencia de un discurso de izquierda que “*tomara en serio al delito*”, es decir, que visualizara “*los efectos perjudiciales del delito en sus víctimas, principalmente los pobres y los débiles*”. (Lea y Young, 2008: 2), abrieron el camino a los liberales y conservadores, al ser los únicos interlocutores sobre dicha cuestión. Sobre este vacío, plantean el problema de construir una criminología “*firmemente radical*”:

El realismo de izquierda es firmemente radical en cuanto ve al delito como un producto endémico de las características patriarcales y de la estructura de clases del



capitalismo industrial moderno. Es en las instituciones fundamentales de la sociedad que nace el delito, en las relaciones entre las clases sociales y entre los sexos, y en la cultura a la que dan origen, así como en los valores del individualismo y de la masculinidad agresiva. El delito no es un producto de la anormalidad, sino del funcionamiento normal de las sociedades capitalistas. Pero al mismo tiempo y precisamente por la misma razón, el delito es real: no es un producto del ‘pánico moral’ orquestado por los medios masivos de comunicación para distraer nuestra atención del problema ‘real’ de la pobreza (Lea y Young, 2008: 2).

Así, ubican las causas del delito en las estructuras materiales y simbólicas del capitalismo moderno, lo entienden como fenómeno “normal” y a la vez, real. E introducen la noción de *privación relativa*, desmarcándose de las posiciones que vinculan directamente delito y pobreza, introduciendo la cuestión de las percepciones sobre las distancias sociales y las expectativas subjetivas como explicativas de los niveles de delincuencia. Esta dimensión simbólica y cultural es central dentro de la corriente y será profundizada en trabajos posteriores, especialmente por J. Young en artículos como el ya mencionado “Merton con energía, Katz con estructura. La sociología del revanchismo y la criminología de la transgresión” (2008), “Canibalismo y bulimia: patrones de control social en la modernidad tardía” (2001) y en su libro *La sociedad excluyente* (2003), al analizar cómo los patrones culturales del sueño americano son reconstruidos en las prácticas delictivas de los jóvenes de las clases populares norteamericanas, cimentando la reproducción de su posición de clase subalterna, retomando los análisis de Paul Willis (1997) sobre los jóvenes estudiantes ingleses. Desde aquí se critica la mirada romántica del delincuente como rebelde contra el capitalismo: “*es más bien una de las maneras en que el sistema capitalista se perpetua a sí mismo al crear división y agresión y al inculcar en los pobres la ambición y el egoísmo de los ricos*”. (Lea y Young, 2008: 3). En este punto introducen la noción de subculturas, en una definición en la que también se observa la influencia de la hipótesis mertoniana de la tensión estructural:

Las subculturas son mecanismos de resolución de problemas que surgen constantemente mientras que las personas que pertenecen a grupos específicos intentan resolver los problemas estructurales que sufren. [...] El delito es una forma de adaptación subcultural que ocurre cuando las circunstancias materiales obstruyen las aspiraciones culturales y donde las alternativas que no implican la comisión de delitos no existen o resultan menos atractivas” (Lea y Young, 2008: 14).

En un intento de superar la parcialidad de las corrientes criminológicas anteriores, las que hacían hincapié en el comportamiento del delincuente o en la reacción social al ilegalismo, y

entendiendo que la realidad del delito se compone, necesariamente de normas y personas que las violan, los realistas de izquierda proponen descomponer la naturaleza del delito en su *forma*, su *contexto social* y su *dimensión temporal*, es decir, los diferentes momentos en los que este transcurre. La *forma* del delito estará dada por lo que los autores llaman el “cuadrado del delito”, formado por dos binomios: víctima y delincuente, y acciones y reacciones (tanto informal como formal a partir de los organismos estatales de justicia criminal). Es decir, la naturaleza del delito esta dada por la forma en que se establezcan las diferentes articulaciones entre estos elementos que delimitan el “cuadrado del delito”. En segundo lugar, el *contexto social* del delito refiere tanto a los procesos de interacción social inmediata de aquellos cuatro elementos como su ubicación en la *estructura social*. Por último, el aspecto temporal del delito es descrito como el pasado de cada uno de los cuatro elementos mencionados y el impacto de cada uno en el futuro, descomponiendo en las causas mediatas e inmediatas del comportamiento criminal y de las formas de la reacción, la situación y la respuesta frente a la víctima, a saber: 1) las *causas anteriores* a la comisión del delito; 2) el *contexto moral* en el que se opta por el comportamiento criminal; 3) la *situación* en la que se comete el delito; 4) la *detección* del delito; 5) la *respuesta* frente al delincuente y 6) la respuesta frente a la víctima (Lea y Young, 2008; Bergali, 2003; Matthews y Young, 1993).

Ya entrando en el campo más programático, hay una fuerte apuesta al papel del conocimiento sociológico en la construcción de intervenciones que logren perforar la barrera del “*nothing works*” en materia de política criminal. Investigación, diseño de políticas, supervisión y evaluación son los componentes de un nuevo vínculo entre conocimiento y práctica de gestión pública. Por otro lado, plantean la cuestión de la necesidad de intervención “*en todos los niveles*” al mismo tiempo que plantean la “*prioridad*” de lo social sobre el sistema de justicia criminal en cuanto al control de delito. Contra el exagerado papel que la doctrina tradicional asigna a la policía y su papel represivo, sostienen:

No es la ‘delgada línea azul’ [la policía], sino los ladrillos y el cemento de la sociedad civil los que constituyen nuestra mayor protección frente al delito. Buenos empleos con futuro, barrios municipales que sean el orgullo de sus habitantes, instituciones que aumenten el sentido de cohesión y pertenencia, reducción en la distribución desigual de los ingresos, todo eso crea una sociedad que es más cohesiva y menos criminógena (Lea y Young, 2008: 16).

Proponen intervenir inmediatamente, criticando las posiciones de izquierda que creen que nada puede hacerse ante la percepción de la imposibilidad de hacer transformaciones profundas: son centrales las reformas sociales inmediatas, más si estas se expresan en términos de objetivos de justicia social a largo plazo. También es importante destacar que advierten contra las formas de la nueva tendencia actuarial y administrativa de control del delito, que vinculan a las formas de prevención situacional, como así también contra las políticas “nostálgicas” conservadoras acerca del fortalecimiento de la familia y la comunidad (Lea y Young, 2008).

La relevancia del conocimiento científico-técnico, en particular la investigación sociológica, se conjuga con un reformismo socialdemócrata como orientación ético-política, que retoman la oposición entre represión y prevención que habilita un espacio de intervención “social”. Pero la forma en que es tematizado este espacio de intervención “social” muestra cierto rasgo de época: “*los ladrillos y el cemento de la sociedad civil*” son la verdadera protección contra el delito, la participación de los habitantes y de las instituciones comunitarias son, como veremos, parte de una estrategia que pretende ser defensiva frente a la intervención estatal centrada en la policía. En este sentido, entendemos que se recupera (con múltiples diferencias) aquella tradición “anti-estatal” que señalamos en la producción de la Escuela de Chicago.

El artículo de John Lea, Roger Matthews y Jock Young “El Estado y el control del delito: enfoques relativos a la actividad diversificada de sus agencias” (1993) comienza con un intento de historización de dos elementos que atraviesan el campo del control del delito a partir de los años '80: el llamamiento a una mayor cooperación entre diferentes agencias estatales y a una participación más amplia de diferentes actores en el proceso de toma de decisión y desarrollo de una política pública. En el campo específico de la política criminal, el aumento de la preocupación por el delito durante las décadas de los '70 y '80 ejerció una presión para que las agencias pertinentes tuvieran que trabajar en niveles de coordinación mayor. Bajo un diagnóstico de crisis de eficacia de las políticas de control del delito (que los autores aceptan), que incluía un aumento vertiginoso de las tasas de criminalidad, de la población carcelaria y de la reincidencia, así como la disminución de esclarecimientos, y en un clima de desilusión sobre las posibilidades de resolución mediante la expansión del aparato administrativo existente, se observaron tendencias hacia la privatización y la mayor cooperación entre las agencias estatales. Los autores sostienen que la privatización es una opción acotada en el ámbito de la justicia criminal, por la necesidad

del Estado de mantener la responsabilidad total en la materia; la cooperación estatal se mostró como una alternativa para extender las prácticas y los conocimientos técnicos existentes. Sin embargo, como hemos analizado en el apartado anterior, la privatización de diferentes ámbitos fue una característica saliente de la reorientación contemporánea de la política criminal en Inglaterra y Estados Unidos, a partir de la proliferación de un mercado de servicios de “seguridad”, como la vigilancia privada o los seguros contra robos.

Como expresión de este proceso, se refieren al que califican como influyente informe del *Home Office* (ministerio del interior británico) titulado *Crime reduction*, que hace hincapié en la necesidad de coordinar esfuerzos en cuanto a la prevención del delito, como también en la de ampliar la base de toma de decisiones de las política de control del delito. Sus fundamentos refieren, en primer lugar, a las evidencias empíricas que indicaban que la efectividad policial no provenía del incremento de la mano de obra policial o del aumento de la tecnología. Segundo, que la no-cooperación de alguna de las agencias implicada era capaz de hacer fracasar cualquier intervención. Tercero, un porcentaje significativo de la población que tenía contacto con el sistema de justicia criminal sufría una serie de “*problemas (vivienda, trabajo, problemas personales) y estaba por lo tanto sujeta a diferentes formas de intervención*” sin coordinación alguna, lo que reducía su efectividad. Cuarto, reconoce que el problema del delito varía considerablemente según su dimensión local. Por último, señala que un efectivo control de la criminalidad depende de la *participación pública* y del flujo de información hacia las agencias policiales que de ella se eleva. Lo local y la participación son retomados en términos de la “comunidad”, como instancia fundamental para este nuevo diagnóstico: “*Así, la comunidad pasaba a ser vista como una de las agencias con la que deberían hacerse alianzas. En realidad, era vista no sólo como el factor clave en la formulación del problema de la criminalidad, sino también de su resolución*” (Lea, Matthews y Young, 1993: 22).

Aquí nos interesa destacar la forma en que los autores retoman la cuestión de la multiagencialidad y su relación con el aumento de la eficiencia de la intervención estatal que ya era planteada en la problematización de la integralidad en la prevención del delito que, como vimos realizaba Thrasher en 1933, retomando el enfoque de la articulación de agencias en el ámbito local; mirada ajena a Ferri y su perspectiva macro-social. Pero la reivindicación de la multiagencialidad en los realistas de izquierda se produce en un contexto distinto, en el que las

orientaciones neoliberales, en su crítica a los arreglos welfaristas, promueven nuevos criterios de eficiencia ligadas a la cooperación entre diferentes ámbitos estatales bajo argumentos de restricción fiscal. De esta manera, podemos interpretar la reivindicación de la multiagencialidad que se produce en los años ochenta como el cruce de dos líneas: la idea de cooperación entre agencias propia del campo de la prevención del delito, cuya historia se remite a las primeras décadas del siglo XX (como observamos en las propuestas de Chicago), y la corriente neoliberal de reforma del Estado.

El realismo radical emerge en el espacio político creado por un vacilante liberalismo, de una parte, y por un insostenible idealismo, de la otra. Siguiendo la lógica de la modernidad, el realismo también reconoce la naturaleza fragmentada de gran parte de la actividad estatal. También reconoce que la amplitud y mejoramiento del suministro estatal de servicios es un objeto necesario en compensación de un sistema de mercado crecientemente monopólico. Pero esto no es simplemente un regreso al <<welfarism>> de los años sesenta, sino más bien un intento de suministrar un servicio más efectivo y mejor orientado que sea capaz de reunir las fluctuantes combinaciones de necesidades (Doyal y Gough, 1988) (Lea, Matthews y Young, 1993: 23).

En términos generales, la propuesta de coordinación multiagencial que presentan los autores plantea una relación entre el campo de las políticas criminales y el campo de las políticas sociales que aparece como no problemática. Las formas de articulación entre la policía y la justicia y las agencias “sociales”, siempre en la “escala” de las comunidades, son reconstruidas como intentos de aumentar el grado de eficiencia con las que estas instituciones impactan sobre las comunidades, respondiendo a sus necesidades, en un proceso de indistinción entre dichos campos. En este sentido, la multiagencialidad es entendida como forma de hacer más eficiente la intervención estatal, introduciendo una racionalidad científico-técnica, pero también y al mismo tiempo, como modo de atender las problemáticas de las comunidades más desfavorecidas, en un posicionamiento ético-político progresista. La recuperación de la preocupación por las “causas sociales” del delito que identifica la investigación sociológica aparece aquí como “ampliación” del control del delito, incluyendo a las agencias “sociales” como clave de una respuesta socialdemócrata al problema del delito, como alternativa a la respuesta policial.

Un paulatino reconocimiento de que la concepción de planes y la administración de las propiedades para la vivienda pueden tener un gran impacto sobre el nivel de la criminalidad, dio como resultado un gran impulso para una relación de trabajo más cercana entre la policía y los departamentos de las autoridades locales. [...] Así también, allí donde la policía, las autoridades locales, los trabajadores sociales y otras

agencias trabajaron en cooperación y con objetivos claramente definidos, los resultados han sido igualmente positivos (Lea, Matthews y Young, 1993: 27).

Los autores sostienen que la perniciosa hegemonía de la institución policial en el campo de la política criminal, eclipsa la importancia que tienen otras instituciones en los procesos de *control social*, subrayando el papel de instituciones como la escuela y la familia. Así, la propuesta multiagencial pretende valorar y recuperar las funciones de control social que portan estas instituciones sobre los adolescentes y jóvenes en un trabajo de coordinación con las agencias policiales en términos de control del delito.

...una muy alta proporción de lo que está convencionalmente definido como delito y desórdenes son, en realidad, cometidos por adolescentes que provienen de escuelas y de familias. En verdad, estas son las dos instituciones sociales que signan sus vidas de manera más marcada. Cuando se advierte esta situación, surge una pregunta espontánea, cual es: ¿cómo se coordinan conjuntamente estas instituciones en términos de control del delito (por ej. la policía, la escuela y la familia)? La respuesta a esta pregunta es, por supuesto, que, aunque el control social es de facto ejercido por una pluralidad de agencias, no hay ninguna noción coherente de su coordinación, y no digamos ya una distribución planeada de los recursos (Lea, Matthews y Young, 1993: 30).

Sin embargo, lo que se observa en este planteo es un pasaje desde la noción de *control del delito* hacia la noción de *control social*: es criticada la centralidad de la policía en el sentido de sostener que su papel es pequeño frente a instituciones como la familia o la escuela en los procesos de control social. Ahora bien, este desplazamiento se produce sin mediaciones, de manera que instituciones como la escuela y la familia quedan naturalmente vinculadas al control del delito, asimilándolo a los procesos más generales de regulación, formación o control. La continuidad desde los procesos de crianza y educación en la familia y en la escuela con el desempeño del sistema penal es operada a partir de la categoría de control social. Nos interesa marcar que esta continuidad sin mediaciones oscurece las historias específicas y particulares de relaciones sociales que las diferentes instituciones establecen en los procesos que podríamos entender como de subjetivación. Por otro lado, entendemos como problemática dicha operación, puesto que puede hacer jugar lógicas propias del sistema penal al interior de instituciones como la escuela y la familia, en una suerte de criminalización de sus orientaciones. Este pasaje directo entre control del delito y control social, es retomado a partir de una cita de Smith:

...a pesar de que el control del delito es una actividad multi-agencial y predominantemente no policial, existe escasa coordinación y principios detrás de tal actividad (Lea, Matthews y Young, 1993: 31).

Así, el control del delito es entendido como un proceso indiferenciado con respecto a los procesos más amplios de control social que integran las diferentes agencias estatales, en un contexto de cuestionamiento y de presión hacia una reorganización de sus patrones de eficiencia. En este sentido, la prevención del delito es indiferenciada de la política del control del delito, porque esta última a su vez es indiferenciada del accionar de las agencias sociales en su rol de control social. Sin embargo, es oportuno destacar que si bien esta indiferenciación entre control del delito (y el consiguiente accionar de las agencias del sistema penal como la policía) y control social (vinculado a las intervenciones sociales) se desprende de su problematización de la multiagencialidad, también ella contiene un discurso a favor de la restricción de la actividad policial al control del delito específicamente, restricción a su participación en sólo ciertas etapas del proceso de justicia criminal: “*sólo aquellos limitados momentos y ocasiones donde la fuerza coactiva resulta necesaria: todo lo demás es trabajo social*” (Lea, Matthews y Young, 1993: 56).

Esta forma de problematización de la prevención del delito, en tanto intervención multiagencial que insta a un proceso de cooperación de las instituciones del sistema penal con agencias sociales locales y que opera un deslizamiento desde el control estatal del delito hacia la noción más general de control social, se presenta también como una interpelación tendiente a la mayor participación de las comunidades en la cuestión del delito. Es decir, es retomada la retórica de la participación, la activación de las energías comunitarias, en la cual sus habitantes y sus instituciones son llamadas a tener un mayor protagonismo en la administración del delito: “*Donde las autoridades locales, la policía y la población han trabajado de manera mancomunada, ha habido considerables resultados*” (Lea, Matthews y Young, 1993: 28). La revitalización de las instancias comunitarias de participación aparece como un límite, como límite comunitario, a la intervención estatal hegemonizada por la policía. Aunque en el contexto de una estrategia “defensiva” y socialdemócrata, ante la centralidad de la intervención policial, esta retórica puede leerse en términos de una responsabilización de la comunidad en el ámbito del control del delito. Rasgo que no es ajeno a tendencias más generales de la reorientación del campo de la política criminal contemporánea, como observamos en el capítulo anterior. La cita del Jefe de Policía Sir Kenneth Newman, declarando en el *Strategy Statement* su compromiso con el enfoque “multiagencial” repone esta retórica de una comunidad responsabilizada, donde residen los principales recursos para la reducción del delito:

Mi estrategia sigue reflejando el hecho de que la Fuerza no puede proveer soluciones considerables a los muchos problemas que enfrentan los londinenses y deterioran su calidad de vida. En efecto, podría ser un monstruoso engaño para cualquiera intentar sostener tal ficción. Los principales recursos para la reducción de la criminalidad se encuentran en la comunidad misma y en otras agencias públicas y privadas (Newman, 1986, p.7) (Lea, Matthews y Young, 1993: 27).

De este modo, el realismo de izquierda reconstruye una mirada sobre la prevención del delito que conjuga la cuestión de una multiagencialidad en tanto incorporación de agencias sociales para disputar la hegemonía policial en el control del delito (operando un deslizamiento hacia la idea más general de control social), con una interpelación a la comunidad, una activación de sus instituciones y habitantes, otorgándoles un rol destacado en esta tarea. Esta problematización muestra fuertes continuidades con la Escuela de Chicago en relación a la “escala” local que la atraviesa, en tanto espacio donde es posible la coordinación multiagencial. Por otro lado, la propuesta de los realistas de izquierda retoma la impronta de desarrollo comunitario que caracterizó a la problematización de los intelectuales de Chicago. Por supuesto, es diferente el campo de adversidades del cual emerge: la racionalidad neoliberal y su crítica del Estado; la “nueva derecha” criminológica en sus vertientes actuariales y punitivas, con la preponderancia del accionar policial; y las criminologías denostadas por los realistas como “idealistas”. Por otra parte, los realistas retoman el énfasis de Ferri en los procesos socio-económicos que estructuran a las sociedades modernas capitalistas, en especial las condiciones de vida de las clases populares, aunque siempre distanciándose de posiciones mecanicistas en cuanto a la relación entre delito y pobreza, introduciendo la noción de cultura. Y en este punto también podemos encontrar las reminiscencias de los sociólogos de Chicago, aunque con salvedades, que es necesario señalar. Los realistas de izquierda realizan una fuerte crítica a la perspectiva “ecológica” de Chicago: entiende que esta teoría recupera el “legado positivista” en sus metáforas naturalistas, asimilando “*patrones culturales y zonas naturales*” (Taylor, Walton y Young, 2007: 137). Esta crítica a la mirada que cruza territorios y cultura es la que abre la puerta a la idea de cultura como emergente de tensiones estructurales. Sin querer cancelar estas significativas diferencias, y también señalando que la noción de cultura como producto de tensiones estructurales no es absolutamente ajena a la sociología de Chicago (recordemos que el contexto de su producción son las mutaciones de las urbes norteamericanas de principios de siglo), creemos que la dimensión *comunitaria* de sus propuestas preventivas es el hilo conductor que morigera esta revisión sobre la sociología de Chicago. La recuperación en la dimensión cultural



de su perspectiva y la “escala” comunitaria de su programática política es subsidiaria de aquella forma de problematización.

#### 3.4. Recapitulando

En este capítulo hemos tratado de reconstruir tres producciones del discurso criminológico que establecen fuertes contactos con la problematizaciones sobre la prevención del delito que organizaron el campo de discusiones, debates y posicionamientos del que emergieron en la primera década del siglo XXI las estrategias de prevención social del delito que analizamos en esta investigación. En este sentido, consideramos que dichas intervenciones se retoman algunas líneas de fuerza que atraviesan a las miradas criminológicas que acabamos de analizar: la apelación a la *sociología* como saber, en el marco de una recuperación del conocimiento en su dimensión *científico-técnica*; y ensamblado, un posicionamiento ético-político *progresista* aunque con marcadas diferencias (socialista positivista, democrático radical o socialdemócrata) en los cuales se recrea una forma específica de la oposición entre represión y prevención como “invención estratégica” (Donzelot, 2007).

Los tres discursos se presentan como problematizaciones que emergen de un campo de discusiones plenamente sociológico. En el caso de Ferri, el título de su mayor obra, en la que se presenta la teoría de los equivalentes de las penas que analizamos, *Sociología Criminal*, es expresión de su apuesta por la constitución de una sociología *positiva*. Además de ser, dentro de los representantes más importantes de la escuela positiva italiana (junto con Lombroso y Garófalo), es también el que hace mayor hincapié en una multifactorialidad con acento en las condiciones sociales, en detrimento de los factores biológicos y físicos destacados por los otros dos autores (Anitua, 2005; Baratta, 1986). Por otro lado, el campo de disputas que Ferri reconocía tenía una fuerte pertenencia sociológica: son significativos los debates intelectuales con la escuela francesa de criminología, en particular, con Gabriel Tarde. Por su parte, la pertenencia de la producción de la Escuela de Chicago, aunque inscrita en una tradición epistemológica diferente a la de Ferri, como es el pragmatismo norteamericano, es “plenamente sociológica” (Sozzo, 2008; Gouldner, 2007). En el caso de los realistas de izquierda, su inscripción en la sociología asume un carácter marcadamente polémico, ligado a la apuesta por una criminología que se deshaga de su encierro profesionalista y administrativo para retomar los grandes debates de la teoría sociológica. En buena medida el libro de Ian Taylor, Paul Walton y Jock Young *La*

*nueva criminología: contribución a una teoría social de la conducta desviada* de 1973 puede interpretarse como un intento de ello, elemento destacado por Alvin Gouldner en su prólogo al libro. Algunas líneas de las conclusiones de los autores pueden dar cuenta de ello:

En este libro se ha intentado hacer una reseña implícita de la desigual historia de la relación entre la criminología y las ciencias sociales. [...] La sociología con la que debemos reconciliarnos ha sido expuesta con ambigüedad: nos hemos limitado a decir que esa sociología debe ser plenamente social (no debe verse afectada por supuestos biológicos o de índole no social) y que debe estar en condiciones de dar cuenta (históricamente) de cómo los hombres están aprisionados en estructuras sociales que ponen coto a sus posibilidades (Taylor, Walton y Young, 2007: 304-305).

A su vez, la inscripción en un registro propio de la sociología como ciencia social se liga con un discurso centrado en argumentos científico-técnicos que sustentan la dicotimización u oposición *represión – prevención*. La crítica a la futilidad de las penas, al antieconómico y obtuso gasto en represión penal y a la centralidad de la policía en las políticas de control del delito, se sustentan en el conocimiento sociológico y en sus técnicas de investigación e intervención para mostrar la racionalidad de esa “otra” forma de accionar acorde a las *causas sociales* que muestra la investigación científica: la prevención. Pero esta distinción no sólo se asienta en una dimensión científico-técnica sino que presenta otro eje que destacamos como fundante: una orientación ético-política *progresista*. Estos discursos se caracterizan por un posicionamiento ético-político que hace hincapié en las reformas sociales como centro de la prevención del delito: desde el socialismo evolucionista de Ferri, la posición “democrática radical” de la Escuela de Chicago en la “era progresista” norteamericana (Melossi, 1995), hasta el realismo de izquierda y su vínculo con la socialdemocracia inglesa (Cohen, 1993; Edwards y Hughes, 2009). Este posicionamiento progresista enfocó el objetivo de la prevención del delito en la noción de causas sociales, expresión de la articulación de los dos registros: *causa* como parte de esa gramática científica, *social* como parte de ese ideario político, aunque la forma particular que adoptaron las causas sociales en estos pensamientos tenga divergencias. Ellas refieren, en Ferri, a la influencia de las condiciones de vida de los trabajadores asalariados en el capitalismo industrial sobre la “criminalidad endémica” (quedando fuera el resto menor de criminalidad determinada por la biología y el ambiente); las áreas de “desorganización social” o comunitaria en la Escuela de Chicago, que sin desconocer las condiciones materiales, centraban su explicación en la deficiencia de homogeneización de los patrones culturales en dichas zonas; y por último, la posición de los realistas de izquierda, para quienes las causas sociales del delito se vinculan tanto

con las estructuras materiales de las sociedades capitalistas como a sus procesos simbólicos, a partir de la noción de subcultura.

Nos interesa destacar cómo esta orientación preventiva es tributaria de ese proceso descrito por Donzelot de “invención de lo social”, es decir, la creación de un espacio, un ámbito de intervención entre lo civil y lo político: no es a partir del mero ejercicio de la soberanía estatal en la aplicación de la ley penal donde va a encontrarse un fundamento para el desarrollo de las sociedades de masas en los finales del siglo XIX y principios del siglo XX. La Escuela de Chicago organizó una racionalidad política que subraya los procesos de control social situados, concretos, a partir de diversas formas de “ingeniería” y planificación social para enfrentar lo que es problematizado como la cuestión de la “integración” y la “desorganización social”, contraponiéndolo a la centralidad del Estado, la soberanía y el derecho. Esta construcción, que ya atravesaba el pensamiento de Ferri y es el sustento de la oposición entre represión y prevención, puede ser entendida como “invención estratégica” por este discurso sociológico. Es un gesto similar al lugar que tiene la noción de *solidaridad* durkheimiana en la Tercera República Francesa (Donzelot, 2007).

Sin embargo, si bien estos elementos surgen como líneas de continuidad, estas tres formas de problematización son construcciones heterogéneas, las cuales son puestas a funcionar en las orientaciones que adquirieron las estrategias preventivas en Argentina. La oposición entre *represión* y *prevención* que cristalizaba en Ferri abría un espacio de intervención *social* que luego es retomado por la Escuela de Chicago y los realistas de izquierda. Pero la forma de problematización de lo social, como vimos, es diferente: el enfoque macro-sociológico de Ferri y su hincapié en los procesos vinculados a las condiciones de trabajo (de ahí su recuperación de la *seguridad social*), difiere de la “escala” local o comunitaria de los sociólogos de Chicago y la dimensión cultural que destacan en su forma de problematización. Los realistas de izquierda propusieron una mirada de lo social que intentó articular la preocupación por las tensiones estructurales de las sociedades capitalistas junto con el análisis de los emergentes culturales de dichas tensiones, pero retomando la escala comunitaria en su problematización. En ella vuelve a observarse la orientación del *desarrollo comunitario* en tanto promoción y activación de las energías comunitarias que había caracterizado las propuestas de Chicago (y las otras “excepciones” de los años sesenta), construyendo una noción de comunidad que, en tanto espacio

defensivo de las nuevas orientaciones actuariales y punitivistas, se ubicaba *frente* al Estado (en tanto Estado *policial*), orientación que ya había señalado Melossi (1995) al referirse a la Escuela de Chicago.

Como desarrollaremos en los próximos capítulos, la mirada del realismo de izquierda (en el marco de una recuperación general de las criminologías “críticas”) ha sido una influencia intensa para las políticas preventivas que analizamos en nuestro país. Sin embargo, a partir de esta recuperación, los modos de problematización de la relación entre condiciones de vida y delito que atraviesa a estas intervenciones, retoman y tensionan elaboraciones anteriores: aquel hincapié en la oposición entre represión y prevención que organizara el análisis de Ferri puede rastrearse en los programas analizados, en el registro de una macro-sociología que hace pié en las transformaciones del trabajo asalariado y las condiciones de vida en las sociedades capitalistas. Al mismo tiempo, estos programas reconstruyen una “escala” de reflexión e intervención sobre lo urbano “local”, “comunitaria”, con un énfasis en la dimensión cultural de este enfoque, que es heredera de la producción de la Escuela de Chicago (aunque como analizamos, sus ideas de comunidad y cultura fueran diferentes). Por otro lado, el particular campo de adversidad que construyen los realistas de izquierda (frente a las derivas neoconservadoras y neoliberales) es uno de los ejes que marcan la emergencia de las intervenciones preventivas en Argentina, como observamos.

Para terminar, quisiéramos volver a subrayar que estos procesos de reactualización de ciertos problemas y técnicas de intervención nunca son una mera repetición de los otros entramados. Las subsidiariedades o continuidades que marcamos entre estas formas de problematización no significan que en ellas las nociones de *prevención*, *social* o *comunidad* signifiquen exactamente lo mismo, sino que estas son re-creadas estratégicamente, entretejiéndose en un régimen ni necesario ni absolutamente coherente. Específicamente, nos interesa dar cuenta de cómo políticas preventivas que retoman la mirada multiagencial del realismo de izquierda, a partir de su “escala” comunitaria, reactivan una noción de cultura que no es exactamente la de esta perspectiva, sino que recuperan la relación entre cultura y “zonas de desorganización” propia de la Escuela de Chicago, que los realistas criticaron. Esta preocupación por las condiciones situadas y particulares de reactualización de modos de problematización, puede vincularse, a su vez, con lo que en la “criminología comparada” se denominó el

*embeddness* o “radicamento” de las políticas criminales (Nelken, 1994, 2010, 2011; Melossi, 1997; Sozzo, 2008), entendiendo su significación como parte de un particular contexto histórico, político y cultural. Así, la centralidad de la noción de *comunidad* (en tanto entidad *frente* al Estado) en la Escuela de Chicago y en los realistas de izquierda retoma una tradición propiamente anglosajona-protestante sobre el Estado en general y la justicia criminal en particular, diferente a las “state society” como Italia (Nelken, 2010). En los próximos capítulos reconstruiremos los modos históricamente situados en que estas problematizaciones atraviesan las políticas analizadas, a partir de la articulación de vectores diversos.

## SEGUNDA PARTE

### Capítulo 4. La configuración del campo de las políticas sociales en Argentina: la tensión entre seguridad social y asistencia como clave analítica

#### 4.1. La centralidad de la seguridad social en la organización de los arreglos de bienestar en Argentina

Una de las claves interpretativas en que puede analizarse los procesos históricos de transformación que comienzan a estructurarse durante la década de 1970 en el plano de las modalidades de regulación estatal, y en particular en el campo de la política social, es el descentramiento de la noción de la *seguridad social* como modo de problematización. Esta noción emerge del campo conflictivo que se conformó en torno a la *cuestión social*, en la cual es problematizada la relación entre desigualdad social e igualdad política en la construcción del trabajo asalariado desde la segunda mitad del siglo XIX, tematizando de esta manera las inseguridades y riesgos que conforman las condiciones de vida de los trabajadores en las sociedades modernas capitalistas. La *seguridad social* se estructura como un eje organizador de un conjunto heterogéneo de instituciones y arreglos estatales orientados hacia la *socialización de los riesgos* antes mencionados que, de manera dispar en su intensidad y en sus modalidades, y atravesados por procesos socio-políticos específicos en las diferentes sociedades, marcaron la conformación histórica de los Estados de Bienestar (Himmelfarb, 1983; Offe, 1990; Polanyi, 1992; Castel, 1997, 2004; Topalov, 2004, De Marinis, 2004; Donzelot, 2007; Danani y Grassi, 2008; 2009; Danani y Hintze, 2011; Gutiérrez, 2012). Esta configuración de un “sector” de políticas sociales de seguridad social (orientado a contener los riesgos de salud, previsión, desempleo o los vinculados a la vida familiar de los trabajadores) se organizó históricamente a partir de la “invención” de *derechos sociales* según la concepción de Donzelot (2007). Sin embargo, una de las claves interpretativas más iluminadoras que introduce este autor apunta a entender esta invención de lo social como la creación de una dimensión múltiple, heterogénea, en la que se articulan y tensionan elementos no completamente subsumibles, que se configuran como un campo de disputas, en el que diferentes tradiciones y racionalidades tensionan las formas históricas concretas en que lo “social” es problematizado. Esta tensión es el punto del cual emergen las divergencias sobre los diferentes “mundos” o regímenes de Estados Bienestar (Esping-Andersen, 1993), aunque aquí quisiéramos reconocer y analizar las líneas de fuerza

internas que moldearon lo social en nuestra historia, con especial énfasis en su instancia estatal de constitución, las políticas sociales, antes que apegarnos a una definición en términos globales. Por otra parte, queremos adelantar que nuestro énfasis en la cuestión de la *seguridad social* se debe a una clave interpretativa que nos proponemos sustentar en este capítulo: el proceso de descentramiento de la seguridad social en el campo de la política social en el contexto del neoliberalismo y la centralización de la matriz de la *asistencia* abre el espacio para la emergencia de la prevención social del delito en Argentina.

Los orígenes de la seguridad social en la Argentina se remontan a principios del siglo XX (principalmente en cuanto a previsión y accidentes de trabajo en trabajadores del ámbito privado) surgiendo del entramado de enfrentamientos sociales y políticos que marcaron la época: fuerte conflictividad de los diferentes sectores del naciente movimiento obrero, las respuestas represivas de la *elite* gobernante y la emergencia en su interior de voces que señalaban la necesidad de “resolver” la “cuestión social” a partir de políticas de seguridad social, en un contexto de “modernización” de las instituciones políticas (sufragio universal masculino, estructuración de partidos políticos modernos) (Isuani, 1988, 2008; Andrenacci, 2001). Esta modalidad del seguro social, en relación a la previsión social, había comenzado tímidamente en 1904 con la creación de la caja previsión de empleados públicos, extendiéndose luego en 1915 a los trabajadores ferroviarios (gremio clave para el modelo de acumulación agroexportador). También en este último año se sancionó la primera ley de accidentes de trabajo. De esta manera, y como característica compartida con los orígenes del seguro social en otras latitudes, las mismas serán promovidas por ilustres “reformadores” partidarios de esta nueva racionalidad *social*, que encontraba resistencias tanto en las clases dominantes como en los propios sectores y organizaciones obreras, recelosos de los efectos políticos de la organización estatal de los seguros (Isuani, 1988; Torre y Pastoriza, 2003; Topalov, 2004; Grondona, 2012).

Ahora bien, esta racionalidad social ligada a la difusión del seguro social no fue exclusiva en el tratamiento de las condiciones de vida en estos primeros años del siglo XX: se observaron formas de intervención sobre la pobreza, que mostraron cierta transición desde las modalidades de la perspectiva caritativa hacia la más propiamente filantrópica (González, 1984). Así, desde finales del siglo XIX se observa un pasaje desde las formas caritativas centradas en la limosna privada y en la institucionalización y encierro en los Hospitales Generales, que no distinguía

entre los “pobres de solemnidad” y los “violentos y escandalosos” (cuestión esta de la “indistinción” en el tratamiento de los pobres que fue recurrente durante el siglo XIX, no sólo en Argentina, como vimos en el primer capítulo), hacia una progresiva preocupación por la delimitación de las diferencias que homogeneizaba la problematización caritativa. En el marco de una progresiva diferenciación entre asistencia y represión (de la cual, el proceso de “modernización” del castigo estatal en Argentina que analizaremos en el próximo capítulo es una de sus manifestaciones institucionales), la perspectiva filantrópica que se consolidó en las últimas décadas del siglo XIX y las primeras décadas del siglo XX abrió la posibilidad de emergencia a instituciones “exclusivamente” terapéuticas, aunque extendiendo también sus intervenciones más allá de los límites institucionales demarcados: la ciudad, la vivienda y las condiciones de trabajo fueron objeto de estrategias “moralizantes” de los sectores populares. Los médicos higienistas promovieron intervenciones de “saneamiento” urbano, como la reglamentación de conventillos, inspección de bares y prostíbulos, mejoras hospitalarias, siempre bajo razones de “moralidad e higiene” (González, 1984). Al respecto, aquí puede observarse la mirada de la filantropía liberal en su asociación entre inmoralidad y pobreza, como contracara del binomio moralidad-trabajo asalariado (como analizamos en el primer capítulo), articulada con la perspectiva medicalizante del positivismo. Así, cada vez en mayor medida, el accionar de las Sociedades de Beneficencia y el sistema asistencial que ellas estructuraban es problematizado en clave de su vínculo con la creación y estabilización de un mercado de trabajo, en línea con la tradición liberal que cristalizara en la “nueva” ley de pobres inglesa de 1834. Esta línea de fuerza se articuló en el correr de los años con la preocupación y descubrimiento de la “población”, de la administración de sus procesos biológicos, de sus tendencias demográficas y sus fuerzas productivas para la nación, a partir del concepto de “capital humano”: estas fueron las formas de problematización que atravesaron la *Primera Conferencia Nacional de Asistencia Social* del año 1933 propuesta por el Ministerio de Relaciones Exteriores y Culto (Soldano y Andrenacci, 2006; Grondona, 2012).

A partir de la década del '40, con la llegada del peronismo, comienza un proceso de expansión de las políticas de seguridad social organizadas bajo la extensión de derechos sociales segmentados asentados fundamentalmente en la figura del trabajador asalariado formal, que alcanzan grados considerables de protección (probablemente los más altos de la región), aunque bajo una recurrente lógica de fragmentación en su interior. Su extensión marcará la centralidad de



la seguridad social como sector (junto a las políticas universales de educación y salud) frente a las políticas de asistencia en el campo de las políticas sociales durante este período; pero además de su extensión es necesario remarcar que en estos años se produce su “estatalización” (Danani, 2005b), bajo variadas formas de institucionalización (Isuani, 1988; Grassi, Hintze y Neufeld, 1994; Soldano y Andrenacci, 2006; Barbeito y Lo Vuolo, 1998; Belmartino, 2007; Golbert, 2008; Danani y Hintze, 2011). Sin embargo, es significativo remarcar que esta extensión de la regulación mediante la “técnica aseguradora” (Donzelot, 2007) en Argentina no se plasmará en uno de los componentes clásicos que marcan esta “invención de lo social” en otras latitudes: el seguro de desempleo (Grondona, 2012).

Los procesos de configuración de arreglos institucionales welfaristas en la Argentina marcan, a mediados de la década del cuarenta con la llegada del peronismo al gobierno, una tendencia hacia su intensificación y cristalización. Siguiendo la distinción entre “regiones” de la política social que proponen Soldano y Andrenacci (2006), la *política del trabajo*, se caracterizó por el aumento en la regulación estatal de las relaciones laborales en el sentido de configurar “estatutos de garantías” tendiente a la organización de una condición asalariada altamente protegida. Esta orientación hacia la consolidación de una fuerte tutela pública del contrato de trabajo, constituyendo al Estado en un agente central de los conflictos entre capital y trabajo (configurando un perfil *neocorporativo*) a partir de instrumentos como, por ejemplo, la conciliación obligatoria, se tradujo en el aumento de los salarios reales de los trabajadores pero a su vez, en la extensión tanto cuantitativa como cualitativa del sector de la seguridad social en el campo de la política social. La extensión de la lógica del seguro social fue uno de los ejes fundamentales en los que se desarrollaron las intervenciones sociales “en el centro”, es decir sobre los trabajadores y sus familias, en un contexto de economías fuertemente reguladas estatalmente que tendían al pleno empleo (Soldano y Andrenacci, 2006).

Esta centralidad de la seguridad social y de la lógica del seguro social en los modos en que se estructuraron los arreglos de bienestar en Argentina se expresó en la producción de la figura o sujeto social que estas intervenciones construyeron como su eje articulador: la expansión de los derechos sociales y de ese entramado regulatorio que caracterizó las relaciones entre Estado y sociedad en la segunda posguerra argentina, no estuvo dada a partir de la figura del ciudadano o la extensión de la noción de ciudadanía, sino que se organizó a partir de la imagen

del trabajador asalariado y específicamente de los trabajadores asalariados formales (Grassi, Hintze y Neufeld, 1994). Los procesos de *universalización* de derechos se derivaron de la amplitud de esta categoría de trabajador más que por una interpelación a la condición de ciudadano. Esta tendencia ha sido problematizada por la bibliografía especializada en términos de la tensión entre una extensión de la protección y su *fragmentación*: la intensa ampliación de la protección que se despliega en los arreglos de bienestar argentinos en este período histórico (llegando tal vez alcanzar, como dijimos, el primer puesto entre los países de la región) se ve signado en sus modalidades de intervención por una matriz caracterizada por la fragmentación y la heterogeneidad. El estrecho vínculo entre beneficios y condición salarial se tradujo en la proliferación de desigualdades cuantitativas y cualitativas en las prestaciones, según los distintos sectores de trabajadores. Dinámica que con particular intensidad signó el desarrollo de los ámbitos de la previsión social, a partir de la organización de cajas sectoriales, y del seguro social de salud, con la configuración de las “obras sociales” sindicales (Grassi, Hintze y Neufeld, 1994; Torre y Pastoriza, 2003; Danani, 2005b; Belmartino, 2007; Grassi y Danani, 2008; Danani y Hintze, 2011).

Las particularidades histórico-políticas de la construcción de este sistema de seguridad social marcan la centralidad de la relación entre sindicatos y poder político en los acuerdos y las alianzas que sustentaron a esta construcción durante la segunda mitad del siglo XX en la Argentina. Como señala Susana Belmartino (2007), las distancias entre el proyecto sanitarista de seguro universal de salud que propone Carrillo en los comienzos del primer gobierno peronista y la configuración de las obras sociales sindicales como centro del sistema público de atención de la salud, deben entenderse a la luz de estos procesos socio-políticos. Si el proyecto de Carrillo de un seguro de salud estaba orientado por los principios de *universalidad*, *integralidad*, *gratuidad* y *eficacia*, el sistema de “obras sociales”, que para la década del setenta contará entre sus beneficiarios a una contundente mayoría de la población del país, imprimió hasta nuestros días tendencias hacia la *fragmentación*, entendida como un conjunto múltiple de instituciones, tanto en la financiación como en la provisión; la *heterogeneidad*, expresada en la existencia de normas particulares para cada organización, diferenciando recursos y derechos reconocidos para los beneficiarios; e *ineficacia* e *ineficiencia*, entendida como el predominio de una orientación curativa sobre una preventiva, conjugada con una dispersión de recursos en diferentes organizaciones que aumentan los gastos administrativos, discrecionalidad en el gasto y la

existencia de organizaciones de envergadura insuficiente para cubrir los riesgos de salud (Belmartino, 2007). Con la creación en 1944 de la Dirección General de Asistencia y Previsión Social para Ferroviarios (y su ratificación en 1946) se inició esta modalidad que aunque con altos niveles de alcance en su protección, como veíamos, obturará la construcción de un sistema universal, posibilidad que tampoco fue sostenida por otras dinámicas: la construcción de hospitales también estuvo a cargo de la Fundación Eva Perón (Belmartino, 2007). Esta tensión entre proyectos de un seguro social extendido y la lógica fragmentada que termina imponiéndose puede observarse en las diferencias sobre la cuestión que plantean el primer y segundo “Plan Quinquenal” en las primeras presidencias justicialistas: el primero preveía la formación de un seguro generalizado mientras que en el segundo se promueve la modalidad fragmentada.

Si bien las intervenciones ligadas a la seguridad social o la *política del trabajo* (Soldano y Andrenacci, 2006) constituyeron uno de los ejes organizadores de las modalidades estatales en la segunda posguerra argentina, esta también presentó áreas que no se construyeron a partir de la lógica del seguro social sino que tuvieron una impronta *universalista*. El ámbito que de manera más cabal expresó esta orientación es sin duda la política educativa: esta etapa implicó la extensión y masificación de la educación media y secundaria, en el contexto de un renovado crecimiento generalizado, luego de la extensión de principios de siglo, y la emergencia de la preocupación por la vinculación de los procesos y estrategias de instrucción con la estrategia económica y sus necesidades productivas (Grassi, Hintze y Neufeld, 1994; Soldano y Andrenacci, 2006). El otro sector que puede inscribirse en esta tradición es el sector público hospitalario: la expansión de la red de hospitales públicos y de su capacidad de atención fue intensa durante el período 1945-1955, aunque los proyectos de organización y centralización quedaron relativamente trunco. Luego, muestra una tendencia decreciente en la calidad de las prestaciones y su configuración como instancia “residual” de última instancia para los sujetos que no accedían al seguro social o a los seguros privados de medicina prepaga (Soldano y Andrenacci, 2006; Belmartino, 2007).

En cuanto al sector asistencial, a mediados de siglo se configura como un ámbito “marginal” frente a la proliferación de las intervenciones sobre las condiciones de trabajo y los riesgos asociados a ellas para la vida de los trabajadores y sus familias. Si esta se había organizado a partir de modalidades vinculadas a la filantropía liberal y conjugadas con una

impronta más eminentemente “biopolítica” (aunque esta orientación ya puede rastrearse en la primera) preocupada por el “capital humano” de la *población* y las fuerzas productivas de la nación, en los primeros gobiernos peronistas el lugar, los contenidos y las modalidades de la asistencia fueron reorientados, introduciendo la noción de *derechos* como noción polémica frente a la beneficencia, en un campo cuya tradición histórica en el tratamiento de la pobreza y las necesidades estuvo desligada de esa noción de derechos (Golbert, 2008). Las distancias entre las intervenciones desplegadas por la Sociedad de Beneficencia y la Fundación Eva Perón pueden observarse en varios aspectos: en primer lugar, las formas de enunciación intentaban conjurar una propiedad de las relaciones que establecían las “damas de caridad”, la solidificación de las diferencias sociales entre el que recibe y el que da, en tanto intercambio entre privados. Tampoco hacía hincapié en la distinción entre merecedores y no merecedores, introduciendo aquí aquella noción de derechos que popularizó la consigna “donde existe una necesidad nace un derecho”. Por otra parte, no se reconstruía una noción de necesidades “básicas” o mínimas, sino que se reivindicaba el acceso a servicios y bienes que se alejaban de esta medida, teniendo como ejemplo paradigmático las vacaciones en lugares codiciados como Mar del Plata (Torre y Pastoriza, 2003; Golbert, 2008). Las estrategias que estableció fueron dos: la “ayuda social directa” en tanto distribución de bienes como muebles, ropa, juguetes, máquinas de coser, medicamentos o equipamiento médico, y la transferencia de dinero, por un lado; y el mantenimiento de una infraestructura de instituciones asistenciales entre los que se cuentan hogares de tránsito y de ancianos, complejos de viviendas, centros recreativos y de vacaciones, hospitales (Grassi, 1989; Ramacciotti, 2006; Soldano y Andrenacci, 2006). Esta orientación implicó una intensa “politización” de la intervención asistencial en términos de la vinculación directa entre ésta y la figura de Eva Perón, de rasgos personalistas, pero que al mismo tiempo, como señalamos, no retomaba la distancia de clases que reconstruía la intervención de la Sociedad de Beneficencia. Sin embargo, ambas compartían el configurar a la asistencia como tarea “para-estatal”: ninguna de estas dos organizaciones era formalmente una institución estatal, aunque funcionaban principalmente con financiación de ese origen. Más allá de estas profundas y significativas mutaciones, la mirada de largo plazo, más allá del fin de la Fundación Eva Perón, muestra la construcción de la asistencia como espacio “residual” para la estrategia estatal, retomando una tradicional centralidad de agentes formalmente no estatales en las intervenciones asistenciales (Grassi, Hintze y Neufeld, 1994; Soldano y Andrenacci, 2006; Golbert, 2008).

Las periodizaciones sobre ciertas etapas que pueden vislumbrarse en las orientaciones estatales y específicamente en cuanto a las políticas sociales muestran que, esta configuración de un Estado de Bienestar con las particularidades que acabamos de analizar, se mantiene en términos generales hasta mediados de los años setenta, aunque en general, hay coincidencia en señalar cierta discontinuidad hacia finales de los cincuenta: distinguen entre el “modelo justicialista” o “populista” y la estrategia “desarrollista” (Grassi, Hintze y Neufeld, 1994; Torrado, 2007). En términos de Torrado (2007), aunque tanto la estrategia de desarrollo “justicialista” como la “desarrollista” tienen en común el promover y organizarse a partir del crecimiento de actividades no-agropecuarias (aunque a diferente ritmo), estas difieren fuertemente en la forma en que se absorbe este empleo no-agropecuario según sectores productivos y sus consecuencias en la movilidad y estratificación social. El modelo justicialista es caracterizado globalmente como “distributivo”, “levemente modernizante” e “incluyente”, en tanto el proceso de acumulación se basaba en el incremento de la demanda de bienes de consumo masivo en el mercado interno a través del aumento del salario real, la expansión de los sectores sociales que conformaron la alianza que lo sustentó (la clase obrera y pequeños y medianos industriales). No implicó un gran crecimiento económico ni una “modernización” de la estructura social y productiva, pero tuvo la capacidad de incorporar al empleo y al bienestar a importantes contingentes de la fuerza de trabajo total y desarrollar un proceso generalizado de movilidad social ascendente, desde modestas posiciones rurales a posiciones autónomas de clase media y asalariadas de clase obrera (Torrado, 2007). Por otra parte, el modelo desarrollista es caracterizado como “modernizante” y a la vez “excluyente”: expresa un nuevo bloque de poder en el que la burguesía industrial nacional se articula con el capital extranjero, especialmente con grandes empresas transnacionales norteamericanas, en pos de una industrialización sustitutiva de bienes intermedios y de consumo durable que tiene el efecto de reemplazar trabajo de clase obrera asalariada y autónoma (destruyendo pequeños y medianos establecimientos industriales) por la creación de trabajo asalariado de clase media (administrativos y técnicos) en establecimientos de mayor envergadura. Esto implica un proceso de “modernización” de la estructura social expresado en la expansión de la clase media asalariada, pero a su vez la configuración de ciertos rasgos “excluyentes”: aumento del cuentapropismo obrero, incremento del empleo precario, franco deterioro de los niveles de bienestar de las capas sociales más modestas y una movilidad descendente relativa en términos de ingresos. La autora interpreta que

muchos de los fenómenos por los que sería interpretado posteriormente el “modelo aperturista” (1976-2001) comienzan a gestarse y se manifiestan durante el período desarrollista (Torrado, 2007).

Esta interpretación acerca de estos antecedentes que se fueron gestando durante el período desarrollista debemos extenderla más allá de las “consecuencias” sociales del “desarrollo” y la “modernización” y subrayarla en el ámbito de las discusiones y debates político-culturales y las intervenciones políticas que en ellas participaron. En el campo de la educación puede observarse claramente la coexistencia de la perspectiva desarrollista y la neo-liberal, coincidentes en la lógica eficientista propia del campo de la economía como nueva *lingua franca* (Cabrera, 2008; Grondona, 2012) durante el transcurso de la autodenominada Revolución Argentina. No obstante, hay una diferencia medular: para la perspectiva desarrollista, la acción educativa debía conducirse a través del sistema educativo formal con la conducción del Estado, mientras que los neoliberales entendían a los “agentes naturales”, la familia y la iglesia, como aquellos en quienes corresponde “naturalmente depositar la responsabilidad, promoviendo la “libre acción educativa de los agentes sociales” e impulsando la descentralización (Grassi, Hintze y Neufeld, 1994). En este sentido quisiéramos retomar la interpretación de Grondona (2012) acerca del período desarrollista como una etapa de “acumulación” de la racionalidad propiamente neoliberal, alejándose de los análisis que la entienden como mera importación en los años setenta, sin reconocer en ella una *tradición* autóctona que supuso un complejo juego de *traducción* de diferentes producciones conceptuales. Acumulación y bloqueo, en tanto que esta racionalidad neoliberal encontró un límite en la agenda del “desarrollo nacional”: el desarrollismo siempre articuló el “pleno empleo” y la “nación” como nudos centrales de su trama argumentativa; su desarticulación en los años setenta marcan las condiciones del “des-bloqueo” neoliberal (Grondona, 2012).

Una de las nociones centrales que aporta el desarrollismo en el campo de las políticas sociales, particularmente inscripto en el ámbito de la asistencia, es la de *desarrollo comunitario*. En búsqueda de sus antecedentes históricos, Ana Grondona (2012), afirma que una de las tradiciones fundamentales que pueden registrarse acerca de la programática del desarrollo comunitario (además de la inglesa y la francesa, ambas en el contexto de su ejercicio colonial a mediados del siglo veinte) es la corriente norteamericana, que en los años sesenta se plasmó en el

programa *Community Action*, como uno de los ejes centrales de la “Guerra a la Pobreza”. Estos programas de acción comunitaria entendían a la pobreza como un estado psico-social y cultural sobre el cual era necesario actuar mediante la organización y la articulación de iniciativas locales que promoverían la activación comunitaria, en el marco de la auto-gestión de políticas públicas en los barrios. Las mismas abrían la puerta a las nuevas problematizaciones emergentes sobre la pobreza y la marginalidad que se inscribían en un registro fuertemente culturalista, a partir de nociones como la “cultura de la pobreza”, con fuerte circulación en la época (Lewis, [1996]1966). Como analizamos en el capítulo 2, este programa retomó directamente la modalidad de intervención que había instrumentado el programa *Mobilization for youth* diseñado por Lloid Ohlin y la idea de la activación de las capacidades y energías comunitarias como forma de prevenir el delito, basándose en la teoría de la “oportunidad diferencial” que elaborara aquel junto a Richard Cloward. Esta teoría intentaba conjugar el análisis sobre la presión estructural de Merton con las ideas acerca de la producción subcultural propuestas por los sociólogos de Chicago, que analizamos en profundidad con Thrasher en el capítulo 3. A su vez, este desarrollo en los años sesenta reactualizaba las modalidades de desarrollo comunitario que había propuesto el *Chicago Area Project*, que se pusiera en marcha en el año 1932 bajo la dirección de Clifford Shaw, condensando los supuestos acerca de la tensión entre desorganización y (re)organización comunitaria. Es decir, y esto es central para nuestra argumentación, que la perspectiva del desarrollo comunitario se encuentra íntimamente ligada a las formas históricas en que se establecieron las primeras experiencias de prevención “social” extra-penal antes del “giro preventivo” de los años setenta, las cuales presentamos como significativas “excepciones”: en estos programas el mecanismo preventivo era el desarrollo comunitario.

En el contexto argentino, la noción de desarrollo comunitario se articuló a partir de las confluencia y la tensión de diferentes vertientes: las elaboraciones acerca de la promoción de la propia iniciativa y la activación del “espíritu comunitario” que hicieron diferentes organismos internacionales como las Naciones Unidas, el Banco Interamericano de Desarrollo, la Comisión Económica para América Latina y el Caribe y la Organización de Estados Americanos (vinculado a la OEA puede encontrarse el texto de Ezequiel Ander-Egg, *Metodología y práctica del desarrollo comunitario*); las interpretaciones que durante la “Revolución Argentina” conjugaron perspectivas “tecnocráticas-desarrollistas” con otras “católicas-conservadoras” sobre la “comunidad integrada”; las miradas desde los “curas del tercer mundo”; y también los procesos

de “reconceptualización” del Trabajo Social en la Argentina (Grondona, 2012; sobre esta última cuestión Alayón, 1980; Grassi, 1989). Una de sus manifestaciones institucionales fue la creación de la Secretaría de Promoción y Asistencia a la Comunidad creada en 1967 por ley (de facto) 17.271, la cual se proponía “*promover y desarrollar una conciencia en la población que se orientará hacia la participación efectiva en la vida comunitaria*” (art. 16, apartado 1, citado en Grondona, 2012). Variaciones sobre esta grilla argumentativa pueden encontrarse luego en las propuestas que elaborara el Consejo Nacional de Desarrollo, especialmente en el *Plan Nacional de Desarrollo y Seguridad 1971- 1975*, en relación a las formas de intervención sobre la “marginalidad”, concepto central en los debates de la época, condensadas en cuatro líneas de acción: “(1) *asistencial*, orientada a la solución de estados carenciales graves derivados de situaciones sociales, económicas, físicas o patológicas; (2) *promocional*, cuya búsqueda es proporcionarles a los grupos o individuos en estado carencial grave, o que soportaran situaciones de inferioridad relativa, oportunidades de acceder a niveles de bienestar semejantes a los del resto de la sociedad; (3) de *integración*, que dirigidas al desarrollo de pautas y mecanismos grupales e intergrupales de readaptación e incorporación de grupos o personas marginados por razones culturales o económicas, y finalmente; (4) *recreativa*, direccionadas al bienestar, a la formación de la personalidad y el desarrollo e grupos e individuos que o bien carecen de posibilidades propias o no han incorporado dentro de sus pautas culturales la recreación” (CONADE 1971:199, citado en Grondona, 2012). En este sentido, la programática del desarrollo comunitario en Argentina presentaría su intervención como orientada hacia la promoción o recreación de las energías de individuos o grupos en espacios segmentados, acotados, marginales, a diferencia de la perspectiva macro-social, extendida e impersonal que expresa la seguridad social como forma de intervención; de este modo, se inscribía en el campo de la asistencia. Y aunque sin excluir diagnósticos más globales (acerca de la “heterogeneidad estructural”) incorporan un eje cultural y una preocupación mayor por la dimensión de los comportamientos que se constituían en trabas al “desarrollo” y a la “modernización”. Sin embargo, mantuvieron una preocupación por lo “nacional” que no fue recuperada en la actualización del desarrollo comunitario a finales del siglo XX (Grondona, 2012).



#### 4.2. El descentramiento de la seguridad social: asistencia, individualización, comunitarización

Como dijimos, una de los ejes de la reorientación neoliberal de las modalidades de intervención estatales que comienza en la década de 1970 es desandar este proceso de extensión de derechos sociales, descentrando a la seguridad social en el campo de la política social, en una tendencia hacia la de-socialización de los riesgos. Se trató de mutaciones que organizaron un verdadero cambio epocal, conceptualizadas a partir de las ideas de la emergencia de sociedades del riesgo, de la inseguridad social o postsociales (Castel, 1997; 2004; Beck, 1998; Rose, 1996; De Marinis, 1998, 2004). Como analizamos en el primer capítulo, se debilita fuertemente la condición salarial, no solo en términos del tipo de relación en el mercado de trabajo, sino también abarcando todo el conjunto de bienes y servicios que Robert Castel en *La inseguridad social* agrupó como de *propiedad colectiva*, lo cual, por supuesto, implica una redefinición radical de los roles y las capacidades del Estado y del sentido de la protección.

Desde mediados de la década del setenta podemos vislumbrar algunos de estos procesos en la sociedad argentina, intensificados y consolidados luego en los años noventa. En ella, dichas transformaciones tuvieron profundas consecuencias en la organización económica, social y política argentina. En cuanto a la estructura productiva, de manera sintética, podemos decir que los fenómenos que se observaron fueron los siguientes: desindustrialización, entendida como la pérdida de participación de la actividad industrial en el PBI global; generación de menor valor agregado por la desintegración de la producción fabril vía importación de insumos; simplificación y “primarización” estructural; regresividad distributiva dentro del sector (en la relación de empresas de distinto tamaño y los asalariados); por último un creciente proceso de concentración económica y concentración del capital (Pucciarelli, 1998; Azpiazu, Basualdo, Schorr, 2000; Torrado, 2007).

Como correlato de este proceso se produce una acelerada regresividad en la distribución de los ingresos, lo cual se expresa también en los crecientes niveles de pobreza<sup>10</sup>, que luego de disminuir en el periodo de 1991/94, por la eliminación del “impuesto inflacionario” y el crecimiento económico, vuelve a mostrarse de manera más drástica, y acentuando el crecimiento

---

<sup>10</sup> Es en este contexto que surge el Plan Alimentario Nacional, conocido como la “Caja PAN”, que ya retomaba criterios de focalización en torno a las nociones de “pobreza extrema” o “vulnerabilidad”, pero que tuvo un alcance significativo en cuanto a la cantidad de hogares sobre los que tuvo efecto (Tenti Fanfani, 1989; Golbert, 2010; Grondona, 1012).

de los “indigentes” entre los pobres estructurales (Pucciarelli, 1998). Pero es imposible dar cuenta de este escenario si no hacemos referencia a dos fenómenos claves respecto del mercado de trabajo: el crecimiento intenso de la desocupación y de la precariedad laboral. Algunos autores acuerdan en interpretar que la novedad de ambos fenómenos reside en que no se produce simplemente por la aparición de una etapa de crisis y estancamiento económico, sino que si el mercado de trabajo se precariza día a día, y crecen los niveles de desempleo, es porque las estrategias de valorización de capital del núcleo capitalista, suponen mecanismos de expulsión de empleo y promueven relaciones de trabajo informales (Giosa Zuazua, 1999). De modo que esta nueva dinámica de acumulación presupone a la gran empresa como expulsora de empleo y creadora de precariedad, aún en etapas de crecimiento. De esta manera se disocia el crecimiento económico y el bienestar social (Pucciarelli, 1998).

En conjunto, éstas transformaciones en la estructura social pueden analizarse a través de cuatro conceptos: *polarización social*, relacionado al proceso de concentración de los ingresos, reflejado en una movilidad social descendente; *segmentación social*, proceso de descenso social y de confinamiento, eliminación o disminución de los espacios de interacción entre las distintas clases que existían en la época precedente; *fragmentación social*, heterogeneización que se produce en el proceso de disolución-transformación de las viejas clases sociales que no deviene en la generación de otras identidades colectivas, sino en dispersión; por último, *exclusión social*, entendida como distancia que se cristaliza (Pucciarelli, 1998).

Este proceso adquiere en la Argentina particular radicalidad durante la década de 1990 reconfigurando las modalidades de intervención del Estado (Thwaites Rey, 1999; Oszlak, 2000). Las transformaciones en la estrategia de desarrollo que cristaliza a principios de esta década delimitaron los lineamientos de la “reforma” en el campo de las políticas sociales. Se planteó la adaptación de las intervenciones sociales al modelo hegemónico neoliberal como requerimiento de la estrategia de desarrollo (Cortés y Marshall, 1999). La apertura económica y la Ley de Convertibilidad presentaban como consecuencia dos *restricciones*: la *restricción fiscal*, que ante la imposibilidad de la emisión monetaria y en el contexto de un creciente endeudamiento planteaban el recorte del gasto público y en especial el gasto público social; la *restricción externa*, vinculada a la apertura y su posible correlato en un déficit de la balanza comercial, lo que era asociado a la falta de competitividad de las empresas argentinas y a su vez a los altos

“costos” laborales. El diagnóstico que acompañaba estas restricciones presentaba al modelo de “reforma social” neoliberal como el único que permitía ajustar la política social a los requerimientos de la nueva orientación económica (Cortés y Marshall, 1999; Grassi, 2003).

En relación a las protecciones sobre el trabajo, este modelo de reforma enfatizó la necesidad desmantelarlas, bajo el diagnóstico de que la protección era la causante de una baja competencia en el mercado laboral y, concatenadamente, de los altos costos laborales, el desempleo y como dijimos, la falta de competitividad externa de las industrias argentinas. En cuanto a la seguridad social, este modelo propugnó la privatización del sistema, con un doble objetivo: controlar el gasto público y al mismo tiempo reforzar el mercado de capitales. En este sentido, el sector de la seguridad social y la legislación laboral fueron construidas como “áreas clave” en relación a los lineamientos de la nueva estrategia económica (Cortés y Marshall, 1999; Soldano y Andrenacci, 2006). El caso de mayor intensidad en el ámbito de la seguridad social lo constituyó la reforma del sistema previsional que se aprobó en el año 1993.

En este proceso de transformación, la reforma previsional alcanzó estatus de emblema: en lo que hace a sus orígenes y formas, resumió las recomendaciones y tendencias características del período (individualización del principio de la protección, privatización mercadista con contraparte residual asistencialista y minimalista – Álvarez, 2005); y en lo que respecta a su posterior desarrollo efectivo, arrojó resultados de desprotección abierta, tales como disminución de la tasa de cobertura, bajas garantías, mayor dependencia del aporte estatal con desfinanciamiento público, etc.” (Danani y Hintze, 2011).

No menos importante fue la desregulación del mercado de trabajo: desde el año 1991 una sucesión de decretos y leyes reformó las diferentes regulaciones de las relaciones salariales, afectando los niveles de los salarios, las modalidades de las negociaciones colectivas y derechos básicos como el derecho a la huelga. Por otro lado, se introdujo toda una serie de nuevas formas contractuales temporarias que desdibujaban las protecciones otorgadas a los trabajadores en relación de dependencia por tiempo indeterminado, en algunos casos, sin contemplar siquiera la indemnización por despido; también se instó un proceso de descentralización de las negociaciones colectivas (Cortés y Marshall, 1999).

Este descentramiento del principio de la seguridad social en el campo de las políticas sociales es el correlato de la nueva centralidad que adquiere la asistencia, no sólo como “sector” de políticas, sino como grilla discursiva organizadora de formas de intervención que retoma una tradición asentada en el principio de la necesidad, y en los sujetos, sus características y

comportamientos, es decir, alejada – aunque experiencias históricas intentaron reconfigurar esta lógica – de una noción de derechos. La asistencialización de las políticas sociales que se produce en este período se expresa en la proliferación de múltiples programas asistenciales, que mediante la búsqueda de la eficiencia a partir de la técnica de la *focalización*, seleccionan sus poblaciones objetivo sobre sus específicas carencias individuales. Proceso que hemos conceptualizado como una tendencia hacia la *individualización de la protección social* (Danani, 2005). A la vez, este proceso de asistencialización se observa en la colonización por esta racionalidad de ámbitos de política sociales en los que primaban racionalidades diferentes, mientras la seguridad social, como dijimos, es objeto, globalmente, de reformas que generan espacios de mercados.

Este modelo de reforma criticaba por ineficientes a las políticas sociales universales, por ser inequitativas, al no orientarse específicamente a las poblaciones pobres, dado que eran recursos que “fugaban” hacia las clases medias, con el caso paradigmático de la educación pública. Como remedio se proponía la técnica de la focalización de la política social. Desde estos discursos se instaba a una radical revisión de las formas en que se redistribuía el gasto público y en especial el gasto social: a partir de una crítica que subrayaba lo regresivo de todas las políticas de corte universalista -y aquí es donde se instaló discursivamente la polaridad entre éstas y las de selectividad en la política social, invisible en la década de los setenta-, se pregonó la focalización del gasto en los sectores más “vulnerables” de la sociedad como una transformación “progresista” (más dinero en la intervención hacia los más pobres), pero que además no contradecía las nuevas reglas de oro de la macroeconomía, el ajuste en pos del equilibrio fiscal: porque si bien la focalización es reorientación del gasto social, es también y sobre todo su *racionalización* (Sojo, 1990).

Hubo dos principios fundamentales en la estructura argumentativa de estos discursos: la *eficiencia* y la *equidad*. El primero estaba vinculado a una *nueva gerencia* administrativa basada esencialmente en la importación a la política social de criterios de eficiencia de la administración privada de la producción: racionalización, descentralización, metas de “logros” gerenciales en los equipos de implementación; criterios que pensaban eficiencia como un aumento en la productividad de la intervención en paralelo con una racionalización del gasto, combinación milagrosa posible gracias a la técnica de la focalización. El de equidad era un concepto polémico que venía a enfrentarse en la discusión al de igualdad. Montándose sobre las críticas (no sólo

neoliberales) de las prácticas homogenizadoras y normalizadoras de los Estados de posguerra, la noción de equidad se presentó como una concepción capaz de pensar las diferencias y respetarlas: ante el presupuesto de las diferencias, los criterios de equidad soportan intervenciones diferenciales y selectivas de política social como única manera de asegurarla. Así estos dos principios se articulan funcionalmente en este discurso: se fomenta la equidad sólo si se aumenta la eficiencia, focalizando en las poblaciones en riesgo, “*la hipótesis de la focalización sostiene que en el marco de un Estado que se reduce, la concentración en los más vulnerables permite ser más equitativo y asignar más eficientemente los recursos*” (Aguirre, 2005).

En el marco de estas construcciones de sentido que organizó la reforma social de los años noventa, se observa la centralización de la asistencia como forma de problematización, tradición ésta que había ocupado un lugar residual en la organización de los arreglos de bienestar de la segunda parte del siglo XX en la Argentina (Grassi, Hintze y Neufeld, 1994; Soldano y Andrenacci, 2006; Gutiérrez, 2012). Los programas de combate a la pobreza y al desempleo fueron los dispositivos que encarnaron los principios de la eficiencia y la equidad. Estela Grassi (2003) identifica tres *modalidades* de la asistencia social durante esta década: una *modalidad de asistencia clásica*; una *modalidad gerenciada* y por último la *ayuda social peronista*.

La primera refiere a la estrategia en el momento de ascenso del proyecto neoliberal, que se materializó en el desarrollo del “Plan Bono Solidario”. Esta modalidad retoma la idea de la asistencia como beneficencia directa, entre sujetos particulares, que pone en acto la asimetría entre clases. En este sentido es presa de una moralidad aleatoria, según los agentes que se impliquen en la relación. La *modalidad gerenciada* corresponde al momento de consolidación del Plan de Convertibilidad y de reforma del Estado, cuando se impusieron los principios formales de la eficacia y de una racionalidad técnico-burocrática de gestión en el ámbito de la política social. En la misma se inscribe la creación de la Secretaría de Desarrollo Social y el Programa Nacional de Asistencia Técnica para la Administración de los Servicios Sociales (PRONATASS). Esta racionalidad técnico-burocrática se presenta como una forma de ubicarse por encima de cualquier orden moral, aunque es particularista en cuanto a los sujetos de la asistencia, que recorta como población objetivo a partir de la selectividad de los programas sociales. La *modalidad de ayuda social peronista* no puede integrarse a las otras categorías y presenta el intento de recordar la ayuda social del primer peronismo a partir del intento (fallido) de relanzamiento de una corriente

*evitista* dentro del peronismo. La misma refiere a un programa no nacional, sino propio de la provincia de Buenos Aires: el “Plan Vida”. Esta se organiza a partir de una racionalidad fuertemente personalista, que asocia el acto de la asistencia con la figura de quien da (en el caso del “Plan Vida” en la imagen del entonces gobernador de la provincia de Buenos Aires y su esposa, Eduardo Duhalde e Hilda González de Duhalde), (ver Dallorso, 2011).

Sintetizando, puede decirse que las tres modalidades son particularistas en algún sentido: en la MC se hace un uso particular (privado) de la asistencia; en la ASP se identifica al agente del acto moral de asistencia a los pobres y en tanto encarnación de la justicia; en la MG, son los “pobres” los que son identificados (particularizados) como tales (Grassi, 2003: 262).

En este reposicionamiento de la asistencia en el campo de las políticas sociales se observó a su vez la emergencia de una modalidad centrada no ya en la idea de pobreza, como los programas que acabamos de analizar, sino orientados a la cuestión del *desempleo*. Con el aumento drástico en las tasas de desempleo que comienzan a registrarse en la segunda parte de la década de 1990, se cristaliza una modalidad de intervención asistencial que hará hincapié en la cuestión del trabajo y los problemas de empleo. Este conjunto de intervenciones se caracterizará por prescribir alguna modalidad de ocupación como parte del plan de asistencia, conceptualizado como *contraprestación*. Pero más aún, lo que caracterizará a esta modalidad es una racionalidad que reintroduce un fuerte discurso moral sobre el trabajo, siendo su núcleo el sujeto desempleado. El trabajo se constituyó en recurso de la asistencia al establecer una problematización del desempleo en tanto una *carencia* del propio sujeto (Grassi, 2003).

El discurso moral constituyó, a su vez, un estímulo al “empleo a cualquier precio y en cualquier condición” (porque lo primero es trabajar) y conformó el sentido de la “política de empleo”, que transfiguró al trabajo mismo en recurso de la asistencia, cuando la desocupación se leyó en clave de carencia (del sujeto)” (Grassi, 2003: 262).

La introducción de esta tradición del *workfare*<sup>11</sup> sustentó como racionalidad política los discursos sobre la “empleabilidad” de los sujetos desocupados y organizó las formas de intervención que a partir de las contraprestaciones laborales o de capacitación laboral se centraban en las capacidades y habilidades como carencia subjetiva, que como tal explicaba la

---

<sup>11</sup> La voz *workfare* proviene del juego de palabras entre *welfare* (bienestar, pero también asistencia) y *work* (trabajo), y es el nombre con que se aludió a la reforma algosajona de los Estados de Bienestar. Su característica distintiva fue la obligatoriedad para los “beneficiarios” de realizar una *contraprestación* laboral o de capacitación laboral como modo de promover su *empleabilidad* (Grondona, 2012).

situación laboral del desempleado. Castel (2010) hace hincapié en el proceso de individualización (en términos de responsabilización) que implica esta modalidad:

Instaurar una lógica de contraprestación relacionando el otorgamiento de una prestación pública con un esfuerzo desplegado por el beneficiario es querer responsabilizar a los usuarios volviendo sobre la automaticidad de la entrega de los servicios y los auxilios. Ya no se trata solamente de indemnizar o de reparar. Lo ideal sería intervenir sobre los propios individuos, y con ellos, para reforzar sus capacidades y hacerlos responsables del manejo de su vida (Castel, 2010: 39).

Por otra parte, esta “traducción” argentina del *workfare* (Grondona, 2012) recuperaba aquella vertiente del *desarrollo comunitario*, que rearticulaba la cuestión de la activación y responsabilización comunitaria con los procesos de responsabilización y activación subjetiva respecto del trabajo (expresados en la noción de *empleabilidad* como cualidad individual), a contramano de los procesos que instaron las intervenciones inscriptas en la lógica del seguro social que, aunque conteniendo diferentes orientaciones históricas (esa constitución “compuesta” de lo “social” de la que hablamos), implicó procesos de *socialización de los riesgos* (Grassi, 2003; Donzelot, 2007). Es necesario marcar aquí una discontinuidad que ya habíamos adelantado: la mirada desarrollista del desarrollo comunitario nunca dejó de estar atravesada por la perspectiva que articulaba “nación” y “pleno empleo” como elementos que incluía el desarrollo (Grondona, 2012). En este sentido, Grassi, Hintze y Neufeld (1994) sostienen que entre las racionalidades desarrollistas y neoliberales (sin cancelar los contactos que señalamos) presentan una diferencia en relación a la idea de *dualidad*: el desarrollismo diagnosticaba un dualismo estructural que le era ajeno, y aunque velaba la desigualdad estructural que su discurso homogeneizador legitimaba, entendía la igualdad como positividad y posibilidad. El modelo neoliberal es dual en su concepción: la desigualdad es un valor (Grassi, Hintze y Neufeld, 1994). Por otro lado, realizan otra observación significativa: la reactualización contemporánea del desarrollo comunitario incluye la promoción de actividades de subsistencia que el desarrollo comunitario “desarrollista” combatía como traba a la proliferación de hábitos de trabajo y de vida “modernos”, mostrando las discontinuidades entre ambas racionalidades (Grassi, Hintze y Neufeld, 1994).

Aunque centradas en la pobreza y no en el desempleo, esta lógica de articulación entre *workfare* y *desarrollo comunitario* ya estaba presente en las modalidades que Grassi conceptualizó como de *asistencia clásica* (el plan del Bono Solidario de Emergencia

contemplaba ya una *contraprestación por medio de trabajos comunitarios*, idea de contraprestación que ya había surgido tempranamente en el subsidio de desempleo puesto en marcha en 1986, Grondona, 2012) y también más cerca de la *modalidad gerenciada*, en el Plan Llamcay (voz que significa “trabajo” en quechua) que preveía una contraprestación laboral. Como ahora veremos, esta doble articulación entre *desarrollo comunitario* y *workfare* marcó fuertemente al Programa de Empleo Comunitario, intervención que estudiamos dada su articulación con los desarrollos de prevención social del delito en Argentina.

Grondona construye una periodización del *workfare* en Argentina: habría una primera etapa de “proto-*workfare* focalizante” (1993-1995), que se refiere a la puesta en marcha de algunos programas de empleo transitorio (y no tanto de capacitación laboral) siendo uno de los más destacados el Programa Intensivo de Trabajo; esos programas presentaron la particularidad de instar la participación de la “sociedad civil”, materializada en la reasignación de la gestión a “Caritas”, organización de la iglesia católica. Luego un período caracterizado como de “*workfare* focalizante” (1996-2001), con un particular protagonismo del Banco Mundial en el diseño y evaluación de programas, en el que hizo aparición como intervención central el Plan Trabajar. El Plan Trabajar marca la extensión de esta modalidad (llegó a un pico de cobertura de más de un millón cien mil beneficiarios) y prescribía la realización de trabajos comunitarios a cambio de un beneficio de doscientos pesos. Así los objetivos de la contraprestación fueron contribuir al *desarrollo de las comunidades* e incrementar la *empleabilidad*. Los lineamientos estratégicos de este programa muestran una concordancia con los que establecía el *Country Assurances Strategy* del Banco Mundial para Argentina: desarrollo social, alivio a la pobreza y fortalecer la red de *safety* (y no de *social security*) de los individuos durante el proceso de reforma económica (Grondona, 2012). Es significativa esta última distinción, porque como vimos en el capítulo 2, el concepto de “seguridad” que prolifera a partir de los años setenta en el contexto anglosajón también refiere a la voz *safety* y no a *security*, y en especial a *community safety*.

Esta modalidad de programas de asistencia social a la desocupación bajo la lógica del *workfare* tuvo como tercer período su momento de “masificación” (2002-2004) (Grondona, 2012) luego de la crisis social, económica y política que estalló durante el final del año 2001 y que pusiera fin al gobierno del Presidente Fernando De la Rúa, aunque este momento expresó el resquebrajamiento de la hegemonía neoliberal que, desde el golpe militar de 1976 pero con



especial intensidad durante la década de 1990, organizara los procesos de acumulación y las orientaciones estatales en la Argentina. Los niveles crecientes en las tasas de desempleo y pobreza desde la segunda mitad de los años noventa alcanzaron sus puntos máximos en estos años, llegando en mayo de 2002 al 21,5% en la primera y al 53% en la última<sup>12</sup>. En este contexto se lanzó el Programa Jefas y Jefes de Hogar Desocupados (PJJHD): su población objetivo estaba definida por jefas y jefes de hogar en situación de desempleo que tuvieran niños menores de edad o discapacitados a cargo. El Plan otorgaba un beneficio de 150 pesos mensuales y exigía la realización de una contraprestación laboral o capacitación de 20 horas semanales. El mismo alcanzó a tener alrededor de dos millones de destinatarios (Hopp, 2009; Golbert, 2006, 2010). Si bien el PJJHD, se inscribe en esta orientación de *workfare*, al mismo tiempo muestra algunos signos que podríamos interpretar como expresiones del resquebrajamiento de la hegemonía neoliberal que se abre con los sucesos de 2001, fundamentalmente ligados a una novedosa recuperación de la noción de *derechos* para caracterizar al Programa, además de su amplia cobertura, siendo considerado en este aspecto, el programa más importante de América Latina en aquel contexto (Golbert, 2006, 2010). Fue presentado por los equipos técnicos del Ministerio de Trabajo como “*una política social de ingreso mínimo con pretensión de universalidad*” (Roca et al, 2003, citado en Grondona, 2012).

Luego, en el año 2003, se lanzó el Programa de Empleo Comunitario (PEC), programa que analizamos en esta tesis sobre su relación con las estrategias de prevención social del delito. EL PEC es creado por el Ministerio de Trabajo y Seguridad Social (MTySS) como cristalización de experiencias originadas en el interior del “Programa de Emergencia Laboral” (PEL) iniciado en 1999 y en el marco de la aparición del “Programa Jefas y Jefes de Hogar” en el año 2002. En el contexto de la declaración de la *emergencia social, económica, administrativa, financiera y cambiaria* por parte del gobierno nacional, el MTySS decide abrir la incorporación al PEL a sectores que quedaban por fuera de la delimitación de la población-objetivo del Programa Jefas y Jefes de Hogar, especialmente los jóvenes. En ese sentido, se dispone un monto del beneficio similar al programa anterior (\$150 por mes), y como contraprestación la realización de actividades “comunitarias” de carácter mensual, en principio para 300.000 beneficiarios. A partir de esta experiencia anterior dentro del PEL, nace en enero del 2003 el PEC, con el objetivo de

---

<sup>12</sup> Tasa de desempleo total urbano país / Tasa de pobreza total urbano país, Mayo de 2002. Fuente: Encuesta Permanente de Hogares, Instituto Nacional de Estadísticas y Censos, Ministerio de Economía.

“promover la participación de trabajadores desocupados en situación de vulnerabilidad social en proyectos que mejoren su empleabilidad y faciliten su inserción laboral” (Creación del Programa de Empleo Comunitario, MTySS, Resolución 7/2003). Como mencionamos, la articulación de lo *comunitario* con idea de *empleabilidad* atraviesa de lleno a esta intervención. En nuestro proceso de investigación hemos identificado la articulación estratégica que las intervenciones de prevención social del delito establecieron con el PEC, apoyados en las condicionalidades que presentaban estos programas tipo *workfare*, construyendo la participación en las estrategias preventivas como la *contraprestación* que demandaba el PEC.

El cuarto período es caracterizado como de “(re)perfilamiento del *workfare*” a partir del año 2004, cuando comienza una estrategia de derivación y distinción de la población beneficiaria del PJJHD, a partir de la noción de la “empleabilidad” de éstos. Los sujetos que se evaluaron como “empleables” tuvieron la posibilidad de insertarse en el Programa Nacional de Capacitación y Empleo, específicamente en el Seguro de Capacitación y Empleo, el cual asignaba un beneficio de \$225 a cambio de su concurrencia a las Oficinas de Empleo Municipal para desarrollar un plan de búsqueda de empleo y participar en actividades de formación y práctica laboral que mejoraran su empleabilidad. Por otro lado, los beneficiarios que eran considerados *vulnerables* (en tanto inempleables) pudieron optar por el Programa Familias para la Inclusión Social, que instaba a fomentar el *desarrollo humano* en las familias con hijos menores de diecinueve años de edad o embarazadas, aunque fundamentalmente estuvo orientado a mujeres “vulnerables” con baja calificación educativa y con niños a cargo. El programa tenía dos componentes: el primero otorgaba un beneficio que se incrementaba de acuerdo a la cantidad de hijos a cargo; el segundo tenía el objetivo de la “promoción familiar y comunitaria” brindando acciones ligadas a la educación, capacitación, salud, desarrollo comunitario y consolidación de redes. La condicionalidad era la vacunación de los menores de acuerdo al Plan Nacional de Vacunación, los controles bimestrales de embarazo y la asistencia de los niños a la escuela (Grondona, 2012). Esta intervención retomaba una corriente que se configuraba a partir de la noción de *Conditional Cash Transfer* o Transferencias Monetarias Condicionadas (TMC), las que se caracterizan por transferir dinero con la condición del cumplimiento de acciones vinculadas al cuidado de la salud y la educación. En nuestra región, los lineamientos fundamentales de estos programas son: la provisión de dinero y no especies, las condicionalidades en estos ámbitos (salud y educación), la no adopción del sistema de seguro social y la focalización en familias

pobres con hijos menores, adjudicando la titularidad a las madres (Dallorso, 2011). Estas son parte de las reformulaciones que desde mediados de los años noventa remiten al “Consenso Post-Washington” que se manifestó en el pasaje de la agenda del “ajuste” hacia la agenda del “desarrollo”, y se expresaría en nociones como las de “participación”, “empoderamiento” de los sectores vulnerables, “desarrollo humano”, “capital humano” o “desarrollo sustentable”, sin desconocer por supuesto la heterogeneidad de sentidos y tradiciones a las cuales remiten estos diferentes conceptos (Borzese, Gianatelli y Ruiz, 2006; González, 2008; Dallorso, 2011). Uno de los elementos que distinguen a las TMC radica en que entienden la intervención asistencial no como un paliativo transitorio a la pobreza, sino como una *inversión en capital humano* que busca su acrecentamiento como modo de superarla a largo plazo, dado que sus causas son identificadas en la escasa inversión de capital humano que presentan los sectores pobres y que recrea el ciclo intergeneracional de la misma (Dallorso, 2011).

Esta centralidad en la activación de las capacidades subjetivas en tanto proceso de responsabilización no encuentra su fundamento teórico sólo en la grilla de inteligibilidad que presenta la teoría del *capital humano*. También podemos encontrarla, aunque por supuesto con diferencias, en el llamado *enfoque de las capacidades* y en el *enfoque centrado en la demanda* (Dallorso, 2011). El primero, centrado en la producción de Amartya Sen, se caracteriza por hacer hincapié en los procesos de adquisición de capacidades y habilidades subjetivas a partir del desarrollo de la agencia, es decir la capacidad para actuar por sí mismo en la realización de actividades valiosas para el mundo. Esta capacidad de agencia posibilitaría la superación de la pobreza, no enfocando exclusivamente la distribución de bienes materiales, sino en la medida de que estos sujetos puedan transformarlos en *funcionamientos*. Así, la capacidad es la combinación de diferentes vectores de funcionamientos, que configuran la *libertad* de una persona para alcanzar fines considerados valiosos por él. Quisiéramos destacar que la noción de *desarrollo humano* es tributaria de esta teoría (Álvarez Leguizamón, 2008; Dallorso, 2011). Según Álvarez Leguizamón (2008) el discurso del *desarrollo humano* (reconstruido también luego como *desarrollo social*, reflejado en la nominación de instituciones gubernamentales en Argentina) se caracteriza por promover el acceso a ciertos bienes y servicios a partir de una grilla de las necesidades vinculada a los “mínimos” biológicos, junto con el fortalecimiento de las “capacidades” de los destinatarios para la traducción de estos “activos” en satisfactores concretos, en *funcionamientos*, si recurrimos al vocabulario de Sen. Por ello, la representación de la pobreza

engazaría esta dimensión de los mínimos biológicos con una dimensión subjetiva, cualitativa, cultural respecto a las “capacidades” de los pobres (Álvarez Leguizamón, 2008; Murillo, 2008). Como luego analizaremos en los próximos capítulos, esta noción de *desarrollo humano* atraviesa de lleno la formulación de los programas de prevención social del delito que analizamos, marcando algunos ejes de su problematización de lo “social”.

Por otro lado, el *enfoque centrado en la demanda*, entienden que las TMC, a diferencia de la distribución de bienes y servicios, permiten que los pobres tengan acceso al mercado, introduciendo criterios de racionalidad microeconómica. El supuesto es que dicha modalidad aumenta la eficacia en la focalización de los más pobres, evitando las fugas “hacia arriba” criticadas en las provisiones universales, pero además esto permite también un proceso de activación subjetiva: la introducción de los “cuasimercados” acrecenta la *responsabilidad individual* de los destinatarios de la política social, el desarrollo de un “empoderamiento” de los mismos (Dallorso, 2011). El Banco Mundial va a retomar el concepto de *capital humano* en sus influyentes propuestas para la región en cuanto a las políticas sociales y especialmente de “lucha contra la pobreza”. La teoría del capital humano entiende al comportamiento humano a partir de una grilla exclusivamente económica, según pregonaban los economistas neoclásicos como Gary Becker, en tanto actividad maximizadora de utilidades, no sólo en relación a una satisfacción presente, sino buscando un rendimiento futuro, a partir de “inversiones” sobre sí mismos, entendidas como “las actividades que repercuten sobre las rentas monetaria y psíquica futuras a través del incremento de los recursos incorporados a los individuos” (Becker, 1983:21 citado en Dallorso, 2011). Los informes del Banco Mundial van a hacer hincapié en la responsabilidad de las familias pobres sobre las inversiones (fundamentalmente en salud y educación) que realizan sobre sus hijos, reconstruyendo a la pobreza como producto de una insuficiente inversión en capital humano. Esta responsabilización, además, es tematizada en términos culturalistas, refiriendo a las creencias erróneas en los sectores pobres que explican dicha baja inversión (Álvarez Leguizamón, 2005; Dallorso, 2011). Esta grilla interpretativa abre la posibilidad a intervenciones que se propongan “reeducarlos” o “habilitarlos” a partir de técnicas de planificación racionales, pudiendo establecer su conducta en torno a un proyecto de vida que prevea el futuro “invirtiendo” en el presente (Dallorso, 2011). La retórica del *empoderamiento* también se elabora con esta orientación: es necesario incrementar los activos y las capacidades de los pobres para que puedan interpelar instituciones responsables que influyan en su propio

bienestar (Aguilar et al, 2006). Álvarez Leguizamón (2005, 2008) inscribe la recuperación de la noción de *capital humano* en la configuración más general del discurso del *desarrollo humano*, aunque reconociendo sus discontinuidades (las diferencias entre las elaboraciones de Sen y de los neoclásicos son múltiples, especialmente en cuanto a la idea de libertad que sostienen, ver Dallorso, 2011) y también dando cuenta de las reinterpretaciones que de estas nociones se han ensayado en el escenario político latinoamericano.

Los cambios en las políticas asistenciales que se expresaban en la finalización del PJJHD y la emergencia del Plan Familias y el Seguro de Capacitación y Empleo tuvo otra deriva, también vinculada al eje “laboral” que primó en la reorientación neoliberal de la política social. Sin embargo, es necesario identificar una torsión en ella, ya que la misma se organizó en torno a los debates y problemas planteados acerca de la cuestión de la “economía social y solidaria”. Al respecto, es posible identificar que sobre la cuestión del trabajo y las políticas asistenciales que se organizan alrededor de él se produce una cierta reorientación en la proliferación de un conjunto diverso de intervenciones de promoción y aliento a proyectos socio-productivos que se inscriben en la tradición de la economía social, que reconoce diferentes tradiciones de larga data, sin que podamos circunscribirla global y exclusivamente en las orientaciones del *workfare* (Danani, 2004; Grondona, 2012). Un hito en este sentido lo configura la creación del Plan Nacional de Desarrollo Local y Economía Social Manos a la Obra, lanzado en el año 2004 por el Ministerio de Desarrollo Social de la Nación. Se planteaba la “promoción del desarrollo local y la inclusión social a través de la generación de empleo y de la participación en espacios comunitarios. Las formas de trabajo que promueve son emprendimientos individuales, asociativos o familiares, que permitan el fortalecimiento del capital social y la inclusión social y económica” (Res. MDS 192/06). Se explicita la preocupación por promover un desarrollo social con inclusión que pone en el centro la cuestión del trabajo (Hopp, 2009).

#### 4.3. El nuevo contexto de las “contrarreformas”: la reconfiguración de las relaciones entre seguridad social y asistencia

Si bien estas son las dinámicas que reconstruyen el “sector” de la asistencia, desde mediados de la década del 2000, podemos observar un conjunto de transformaciones sumamente significativas, que marcan ciertos procesos tendientes hacia una recentralización de la *seguridad social* en el campo de las políticas sociales. En él pueden observarse una mayor intensidad en las

tendencias de “contrarreformas”, entendiendo a este concepto un conjunto de políticas que basan su legitimidad en una confrontación a los sentidos que organizaron las políticas neoliberales de la década anterior (Danani y Grassi, 2008). En el ámbito de la previsión, primero con una intensa ampliación de la cobertura (fundamentalmente a partir de lo que se conoció como la “Moratoria Previsional”) y con el incremento en el nivel de los beneficios, a partir de la sanción de diferentes aumentos del haber mínimo y con la sanción de la Ley de Movilidad Previsional en el año 2008. Pero fundamentalmente con la eliminación del régimen de capitalización en el mismo año, y la consiguiente creación del Sistema Integrado Previsional Argentino bajo la modalidad de reparto, contraponiendo una orientación “garantista” acerca de la responsabilidad pública y estatal sobre la seguridad social frente a los contenidos individualizantes y privatistas de la reforma del año 1992 (Danani y Hintze, 2011). Es necesario señalar que estas transformaciones se producen en un contexto de crecimiento económico que se abre luego de la crisis de los años 2001 y 2002, con un crecimiento significativo del sector industrial. A partir de esos años se observa una mejora en los indicadores sociales en general junto con una disminución de las tasas de desocupación y una recuperación de las tasas e empleo (Arceo, Monsalvo, Schorr, Wainer, 2008). Algunos especialistas entienden que esta tendencia no modificó la estructura heterogénea del mercado de trabajo, expresada en las altas tasas de informalidad (Salvia, 2012; Vera, 2012). Otra perspectiva sostiene que a partir del año 2003 se configura un nuevo “régimen” de empleo caracterizado por la generación de empleo con protección social (Palomino, 2007; Palomino y Trajtemberg; 2006; Novick, 2006).

Esta tendencia hacia una recentralización de la seguridad social en el campo de las políticas sociales argentinas encuentra otro de sus momentos de mayor intensidad en una intervención que reconfiguró las relaciones entre *seguridad social* y *asistencia*, marcando una disrupción con las lógicas del *workfare*: nos referimos a la reforma del sistema de asignaciones familiares que implicó la creación en el año 2009 de la Asignación Universal por Hijo para la Protección Social - AUHPS (Decreto 1602/9), que extiende una intervención de la seguridad social que hasta el momento alcanzaba a los trabajadores asalariados formales, hacia los trabajadores informales y desocupados. No nos detendremos aquí en los sentidos que la política repuso en los debates acerca de la tensión *trabajo – ciudadanía* en la política social y en especial en los debates sobre un ingreso “universal” o “ciudadano” (ver Hintze y Costa, 2011), pero si diremos que la AUHPS reconfiguró esta relación entre seguridad social y asistencia proponiendo

una racionalidad *social* de la protección y los derechos sociales para amplios sectores, revirtiendo una tendencia histórica: si la reorientación neoliberal de la política social (con sus diferentes vertientes, como analizamos) implicaba que la asistencia como grilla interpretativa y de intervención colonizaran otros “sectores” de políticas que se organizaron bajo modalidades diferentes, la AUHPS extiende la noción de seguridad social a poblaciones que anteriormente eran reconstruidas por las políticas asistencialistas y minimalistas (Alvarez Leguizamón, 2006; Lo Vuolo, 2009; Hintze y Costa, 2011). Y si bien presenta condicionalidades (la escolarización de los niños y el cumplimiento del calendario de vacunación) que pueden interpretarse como recuperando las modalidades de las Transferencias Monetarias Condicionadas, la AUHPS deja de lado un elemento que, como analizamos, fue central en la política social de las últimas décadas en Argentina: la contraprestación laboral o de capacitación laboral como condicionalidad típica del *workfare*. A su vez, la AUHPS reconfigura otro elemento con el que se articularon las diferentes orientaciones que marcaron la política asistencial a partir de los años noventa: la programática (en tanto reinención particular, por supuesto) del *desarrollo comunitario*, es decir, una mirada que construía una territorialización segmentada, sobre territorios específicos, discontinuos, diferentes del resto del cuerpo social, en un registro fuertemente culturalista, como observamos. La AUHPS vuelve a introducir la grilla intensamente “social” que presenta la lógica del seguro estatalmente garantizado: global, extendida, remitiendo a ese espacio continuo que expresa la idea de una “sociedad” (Donzelot, 2007; De Marinis, 2005).

Para finalizar, nos gustaría adelantar algunas interpretaciones. Entendemos que el espacio de intersección entre los campos de la política social y la política criminal que representan las estrategias de prevención social del delito que se configuran en Argentina con la finalización del siglo XX tienen como una de sus condiciones de posibilidad histórica la reorientación del campo de la política social, que en términos globales (aunque reconociendo las diferentes vertientes que analizamos) puede interpretarse como el descentramiento de la seguridad social, no sólo como “sector” de políticas, sino como grilla de inteligibilidad. Este movimiento se conjuga con la centralización de intervenciones inscriptas en el ámbito de la asistencia, en las diversas formas en que este espacio se estructuró sobre la dimensión subjetiva individual de los destinatarios (en sus comportamientos, sus [in]capacidades, sus *stocks* de capitales, su [in]empleabilidad, su racionalidad para prever el futuro y encarar proyectos de vida) con el objetivo de procurar una activación, un *desarrollo*. Este *desarrollo* es entendido siempre como *comunitario*, es decir,

como proyecto de recreación sobre territorios específicos que se diferencian por su homogeneidad interna, por compartir estos elementos vulnerabilizantes. El punto donde se produjo esta articulación estratégica fue en la forma de condicionalidad que representó la contraprestación laboral o de capacitación laboral: como adelantamos, los planes preventivos conformaron sus intervenciones como la “contraprestación” que los jóvenes debían realizar para acceder al beneficio que otorgaba el PEC. Las orientaciones que describimos en esta “asistencialización” del campo de la política social producen la superficie de articulación con las estrategias preventivas del tipo “social” (que por supuesto, también tienen sus propias condiciones de emergencia en los debates y procesos que ya analizamos en el capítulo 2, y otras específicas en el contexto argentino, materia de nuestro próximo capítulo). Es signo de ello la crisis terminal de estas intervenciones preventivas, como luego analizaremos, a partir del momento en que la AUHPS (por supuesto, junto con las mejoras en los diferentes indicadores del mercado de trabajo que se registran en la segunda mitad de esta década), reconfiguran las relaciones entre asistencia y seguridad social, desdibuja la condicionalidad en tanto contraprestación laboral, y se plantea en una escala no comunitaria, no territorial, imprimiendo la lógica de la seguridad social.

Por último, quisiéramos introducir una interpretación más: como observamos, las experiencias de prevención “social” del delito anteriores al “giro preventivo” de los años setenta y ochenta, aquellas que entendíamos como “excepciones”, se inscribían significativamente en cierta tradición norteamericana de *desarrollo comunitario*, que también ensamblaba (con dispersiones, por supuesto) una preocupación por activar y recrear la participación y la responsabilidad de los sujetos, con una grilla territorial segmentada, comunitaria (y siempre atravesada por un eje cultural), aquella que había sido característica de la problematización de los sociólogos de Chicago, que analizáramos en profundidad con Thrasher. Creemos que esta cuestión puede darnos algunas claves, tal vez sólo hipotéticas, para interpretar el desbloqueo generalizado de la prevención “social” del delito a partir de los años setenta y ochenta.



## Capítulo 5. La configuración de un campo de políticas criminales en la Argentina

### 5.1. La conformación de un campo de control del delito

En el capítulo 2 trazamos a grandes rasgos las orientaciones que había adquirido el campo del control del delito durante el siglo XX hasta mediados de los años setenta a partir del concepto de *penal-welfare* (Garland, 2005) situando la emergencia de la “nueva prevención” del delito en los EEUU y Europa<sup>13</sup> como una de las líneas de fuerza que caracterizaba el proceso de reorganización de dicho campo. En este capítulo daremos cuenta del entramado histórico que constituyó el campo del control del delito en la Argentina y que atravesó el surgimiento de las políticas de prevención del delito que analizamos en esta investigación. Aunque con algunas discontinuidades y sin poder ofrecer una periodización acabada dado que es un área de vacancia para la investigación histórica (Caimari, 2002; Sozzo, 2007; Mouzo, 2010), desarrollaremos las formas en que se tejieron las producciones teóricas, los debates públicos y las intervenciones estatales acerca de la “cuestión criminal”.

En su libro *Apenas un delincuente* (2004), Lila Caimari reconstruye la “modernización” punitiva en Argentina como un proceso (siempre inconcluso) en el que se encuentran y se tensionan tradiciones diferentes, que hacen de la administración estatal del castigo un constructo compuesto, heterogéneo en su desarrollo. Esta propiedad que destaca la autora, que como ya vimos, es un punto de contacto con la conceptualización de Garland acerca de la configuración del *penal-welfare*, en la estructuración de un “castigo civilizado” que cristaliza en las primeras décadas del siglo XX, muestra dos líneas de fuerza fundamentales: un primer “proyecto penitenciario” que se organiza durante el siglo XIX y una segunda impronta “criminológica” desde la última década del siglo XX en adelante.

El primero es heredero del reformismo penal dieciochesco: en él resuenan el racionalismo penal que tuvo amplia difusión en el contexto hispanoamericano, fundamentalmente las obras de Cesare Beccaria (*De los delitos y las penas*, [1764] 1976) y Jeremy Bentham (*El Panóptico*, [1791] 2005), este último como autor de cabecera en la nueva Universidad de Buenos Aires durante la década de 1820. Los nudos temáticos de esta ilustración penal como “codificación”,

---

<sup>13</sup> El trabajo de Garland se refiere a EEUU e Inglaterra, pero sus resultados han sido utilizados para interpretar – aunque con discusiones y heterogeneidades – tendencias propias de otros países europeos (O’Malley y Hutchinson, 2007; De Maillard, 2009; Hope, 2009; Wyvekens, 2009; Edwards y Hughes, 2009).

“racionalismo”, “moderación” o “utilitarismo” fueron retomados en los debates y en las producciones doctrinarias en el Río de la Plata. El movimiento desde la década de 1830 hasta finales de siglo muestra el pasaje desde un discurso reformista centrado en la crítica a la pena de muerte como castigo incivilizado hasta la hegemonía de la privación estatal de la libertad como pena, expresada en que las discusiones en este momento sólo versan sobre sus condiciones de aplicación (Caimari, 2002; 2004).

Esta cristalización de la prisión y la pena de privación de la libertad como forma legítima de castigo legal no es un resultado que se “desprende” directa y a-problemáticamente de la influencia del reformismo ilustrado racionalista en el debate local: esta misma corriente muestra al respecto profundas discontinuidades. En Beccaria se expresa una confianza en las funciones pedagógicas de la publicidad de leyes penales claras y racionales y en la capacidad disuasiva “simbólica” de una multiplicidad de castigos entre los cuales la prisión no mostraba ninguna primacía. El utilitarismo de Bentham se inscribe ya en una perspectiva correccional que retoma y sistematiza las experiencias prácticas de diversas instituciones de encierro, como las Casas de Trabajo o los Hospitales Generales, confiando en la vigilancia constante, la reflexión y el trabajo para la reforma de los sujetos (Foucault, 1999; Mouzo, 2010). De esta manera, el movimiento por una modernización punitiva en la Argentina del siglo XIX, en este primer “proyecto penitenciario”, conjugó una recuperación de los principios ilustrados de racionalidad, publicidad, moderación, proporcionalidad, codificación, apoyados fundamentalmente en una dimensión eminentemente jurídica, con la práctica correccionalista de la penitenciaría, la vigilancia disciplinaria en el panóptico, la instrucción, la religión y el trabajo, este último como uno de ejes fundamentales de dicho programa de monótona modelación del penado (Caimari, 2002; 2004). Caimari retoma en este sentido al jurista Marco Avellaneda:

Un ahorcado para nada sirve, ha dicho un comentador anónimo de Beccaria. Pero no le arranquéis la vida: llevadlo a una casa de corrección, obligadle allí a trabajar y antes de mucho ese mismo hombre que debería abandonar la tierra por no ser digno de vivir entre los hombres, será útil a sí mismo, a su familia, a su patria (Avellaneda, 1834: 6, citado en Caimari, 2004).

El símbolo máximo de este proyecto “modernizador” fue la Penitenciaría de Buenos Aires, fundada en el año 1877, luego federalizada como Penitenciaría Nacional en 1880. La misma fue el modelo en el que se referenciaron las penitenciarías posteriores, no sólo de Argentina, sino también de América Latina. El edificio se organizó a partir de la matriz

panóptica, con una estructura radial en forma de abanico que distribuía los pabellones de células individuales confluyendo en el centro con el dispositivo de vigilancia y la capilla. El modelo disciplinario adoptado fue el de la penitenciaría de Auburn<sup>14</sup> (Nueva York): silencio, aislamiento nocturno y trabajo colectivo durante el día. Sin embargo, Caimari destaca que, aunque signo de esta racionalidad ilustrada y utilitarista, sus alcances fueron bastante limitados: los criterios de distinción de penados que esta prescribía fueron desdibujados por los mecanismos del sistema judicial imperante, que “mezclaba” hombres, menores, condenados, procesados. Del ideal de la prisión-fábrica se podían observar numerosas aristas que mostraban una cárcel-aguantadero. Además, este pobre balance que mereció la reforma penitenciaria en el cambio de siglo, coincidió con una mutación en el orden de las elaboraciones teóricas: la Penitenciaría Nacional nació en la transición de las formas de entender la “cuestión criminal” (Caimari, 2002; 2004).

Esta nueva forma de tematizar la cuestión del delito y la pena marca la emergencia del segundo eje que atravesó la organización del castigo estatal “moderno” en la Argentina: el enfoque organizado a partir del saber criminológico de matriz positivista. Esta forma de problematización se organizó en un contexto en el que la cuestión del delito adquirió un lugar preponderante en las preocupaciones y ansiedades sociales de la época. Las profundas transformaciones sociales, políticas y económicas que marcaban el pasaje de Buenos Aires como gran metrópolis son el espacio en el que esta mirada inscribió la cuestión del delito y su castigo. El vertiginoso aumento poblacional, producto de la inmigración europea, la rápida urbanización, y los problemas que de ella se desprendieron en términos de vivienda popular, infraestructura y sanidad, fue el campo de los nuevos reformadores “higienistas” en el que fue inscripto también el delito y su prevención, desde una perspectiva fuertemente medicalizante. Esta fue su forma de tematizar la “cuestión social”, que pronto adquirió fuerte resonancia pública, dada la movilización obrera de los recién llegados, anarquista y socialista (Terán, 1987; Isuani, 1988; Caimari, 2004). El auge del higienismo mostró la mirada de las elites dirigentes sobre estas transformaciones, permeando también las metáforas de la enfermedad y el contagio en diferentes ámbitos sociales como el periodismo o la literatura. Este entramado fue hecho suyo por la criminología positivista argentina, que entendió al delito como otra de las patologías que era necesario tratar, en un intenso diálogo (marcado por la originalidad en las producciones locales y

---

<sup>14</sup> El mismo se oponía al modelo de penitenciaría de Filadelfia, caracterizado por el aislamiento absoluto, diurno y nocturno (ver Foucault, 1999; Caimari, 2004).

no por la mera “recepción”) con los referentes mundiales del positivismo criminológico, en especial la Escuela Italiana, como Cesare Lombroso o el mismo Enrico Ferri, quien, como observamos en el capítulo 3, aunque proponía un análisis multicausal que se diferenciaba por su hincapié en las “causas sociales” del delito, no escapaba de la impronta medicalizante: plasmada en su concepción de la “prevención” del delito. La relación de Ferri con los criminólogos argentinos fue intensa, relación sostenida por el vínculo entre *positivismo* y *socialismo*: sus contribuciones en las páginas de *La Nación* era en su carácter de intelectual progresista, más que como criminólogo. Su polémica con Juan B. Justo sobre el reformismo en América Latina en su visita a Buenos Aires en 1910 tuvo más repercusión que sus conferencias sobre criminología (Caimari, 2004).

La expresión más acabada de la nueva centralidad que este enfoque adquiriría en la organización estatal del castigo en la prisión fue la creación del primer Instituto de Criminología en la Penitenciaría, fundado y dirigido por José Ingenieros en 1907. La producción y el análisis de datos empíricos, creando la imagen de la prisión-laboratorio, no sólo era destinada al debate en el ámbito científico sino que intentaba sostener políticas penitenciarias concretas en las cárceles argentinas. Aquí Caimari introduce una aguda observación: el vínculo que se produjo en Argentina entre cárcel y criminología positivista no se desprendía “naturalmente” de sus postulados teóricos organizadores, de la misma manera que señalamos que la privación de la libertad no era hegemónica en la mirada del reformismo clasicista. Esto lo observamos en el capítulo 3, en el que analizamos cómo en Ferri la perspectiva científica de la sociología (pero también la postura ético-política socialista) se inclina por la prevención en oposición a la represión penal. Caimari retoma la hipótesis de Ricardo Salvatore, acerca de que esta unión entre cárcel y criminología positivista se encuentra fundada en un problema práctico: el disciplinamiento de las clases trabajadoras.

Salvatore (2004) sostiene que la grilla interpretativa que produjo la criminología positivista realizó la operación de desplazamiento de la “cuestión obrera” a un espacio conceptual-institucional nuevo, delimitado por la criminalidad, los gabinetes criminológicos y la prisión, donde la misma sería problematizada y tratada, intervenida, desde esta novedosa perspectiva. Construcción que también puede ser entendida como la asimilación de la serie delito, violencia y conflictos sociales (Gayol, 2002). El positivismo criminológico argentino construyó

un isomorfismo entre el crimen, las problemáticas ligadas al trabajo en Argentina a principios de siglo XX y la política penitenciaria. El sostenimiento del trabajo como eje de la política rehabilitadora en las penitenciarías expresaba la preocupación de los criminólogos positivistas acerca de un movimiento que era el núcleo de su interpretación: el aumento del delito contra la propiedad, la delincuencia juvenil y los menores vagabundos, el mundo marginal de los trabajadores ocasionales, eran totalizados a partir del concepto de “mala vida” como el desplazamiento desde el “mundo del trabajo” al “mundo del delito”. La inadaptación al trabajo asalariado, a su disciplina, era entendida como el origen de la delincuencia: su rechazo al trabajo no es interpretado como una actitud racional en respuesta a las condiciones del mercado laboral, sino que era entendido como una manifestación de debilidad de carácter, “[eran individuos] *menos activos, menos completos, menos disciplinados*” (Moreno, 1922 citado en Salvatore, 2004). Los casos clínicos que presenta Ingenieros, máximo exponente de la escuela positiva en Argentina, en su *Criminología* muestran a estos “trabajadores desalentados” quienes, inmigrantes y transcurriendo por empleos inestables y de poca calificación, pierden el “amor al trabajo” y se vuelcan al delito. Es decir, sus rasgos psíquicos les impedían adaptarse a las condiciones del trabajo asalariado de la época (Salvatore, 2004). Esta matriz interpretativa es la que sostuvo la importancia de la disciplina del trabajo en pos de la producción de una “ética del trabajo” en la problematización criminológica en Argentina, aunque ella ya estuviera presente como eje central del “proyecto penitenciario”.

Bajo esta grilla de inteligibilidad, que configuró la criminología positivista argentina, también emerge otro de los espacios en que la “cuestión social” fue imbricada, conjugada con la “cuestión criminal”: la invención de la “minoridad” y la justicia de menores (Guemureman y Daroqui, 2001). En 1919 se sanciona la Ley de Patronato de Menores, conocida como Ley Agote, desarrollándose los primeros tribunales con competencia de menores. Esta ley se inscribe en las formas de tratamiento que prescribieron los reformadores sobre el entramado problemático que observaron en los procesos de inmigración, urbanización, la organización del trabajo asalariado y las condiciones de vida de estos “recién llegados” a las grandes ciudades, y por supuesto, el aumento de la conflictividad social.

*Los hijos de “ellos”, fueron los menores de entonces, eran los “hijos de la mala vida” o de las vidas dudosas. Los hijos de los pobres y de los revoltosos, lo hijos de los extranjeros-extraños de la Europa pobre, hijos de aquellos obreros en su mayoría anarquistas y socialistas que se constituyeron como fundantes del movimiento obrero*

argentino. (...) En ese contexto de amenaza, es que hay una superpoblación legislativa hacia esos sectores: la ley 10.903 de 1919 del Patronato de Menores, no es más que la coronación de sus antecesoras, las leyes de Residencia (ley 4.144) y de Defensa Social (ley 7.029), de 1902 y 1910, respectivamente (Guemureman y Daroqui, 2001: 20).

La ley Agote se funda en lo que se ha conocido como la Doctrina de la Situación Irregular, que utiliza el concepto de “tutela” como canalizador de intervenciones sobre los niños calificados como en situación de abandono, peligro moral o material, intervención que se constituye como una verdadera judicialización de la niñez, a partir de la invención de la “minoridad”: *“el origen de la especificidad jurídica de la infancia es de naturaleza penal”* (García Méndez, 1998 citado en Guemureman y Daroqui, 2001: 27). Una de las tensiones fundamentales que atraviesa esta legislación se estructura entre las nociones de “niño autor” y “niño víctima”: en la mirada de los criminólogos, la situación de abandono es observada como la vía directa hacia la configuración del niño autor, del niño delincuente, lo que se traducirá en un tratamiento que produjo una indiferenciación o asimilación entre las categorías de “autor” o “víctima” (Guemureman y Daroqui, 2001). Las implicancias patologizantes de la perspectiva positivista, vinculando la situación de los niños a anormalidades individuales o del núcleo familiar, circunscribieron las intervenciones a la nueva institucionalidad: la justicia de menores. A partir de estos presupuestos, ésta entendió las medidas de “protección” como la separación de los niños de sus familias y su internamiento en distintos tipos de dispositivos según los casos: la tutela compulsiva bajo disposición indeterminada del Juez de Menores fue la regla tanto para causas penales como para causas “asistenciales”, negando a los niños el carácter de sujetos de derecho, desconociendo las garantías básicas del derecho (García Méndez, 2004; Yellati, 2011). La organización de esta institucionalidad ligada al Patronato tiene una importancia fundacional, ya que establece los ejes estructurantes de la intervención sobre la “minoridad” durante todo el siglo XX; sólo en los últimos años – como luego veremos – emergió una matriz que se pretende crítica y alternativa del paradigma de la Situación Irregular, aunque las tensiones entre ambos en las prácticas concretas de las instituciones sea materia bajo análisis (Guemureman y Daroqui, 2001; García Méndez, 2004; Guemureman y López, 2009; Yellati, 2011).

Ahora bien, al mismo tiempo que destacamos esta fuerte influencia del pensamiento de la criminología positivista sobre la organización del sistema penal en Argentina, y su marca en la legislación sobre lo que se entenderá como “minoridad” que acabamos de analizar, debemos

señalar que la misma tuvo escaso impacto en la ley penal en términos generales, situación que se observa claramente en la sanción del Código Penal de 1922, que escapa a las propuestas y postulados de la Escuela Positiva, de hecho sólo pudo celebrar la introducción de la prisión y libertad condicionales, lo que desató la fuerte crítica de los criminólogos luego su la aprobación.

Como evaluación general del código vigente puede afirmarse que, además de abolir la pena de muerte y de introducir la condenación y la libertad condicionales, supo escapar a la influencia positivista del ambiente, siendo escueto y racional. Tiene el mérito de haber sido el primer código que unificó la legislación penal, antes escindida entre la ley 49 y el código de 1886 con las reformas de 1903 y otras menores. Científicamente, con su sobriedad, el código de 1921 facilitó el desarrollo de la dogmática jurídica. Inmediatamente después de su sanción fue atacado por los positivistas (Zaffaroni, 2002: 252).

Zaffaroni (2011) interpreta esta resistencia en el derecho penal a la impronta positivista como una primacía en nuestro derecho, que se mantendrá hasta nuestros días, de la *humanitas*, tradición que se remonta al derecho romano republicano y refiere a la dignidad del ser humano y su centralidad como persona para el derecho penal: esta figura y esta tradición permiten distinguir las tendencias hacia un derecho penal liberal o un derecho penal autoritario. Este punto también nos permite establecer un punto de contacto de la experiencia argentina con respecto a la conceptualización de Garland sobre el *penal-welfare*, en el sentido de un núcleo de principios liberales que se mantienen en las instituciones del derecho penal y que se conjugan con las tendencias correccionalistas y rehabilitadoras, de las cuales participa el positivismo criminológico.

Con estos procesos concretos podemos ver la forma en que los ideales de la prisión-laboratorio de la criminología positivista y la prisión-fábrica del penitenciarismo convivieron en un proyecto común, aunque con tensiones y desfasajes. Si estaban juntos en las demandas de reformas carcelarias como la terapia laboral, la eliminación de prácticas humillantes y tormentos, no obstante el conocimiento científico del delincuente en tanto individuo entró en contradicción con la tendencia homogenizante de la prisión. En esta tensión, la lógica de la prisión siempre primó en última instancia, aunque la presencia de los criminólogos mantuvo siempre el carácter de “proyecto mixto” (Caimari, 2004). Sin embargo, este proyecto compuesto de modernización punitiva en Argentina, nunca alcanzó el grado de realización absolutamente generalizada: la

experiencia punitiva de las grandes mayorías se desarrolló en instituciones que difícilmente pudieron ser caracterizadas a partir del ideario penitenciario o criminológico.

La pobreza de la infraestructura punitiva del estado argentino podría verse como un síntoma de que la agenda reformista, concebida bajo cualquier definición, había fracasado en su aspiración a diseñar políticas. En realidad, esta conclusión no es exacta: la inmovilidad convivía con cambios efectivos. Mientras determinadas zonas del poder coercitivo del estado tomaban el camino de la modernización científicista, otras muchas permanecían encamadas en instituciones cuya aproximación al disciplinamiento no residía en el control individualizado del objeto, sino en una combinación de represión física espasmódica y abandono. Bolsones de panoptismo anidaron en galpones de castigo, y algunas fábricas de ciudadanos industriuosos florecieron en mares de resistente inmovilidad (Caimari, 2004: 120).

Esta organización que se configura en las primeras décadas del siglo XX, se empotraba en producciones de sentido sobre el delito, el delincuente y la pena que excedían el ámbito del sistema penal y los congresos científicos. Centrándose fundamentalmente en la producción periodística y literaria, Caimari reconstruye algunos de los lineamientos que muestran las elaboraciones sobre la cuestión. En primer lugar, reconstruye dos miradas, que aunque sumamente heterogéneas, tienen en común entender al delincuente como ese sujeto extranjero, “otro”, ubicado más allá de los límites de la comunidad. En una vertiente, este individuo se diferenciaba por sus costumbres, su sociabilidad y sus lugares de circulación, a partir de las crónicas etnográficas del “ladrón manso” que dibujó Fray Mocho en diferentes medios, especialmente en *Caras y Caretas*. En otra corriente, lo que diferenciaba al delincuente era su cuerpo, su organismo, su naturaleza, retomando la terminología producida por los criminólogos positivistas en el ámbito científico, particularmente lombrosiano. Sin embargo, hay una producción sobre el delincuente y el castigo que reconstruye un discurso de empatía con aquel, desde una tradición popular que retomaba las imágenes del gaucho perseguido por el Estado moderno en la literatura gauchesca, como el *Martín Fierro* o *Juan Moreira*. Retazos de esta perspectiva pueden observarse en las páginas de periódicos políticos como *El perseguido* o *La Montaña*, pero puede también verse en la nueva prensa popular urbana, siendo el diario *Crítica* emblema en este sentido: en sus crónicas siempre rondaba la idea de que el sospechoso bien podría ser una víctima de la justicia de clase, además de la denuncia de la brutalidad de la policía y en las condiciones de la privación de la libertad en las prisiones. Esta denuncia que excede a



*Crítica* y tendrá como uno de sus núcleos al Penal de Ushuaia, en tanto símbolo de castigo inhumano y antimoderno.

*Crítica* se constituyó en una instancia alternativa de abordaje de la ley, un espacio en sintonía con esa sensibilidad popular desconfiada de la justicia y sus representantes. En sus páginas, las legitimidades eran redefinidas para enderezar las injusticias (legales) de la relación entre perseguidores y perseguidos, entre ganadores y perdedores (Caimari, 2004: 217).

La reconstrucción de este entramado de construcciones de sentido sobre el delincuente y el castigo en la primera mitad del siglo XX es útil para interpretar una torsión en las instituciones punitivas que no se presenta como una estación más en su evolución, ya que a diferencia del conjunto fundacional que describimos hasta aquí, no se sustentó en las producciones propias del mundo jurídico o científico, sino que introdujo algunas de las tematizaciones que, como vimos, ya habían cristalizado en la cultura popular: nos referimos a la “reforma peronista” a partir de 1946, con la figura protagónica de Roberto Pettinato como Director General de Institutos Penales (Caimari, 2004).

Esta reforma retomaba estos cambios en las concepciones dominantes sobre el castigo legítimo, en tanto vinculación del ámbito carcelario con las transformaciones sociales que el peronismo impulsaba “extra-muros”. La consigna “Que la revolución llegue a las cárceles” que caracterizaba a Pettinato era símbolo de esta mirada que entendió su reforma como la introducción de la “justicia social” en las condiciones de vida de los presos. Esta perspectiva, que se elaboraba desde un pragmatismo antiintelectualista receloso de los discursos expertos de los criminólogos y los juristas, reivindicando el conocimiento producto del contacto vívido con los reclusos en sus años de administrador penitenciario, también intentó poner en sintonía el mundo carcelario con las transformaciones que impulsaba el peronismo a partir de invertir uno de los supuestos organizadores del castigo estatal: de centrarse históricamente en los derechos de la sociedad, el discurso oficial sobre las penas pasó a girar en torno a los derechos de los presos, incluso el eje del penitenciarismo – la rehabilitación por el trabajo, la instrucción y la disciplina – fue tematizada como un derecho del penado (Caimari, 2004). Desoyendo las prioridades en materia de infraestructura que demandaba la agenda penitenciaria, la reforma peronista estuvo concentrada en medidas democratizadoras de la vida intramuros: en primer lugar, a partir de medidas que fueron entendidas como de “desagravio histórico de los penados”, entre las que se

destacan la clausura del presidio de Ushuaia, la supresión del uniforme rayado, la indemnización pecuniaria por accidentes de trabajo en los talleres carcelarios y la eliminación de los grillos. Estas se inscribían en un proyecto que priorizaba al ejercicio físico deportivo como parte central de la rehabilitación y la reconstrucción de los lazos afectivos entre el recluso y sus familias: en este sentido se cuentan la flexibilización del régimen de visitas, la introducción en algunos presidios de las “visitas íntimas” y especialmente, el desarrollo del “Régimen atenuado de disciplina”, que intentaba atenuar el salto desde las condiciones de encierro a la libertad mediante una flexibilización de las condiciones de detención. Esta reorientación en el campo del control del delito que representa la reforma peronista presenta una problematización de la relación entre condiciones de vida y delito que encontraba los orígenes del delito en la “sociedad”, en esa sociedad injusta y desigual pre-peronista, según los discursos oficiales. En palabras de Pettinato: “*Os hemos traído [de Ushuaia] más cerca, para eso: para que – día a día – por boca de vuestras esposas, madres, hijos o parientes, os vayáis enterando que el país que os hizo delincuentes, o la situación especial de la sociedad que os obligó a violar los códigos humanos, ya no existe*” (citado en Caimari, 2004: 262).

Aunque portando cierto discurso crítico acerca del carácter de clase de la administración de justicia (“*el derecho penal es el derecho de los humildes, como el derecho civil es el derecho de los ricos*” decía Pettinato, citado en Caimari, 2004: 268), la reforma peronista nunca cuestionó el funcionamiento de este derecho penal y la legitimidad del encierro estatal, dado que su impronta se dirigió a las condiciones en que se practicaba dicho encierro: en su concepción, este carácter de clase del sistema penal se basaba en la desigualdad estructural de la sociedad preperonista, con lo cual la expectativa estaba puesta en las transformaciones generales que entendían que el peronismo encarnaba como forma de eliminación de las causas sociales del delito. En este sentido, el peronismo conjugó una recuperación de la tradición popular que cultivaba una mirada crítica y pesimista del castigo, desde la perspectiva del castigado y su sufrimiento, con una esperanza en la desaparición de la sociedad injusta creadora de delito (Caimari, 2004).

Esta producción que analizamos en la reforma justicialista nos interesa porque reconstruye una forma de problematización del vínculo entre condiciones de vida y delito que se asienta absolutamente en la idea de los orígenes sociales de las prácticas delictivas, desprovisto de las

metáforas médicas o de una mirada patologizante del delincuente, pero que a su vez aliviana sus esperanzas en la terapia rehabilitadora intramuros (aunque se propone mejorar sus condiciones) haciendo hincapié en la transformación general de la sociedad, a partir del mejoramiento de las condiciones de vida y de trabajo de las clases populares. Esta problematización, que podríamos pensar como producto de una forma particular, específica de una racionalidad social o “welfarista” (en los términos en que Garland lo conceptualiza), tiene la particularidad, central para nuestro problema de investigación: aunque entiende a la reforma social como mecanismo contra esa sociedad “criminógena” pre-peronista, no es tematizada en términos de “políticas de prevención social del delito”, sino que estas son inscriptas como políticas económicas, sociales o laborales desde una perspectiva macro-social, punto de contacto con la mirada de Ferri que analizamos en el capítulo 3.

La reconstrucción de las dinámicas que adquiere la política criminal en Argentina, desde el golpe de Estado que derrocó al segundo gobierno justicialista en el año 1955 hasta los años noventa (cuando la cuestión de la “inseguridad” urbana emerge como nuevo eje estructurador de dicho campo), resulta sumamente dificultosa, profundizándose la vacancia de investigaciones históricas sobre la administración del delito y el castigo durante el período. Ubicaremos ciertas coordenadas, fundamentalmente en relación a las reformas de la legislación penal, pero sin poder hacer referencias profundas acerca de los procesos de criminalización secundaria, es decir, sobre la dinámica que adquieren las diferentes agencias penales.

El Código Penal de 1922 no sufrió reformas sustanciales hasta los años sesenta. En 1958 se encargó a Santiago Soler la redacción de un nuevo proyecto de código, que fue remitido en 1960 al poder ejecutivo y en el mismo año al Congreso: el texto descartaba el enfoque positivista, aunque sin que se pudiera decir que mostraba una inspiración propiamente liberal, encontrándose en él una dura línea retributiva. Sin embargo, con la disolución del Congreso en 1962 a partir del golpe de estado que derrocara al presidente Frondizi, el proyecto no fue tratado. El gobierno de facto sancionó en el año 1963 el primer intento de reforma masiva, a partir de los decretos leyes 788/63 y 4.778/63: el primero estableció un régimen de represión de delitos contra la seguridad y la tranquilidad pública, derogando numerosos artículos del código vigente; el segundo modificó disposiciones sobre agravación de penas para delincuencia organizada, atentados a la autoridad,

homicidio calificado, malversación de caudales y robo entre otras, globalmente bajo una orientación violatoria de los principios de la legalidad formal (Zaffaroni, 2005).

En el marco de la vuelta de un gobierno constitucional, en 1963, fueron derogados ambos decretos y casi toda la legislación penal de facto. Sin embargo, luego del golpe de Estado de 1966, se instó un proceso de reforma que derivó en la ley de facto 17.567, que entró en vigencia en 1968: aunque muchas de las modificaciones respondían a necesidades ya señaladas por la crítica doctrinaria, la reforma fue criticada tanto por las condiciones de su sanción como por algunos de sus contenidos, entre los que se contaba el restablecimiento de la pena de muerte, derogada en 1921.

Con la llegada de un nuevo gobierno constitucional, a partir de 1974 se observa un avance de la legislación antiliberal (de aumento de la punitividad y restricción de garantías), con leyes de clara inspiración policial, como la 20.771 sobre estupeficientes o la 20.840 centrada sobre “terrorismo”. Por cierto, esta tendencia se profundizó y consolidó con la llegada de la dictadura cívico-militar de 1976 y la *doctrina de la seguridad nacional* (Zaffaroni, 2002). La ley de facto 21.338 de este año introdujo la pena de muerte para algunos delitos, disminución de la edad de la responsabilidad penal y agravantes por elementos subjetivos terroristas entre otras reformas. Así, estableció dos sistemas penales al margen de la justicia: uno subterráneo con campos de concentración y ejecuciones, y otro paralelo, con penas impuestas por el poder ejecutivo bajo el pretexto del estado de sitio (Zaffaroni, 2005). En este sentido, la dimensión legal de la administración del delito y el castigo estuvo fuertemente atravesada por el constante quiebre del ordenamiento constitucional durante esta etapa, caracterizando a los períodos dictatoriales una tendencia hacia el debilitamiento de los principios y garantías liberales, aunque no sólo estos gobiernos incurrieran en esas orientaciones. Por otro lado, aunque no desarrollaremos este punto, Arduino (2005) afirma que el devenir del sistema de justicia penal en este contexto de recurrente quiebre democrático plantea la cuestión de su papel en la articulación entre ordenamientos legales que se mantienen relativamente liberales y garantistas y dictaduras que exacerban al extremo la represión estatal.

Con la vuelta a la democracia, luego de 1983, se produjeron una serie de reformas legislativas tendientes a la derogación de las leyes introducidas durante la dictadura, y que incorporaron modificaciones en relación a la figura de reincidencia, ampliando la condenación

condicional hasta penas de tres años y también en materia de torturas. En conjunto, el período que se extiende desde el año 1983 a 1989 bajo el gobierno de Raúl Alfonsín puede ser caracterizado en cuanto al campo del control del delito como mostrando una orientación propia de un “liberalismo penal”, definido como una racionalidad política que hace hincapié en establecer límites al uso del poder punitivo, tratando de evitar el abuso y el exceso en tanto construcción de una “economía restringida del castigo” (Sozzo, 2011: 17), en los términos en los que Hallsworth (2006) elabora esta economía que caracteriza a la modernidad penal, como desarrollamos en el capítulo 2. Esta orientación se manifestó en una orientación general hacia la disminución de la severidad de los castigos penales, pero también a modalidades que hacen a la relación entre saber experto y política en los procesos de organización del campo de la política criminal.

Sozzo (2011) conceptualiza esta modalidad como “elitista”, en el sentido de que el proceso de producción de intervenciones se encuentra circunscrito al ámbito de la acotada red (formal, en el caso de la formación de Comisiones, o a partir de contactos informales) de las que participan políticos, expertos formados en el campo del derecho (consejeros o académicos) y jueces y fiscales, siendo el ámbito de intervención central la reforma jurídica, sin problematizar la puesta en marcha por parte de las agencias penales. A su vez, sostiene que el concepto de “elitista” refiere a que esta red elabora las políticas sin ninguna referencia o interpelación con respecto a lo que la “opinión pública” “siente” o “desea” sobre una cuestión. El foco está puesto en la referencia a ese saber experto jurídico y a los debates que al interior de la red produce, usando marginalmente algunas observaciones no sistemáticas acerca de lo “que está pasando” en el campo del delito y su administración, es decir, sin esa referencia a la producción de información estadística y más en general al ámbito de las ciencias sociales que es característico en las políticas actuales (Sozzo, 2011: 16). Esta modalidad se encadena con el hecho de que, si bien algunas encuestas marcan en los años ochenta cierta preocupación por el delito urbano (Kessler, 2009), esta no se manifestaba de la manera constante y omnipresente que luego adoptó la cuestión de la in/seguridad, sino que presentaba una dinámica a partir de “casos” policiales puntuales. De esta manera, la cuestión del delito no era todavía en los años ochenta un ítem central en la agenda pública y política, en contraste con el lugar principal que tenían los crímenes cometidos por la dictadura en cuanto a su investigación y condena (Kessler, 2010). Algunos delitos específicos, como el secuestro seguido de muerte, despertaba la atención pública en tanto

eran asociados a las prácticas de la dictadura militar (lo que se reforzaba por la participación de ex-miembros en algunos de estos hechos). El espacio relativamente escaso que el delito callejero ocupó en las discusiones públicas durante los años ochenta – frente a estas otras manifestaciones – se daba en el mismo momento en el que las cifras de los delitos denunciados comenzaba a aumentar (Kessler, 2010).

A partir de finales de los años ochenta comienza a observarse algunos movimientos tendientes a revertir estas reformas, ya articulados por la incipiente “cuestión de la inseguridad” o “seguridad ciudadana” (Zaffaroni, 2005). La primera mitad de la década de 1990 es caracterizada en cuanto a la política criminal como un período que no muestra una orientación homogénea: por un lado, mantiene aquella modalidad elitista en la formulación de políticas centrada en la voz del experto del derecho. Continuidad que, sin embargo, muestra algunas innovaciones, sobre todo en cuanto a la cuestión de los tipos de información producidos sobre la “cuestión criminal” y su valoración. Se vislumbra un proceso de creación de espacios institucionales de producción de información, y de control sobre desarrollo de las agencias penales, como la Dirección Nacional de Política Criminal, de la cual emergieron, como luego analizaremos, el Plan Nacional de Prevención del Delito y el Programa Comunidades Vulnerables. Por otro lado, se producen reformas penales con tendencias contradictorias: algunas de carácter más garantista como la ley N° 24390 conocida como “Ley del Dos por Uno” y otras de corte punitivista como la ley N° 23737 o (“anti-drogas”) como luego analizaremos (Sozzo, 2011).

## 5. 2. La emergencia de la in/seguridad<sup>15</sup>

Llegados a la última década del siglo XX, asistimos a una fuerte reorganización del campo de la política criminal en Argentina, estructurado a partir de la emergencia de una nueva forma de problematización: la cuestión del delito y su castigo fue progresivamente inscripto en una trama de sentidos alrededor de la noción de “inseguridad”, en torno al clivaje seguridad-inseguridad. Este nuevo problema es delimitado por una articulación de prácticas que provienen de ámbitos diversos, como el campo académico, los medios de comunicación o el campo de la política criminal; pero aunque exista una significativa heterogeneidad entre ellos, la in/seguridad como objeto de intervención y reflexión, como ámbito de debates y disputas, muestra un cierto

---

<sup>15</sup> Utilizamos la expresión in/seguridad siguiendo a Galvani et al (2010) para marcar el carácter constitutivo de la tensión seguridad-inseguridad.

anudamiento de elementos antes dispersos, una serie de problemas, sensibilidades, interpretaciones, prescripciones y formas de intervención nuevas.

Esta reconfiguración no es exclusiva del contexto argentino, como desarrollamos en el capítulo anterior: una de las transformaciones fundamentales que muestra la reorganización de las políticas criminales durante la década de 1970 es la progresiva introducción de noción de *seguridad* como forma de problematización general sobre la cuestión del delito y su administración. La desarticulación de lo que Garland llamó el complejo *penal-welfare* abre un conjunto de tendencias (divergentes, con múltiples racionalidades, como observamos en el capítulo 2) que tematizan la vieja “cuestión criminal” en términos del clivaje *seguridad-inseguridad*. La noción de seguridad participa en un proceso de *desanclaje* de la administración del delito respecto de la “justicia criminal”, así como de incorporación de nuevas agencias (estatales y no estatales) que son llamadas a participar bajo esta orientación, que abrevó en las concepciones de claro corte neoliberal acerca del fracaso de las intervenciones estatales de posguerra y de la necesidad de su reorganización (el diagnóstico de “*Nothing Works*” en el campo de la política criminal) y la emergencia de una nueva retórica de la sociedad civil, las comunidades y los ciudadanos (Garland, 1985, 2005; Crawford, 1998, 2009; Boutellier, 2001). La proliferación de la “nueva prevención” del delito es uno de los ejes fundamentales en los que se manifiesta esta mutación de la problematización del delito y su administración. En nuestro país, Mariana Galvani, Karina Mouzo y Alina Ríos (2010) refiriéndose a la configuración de las fuerzas de seguridad como objeto de estudio en el campo académico, analizan el pasaje desde una primera configuración centrada en un enfoque eminentemente jurídico-normativo preocupado por la relación entre uso de la fuerza legítima y estado de derecho, hasta la reconfiguración del campo en torno a la noción de “seguridad ciudadana” y la centralidad en esta noción de una orientación programática. Esa bifurcación también es identificada por Gabriela Seghezze (2010) en las formas en que se ha tematizado la “violencia policial” en las ciencias sociales: por un lado, una formación discursiva estructurada alrededor de la violación a los “derechos humanos” y por otro, una organizada a partir de la cuestión de la “inseguridad”, las cuales a su vez suponen diversos modos de construcción de propuestas de intervención; si en el primer caso prima un carácter jurídico, en el segundo se muestra un perfil técnico-experto.

Aunque con dispersiones y heterogeneidades, esta forma de problematización ligada al eje seguridad-inseguridad presenta algunos nudos estructurantes. En primer lugar, la cuestión de la “inseguridad” ha sido problematizada en torno al delito “común”, es decir los delitos callejeros, fundamentalmente contra la propiedad y mediante el uso de violencia; además, como fenómeno centralmente urbano, propio de las grandes urbes. En este sentido, la problematización de la in/seguridad, como in/seguridad urbana o frente al delito, aparece como un significativo recorte – y con importantes efectos políticos – de la pluralidad de sentidos que la tensión seguridad – inseguridad adquirió en nuestra historia. Como ya hemos señalado, muchos autores identifican la cuestión de la inseguridad frente al crimen, como el ámbito de expresión y manifestación del malestar producto de las “otras” seguridades sociales perdidas a partir de las transformaciones neoliberales. En estas sociedades del “riesgo” a partir del principio de la incertidumbre, el resentimiento como reacción colectiva encuentra en la problemática del delito urbano y en los grupos etiquetados como potencialmente ofensores de la ley penal, un “chivo expiatorio” donde conjurar los miedos que genera la fragilización de las protecciones sociales (Castel, 2004; Daroqui, 2003; Pegoraro, 2003). Sin embargo, la forma de problematización que se construye alrededor de la noción de inseguridad plantea una segunda reducción: justamente entendiendo como “delito” sólo un sector de los ilegalimos (esa criminalidad “común”), quedando excluidos del fenómeno de la “inseguridad” el conjunto de ilegalismos de “cuello blanco”, delitos económicos, o los ligados a las fuerzas de seguridad y demás agencias estatales, etc.; en suma, los ligados a los sectores más encumbrados dentro de la sociedad. Es decir, observamos un doble recorte en esta elaboración (Baratta, 1998; Daroqui, 2003; Pegoraro, 2003; Rangugni, 2009).

A su vez, y encadenado con estos “recortes”, la problematización centrada en la idea de inseguridad ha realizado una cesura en cuanto a la producción de sujetos sociales, fijando los sentidos a partir de los cuales se perciben y distinguen socialmente los sujetos amenazantes y amenazados, victimarios y víctimas. Esta producción ha sido identificada por variadas investigaciones, señalando que los jóvenes, varones y de sectores populares son los portadores de toda una construcción social que los performa como los sujetos-objetos de la inseguridad en tanto agentes amenazantes, peligrosos, violentos (Guemureman, 2002, 2011; Guemureman y Daroqui, 2001, 2004; López et al, 2011; Calzado, 2004; Pegoraro, 2002; Vilker, 2011). Aunque, como vimos, la cuestión de la delincuencia juvenil no es un elemento nuevo en el campo de la política criminal, y en Argentina la conformación de una “justicia de menores” se observa en las primeras



décadas del siglo XX, se asiste a un reforzamiento de una división simbólica tajante entre grupos: por un lado están los “ciudadanos” respetables y por otro los sectores “peligrosos” o desviados, reconstruyendo una imagen de orden social en el que existen valores, normas e intereses comunes a la totalidad de los ciudadanos y al Estado como su expresión y garante y a estos grupos como una amenaza exterior que cuestiona dichos valores comunes, actualizando una noción de *defensa social* (Baratta, 1986; Daroqui, 2003). Estos sentidos son impugnados por diferentes argumentaciones desde sectores diversos, aunque sin embargo, conservan una intensa capacidad para delimitar los debates sociales.

En este contexto, la cuestión de la juventud ha sido uno de los ejes centrales de la producción de las ciencias sociales sobre la in/seguridad, reconstruyendo como problema de investigación, bajo las modalidades propias del campo de la investigación científica y académica, esta cuestión central en la agenda pública durante el período. Los estudios han identificado las formas en que se imbrican nuevas dinámicas sociales, nuevas prácticas e identidades juveniles con los micro-delitos callejeros, es decir con esa parte predilecta de las agencias penales. Uno de los ejes emergentes refiere a los grados de profesionalización que predominan en el “nuevo delito urbano”. Suele marcarse como característico el bajo nivel de organización que muestran los hechos delictivos: ellos están fuertemente vinculados a la idea de una cierta espontaneidad. En esta interpretación, se trataría de un delito no organizado, aunque mantiene relaciones constantes y estructurales con el delito organizado, realizado desde posiciones más notorias de poder, vinculadas al narcotráfico, las fuerzas de seguridad o la venta de armas (Ciafardini, 2006). Los análisis sugieren que como contrapartida de la desestructuración de las trayectorias laborales estables propias de la sociedad salarial, tampoco se articularan “trayectorias delictivas” estables, a partir de fases de formación por etapas que llevaran de un período de aprendizaje hacia la profesionalización. Así, no se configuran “carreras delictivas”, sino que la realización de los actos delictivos se integra dentro de diferentes racionalidades, sin superar el grado de *amateur* (Kessler, 2006). Se destaca la lógica de la *provisión*: si en la lógica del trabajador el fundamento de la legitimidad se encontraba en el origen del dinero, como fruto del trabajo, ahora ella, en el marco de la extensión de situaciones de vulnerabilidad, pobreza y desempleo, reside en la utilización de ese dinero para cubrir necesidades, más allá de cuál fuera la fuente del ingreso; es decir, la actividad es legítima puesto que es necesaria. Avanzando en la interpretación, para estos estudios el trabajo es agrupado y descentrado, dentro de un conjunto de actividades proveedoras,

legales o ilegales, y, aunque el sentido común y algunas construcciones conceptuales opongan los campos del delito y del trabajo como ámbitos mutuamente excluyentes, más aún en situaciones de desempleo masivo, se afirma que dentro de los nuevos fenómenos de delito urbano éstos se conjugan como fuentes proveedoras de ingresos (Golbert y Kessler, 2001; Kessler, 2002, 2006). Esta divergencia muestra la multiplicidad de orientaciones que hacen a la reconstrucción de la juventud y su relación con la in/seguridad, la cual, aunque con solidificaciones marcadas (las que presentábamos líneas atrás), muestra problematizaciones diversas.

Otro de los ejes emergentes son las dinámicas grupales y los espacios de pertenencia entre los jóvenes. Retomando el tema clásico de las “pandillas” en el saber criminológico, y en particular de la Escuela de Chicago (como vimos en Thrasher), se destaca la centralidad de las dinámicas grupales juveniles en las formas que adquieren las prácticas delictivas en este período, aunque señalando una diferencia significativa: la laxitud de lazos sociales que las constituyen. Esto se expresa fundamentalmente en que los mismos no se estructuran de manera estable y definida, no aparece una organización jerárquica reconocida, y no se asignan roles diferenciados. Así también, estos grupos son flexibles en cuanto a algunas condiciones de pertenencia para sus miembros: permiten la participación en distintos grupos no excluyentes; además, y este es un punto central, la comisión de hechos delictivos no es condición rígida para la inclusión dentro del colectivo (Kessler, 2006).

Por otra parte, los estudios marcan que estas dinámicas grupales son el sustrato y al mismo tiempo el resultado de procesos en la construcción identitaria. Surge una identidad de los “vagos” o los “pibes chorros” que se configura a partir de dos oposiciones fuertes: por un lado contra la policía o la “yuta”, los “botones”; por el otro, contra los “caretas”. Estos últimos se distinguen por no compartir las prácticas cotidianas y las formas usuales dentro del grupo de los “pibes”. Uno de los elementos constitutivos de este “nosotros” es la reconversión de las carencias, dentro de un contexto de vulnerabilidad económica y social, en oposición y acción, en contra de una identidad pasiva: el vago es alguien valiente, con habilidades corporales para utilizar la violencia en el momento justo. Según señalan estos estudios, también es central en la identidad de los “pibes chorros” o los “vagos” el consumo intenso de drogas y alcohol, siendo esta una importante delimitación que los separa de los “careta”. En contraposición, la comisión de hechos delictivos no es una condición para ser parte de los “vagos”: aunque la mayoría que

comete delitos se identifica con este grupo, muchos no participan de estas actividades ilegales y son igualmente reconocidos por sus pares, siempre que muestren las otras cualidades propias de la identidad: el valor y la destreza en el uso de la violencia física, el consumo de sustancias psicoactivas, la pertenencia al barrio y ciertas normas estéticas en cuanto a la vestimenta o la música, por ejemplo la “cumbia villera” (Rossini, 2003; Isla, 2002; Miguez, 2002).

Conjugando la lógica de la provisión con los procesos de configuración de identidades juveniles en los que los ilegalismos tendrían un carácter “expresivo”, se destaca que las *estrategias juveniles de reproducción* tienen lugar no sólo como forma de satisfacer necesidades materiales, sino para posibilitar “ser socialmente jóvenes” (Tonkonoff, 2003; 2007a; 2007b). Es significativo señalar que los programas preventivos que analizamos retoman esta preocupación acerca de la juventud, la reconfiguración de la vida popular en Argentina a partir de la década de 1990 y las prácticas delictivas (aunque son estudios que sólo son retomados explícitamente por el PIM, y en la reformulación informal del PCV del año 2007, dado que las formulaciones originales del PNPD y el PCV son anteriores al grueso de esta producción). A su vez, es significativo que esta preocupación por las dinámicas grupales juveniles sea uno de los ejes fundamentales de problematizaciones que reconstruimos en el capítulo 3 como antecedentes de estos programas preventivos dentro de la teoría criminológica, como la de Thrasher (recordemos que su libro más famoso fue *The Gang: A study of 1,313 gangs in Chicago*, de 1927), la deriva “sub-cultural” posterior y su recuperación por los realistas de izquierda (con sus diferencias, por supuesto).

En este sentido, la emergencia del par seguridad-inseguridad en relación a la “cuestión criminal” puede observarse como una transformación (nunca absolutamente acabada u homogénea, siempre en el marco de una discusión y con posicionamientos divergentes) en cuanto a la dimensión político-cultural, a los sentidos y valores que se expresan en los debates y expresiones públicas sobre el tema del delito y su administración; como cierta nueva “sensibilidad” que atraviesa a este modo de problematización. Como analizamos, Caimari reconstruye la formación de una sensibilidad popular crítica del castigo penal durante la primera mitad del siglo XX en Argentina, que luego, con diferentes mediaciones y reinterpretaciones, es recuperada en la reforma penitenciaria peronista; contrariamente, desde los años noventa, puede rastrearse la elaboración de una sensibilidad que intensifica los contenidos punitivos, que es

crítica de la justicia penal por su permisividad y por “atarles” las manos a las fuerzas de seguridad, y que desde un posicionamiento emotivo y moral no duda en fijar como sujetos productores de esta inseguridad a aquellos grupos objeto de los procesos de criminalización secundaria a los que antes referíamos: los jóvenes, varones, pobres, habitantes de sectores diferenciados territorialmente de la urbe como villas o asentamientos (Pegoraro, 2003; Daroqui, 2003). Tampoco este proceso es exclusivo de Argentina: estos elementos parecen recuperar las vertientes neoconservadoras que Garland (2005) describe como una de las vetas de la nueva “cultura del control” que describe el campo del control del delito en EEUU e Inglaterra.

Esta nueva sensibilidad tiene en los medios de comunicación uno de sus puntos de reconstrucción, no como mera expresión, sino también como espacio de producción entramado en diferentes disputas y discusiones políticas. El ingreso de la cuestión de la seguridad urbana en la agenda pública está en gran parte estructurado por la producción periodística de noticias sobre delitos, y por el particular abordaje que utilizan. Las noticias policiales abordan y agrupan el relevamiento de hechos violentos a partir de un tratamiento que obtura el análisis de los procesos históricos ligados a éstos, utilizando y reforzando los estereotipos de actores o grupos sociales que circulan en el sentido común: los grupos peligrosos, representación de una amenaza exterior a la comunidad, visualizados en los jóvenes varones de los sectores populares. En su participación dentro del proceso de construcción de la realidad social, los medios de comunicación masivos utilizan estrategias ligadas a la presentación de ciertas señales de precisión o datos “objetivos” (la referencia a estadísticas, relatos de testigos o fuentes policiales) para la generación de “certezas” ya cristalizadas en la opinión pública. Por un lado los medios seleccionan como noticia hechos violentos con criterios ligados a la intensidad y a la novedad que aporten los mismos; por otro, los presentan como algo anormal y exterior al sistema social, por lo tanto de fácil resolución mediante la condena. Con esta doble mirada, se integran y se agrupan diferentes clases de sucesos como parte de una homogénea “ola de violencia”, que amplifica y resignifica hechos que bien podrían interpretarse como aislados (Fernández Pedemonte, 2001; 2008). La imagen de los jóvenes varones y pobres como agentes de la inseguridad que recorre los medios de comunicación se articula con los sentidos sobre una subjetividad incompleta y violenta que naturaliza como respuesta inequívoca la violencia institucional contra estos sectores (Arfuch, 1997; Calzado, 2002; Martini, 2002). Las referencias a la “sociedad” o los “ciudadanos” presentan totalidades armónicas paradójicamente minadas desde su interior, reconstruyendo

desde un discurso cargado de metáforas bélicas (“lucha”, “batalla”, “combate”) un “otro” a ser conjurado (Rodríguez y Seghezzeo, 2010). Rodríguez y Seghezzeo (2010) señalan una dispersión que debe ser atendida: en el discurso de los medios (como en el campo político, y muchas veces con fuertes vasos comunicantes con sus momentos y contextos) es posible observar no sólo un discurso que aúna delito y pobreza a partir de una mirada moral y responsabilizante de raigambre neoconservadora, sino que plantea este vínculo en términos de la preocupación por sus “causas sociales” (Rodríguez y Seghezzeo, 2010). Por cierto, esa dispersión incluye orientaciones muy distintas a la hora de plantear “soluciones”.

Otro de los ejes que marcan las orientaciones en el campo del control del delito en la Argentina se vincula a la proliferación de la seguridad privada. El desarrollo de las empresas de seguridad privada muestra un crecimiento exponencial y una diversificación inédita durante la década de 1990, en la que la cantidad de empresas dedicada al rubro “seguridad” alcanza el millar, ocupando a 150.000 trabajadores, significativo si reparamos en que en los años setenta, existían alrededor de veinte empresas y 6.000 asalariados en el sector (Lorenc Valcarce, Esteban y Guevara, 2012). Los evidentes rasgos que inscriben este fenómeno en las nuevas racionalidades neoliberales y neoconservadoras que atraviesan el campo del control del delito reorganizado a partir de la in/seguridad (en tanto tendencia hacia la privatización y mercantilización), no deben ocultar las particularidades históricas que muestra su emergencia en Argentina, en tanto estructuración de cierta oferta en un mercado particular: en ella la nota saliente ha sido el transvasamiento de integrantes de fuerzas de seguridad y militares (en tanto agentes públicos) hacia el mercado de la “seguridad”, en la prestación de servicios de seguridad privada, impregnando sus orientaciones y modalidades (Lorenc Valcarce, 2006).

Esta organización de sentidos que se elaboran en cuanto a la cuestión del binomio seguridad – inseguridad abre la discusión acerca de los alcances del “giro punitivo” en la experiencia argentina. Es decir, en qué medida diferentes procesos, como la evolución de las denuncias de hechos delictivos, las tasas de encarcelamiento y ciertas modalidades del desarrollo de las agencias penales, las reformas legislativas y la instrumentación de políticas, pueden ser aprehendidas por esta conceptualización, cuáles son sus matices, y cómo se relacionan con esta nueva grilla interpretativa que emerge anclada en la in/seguridad. Los datos estadísticos producidos por las agencias estatales de política criminal muestran un drástico aumento en la

comisión de hechos delictivos durante la década del noventa: de contabilizarse 560.240 delitos durante 1990 se llega a la cifra de 1.062.241 casos para el año 1999 (Kessler, 2006), es decir un aumento que asciende casi al cien por ciento. Esta tendencia al aumento de los hechos delictivos se eleva en el período 1999-2003, en especial para la provincia de Buenos Aires, donde se produce un aumento de la comisión de delitos registrados del 20%, siendo aún mayor si sólo se toman los delitos contra la propiedad. La tendencia se revierte a partir del año 2003 y 2004, cuando se produce una disminución de los delitos registrados del 20% (Saín, 2010), como luego analizaremos.

Subrayamos la significación que tiene la participación de los delitos contra la propiedad en el total: éstos constituyen más del ochenta por ciento, y, dada esta proporción, es el fenómeno que manda en la dinámica de la tendencia general, es decir, ambas líneas de evolución histórica – total de hechos delictivos y delitos contra la propiedad – marchan en el mismo sentido, dada la altísima proporción de este tipo específico de delito. Hacia el interior de este grupo (el delito contra la propiedad) debe destacarse también el aumento exponencial del robo con armas, sobre todo desde el año 1994 y en los grandes conglomerados urbanos, especialmente en la ciudad de Buenos Aires y el conurbano bonaerense (Ciafardini, 2006). Por supuesto, hay que tener en cuenta que estos son datos que han sido producidos por las agencias del sistema penal, a partir de su “administración diferencial”, y por lo tanto es preciso no perder de vista que esos mismos datos son expresión de este recorte conceptual, sumamente significativo políticamente: es necesario subrayar su “carácter manufacturado” (Sozzo, 2008) (en tanto producción atravesada por los procesos políticos, económicos y sociales que hacen a la desigualdad social), y también, el problema clásico de la “cifra negra” en la estadística criminal, que refiere a la baja cantidad de denuncias con respecto al total de los delitos (Sozzo, 2008). Otro de los cambios que surgen de los datos estadísticos refiere a la baja en la edad de los ofensores durante la década 1990. Observando la distribución de hechos delictivos por intervalos etarios, el aumento en la franja de 18 a 21 años durante el período 1991-1997 para toda Argentina fue del 85%, superior al aumento global del 67% para el mismo período; y en cuanto al intervalo de 16 a 18 años de edad, la variación fue aún mayor, alcanzando casi un 90%. En cambio, la variación porcentual para los adolescentes menores de 16 años estuvo en el orden de la variación general, en un 64% (Daroqui y Guemureman, 2004). Las investigadoras señalan que estas variaciones no indican sólo un cambio en los comportamientos delictivos (proliferación de actividades ilegales juveniles) sino

también una transformación en las agencias penales (en tanto aumento de la presión persecutoria sobre estos sectores), siendo al respecto significativo el caso de la Ciudad de Buenos Aires: en el ítem de hechos delictuosos con cantidad conocida de inculpados, es decir, en aquellos en los que la policía interviene directamente, entre 1994 y 1995 se registra un aumento superior al 200% (Daroqui y Guemureman, 2004). Esta dinámica cambia en la última década, como luego analizaremos.

De esta manera, otro eje a observar son las transformaciones en el desarrollo de las fuerzas policiales, transformaciones que son problematizadas por los estudios específicos fundamentalmente en cuanto a la violencia y el hostigamiento ilegal que despliegan sobre los sujetos configurados por las imágenes de la in/seguridad. Así como al uso de la fuerza letal como práctica regular o normal, “gatillo fácil” entendido sin connotación excepcional, es decir, entendidas como marcas características de las prácticas policiales en el período (Mouzo et al, 2010; Rangugni, 2010; Galvani, 2007; Daroqui, 2009; López et al, 2011; Tiscornia, 1998; Palmieri y Wagmaister, 2009; Daich, Pita y Sirimarco, 2007). Este “endurecimiento” en las prácticas de las agencias policiales debe ser analizado no sólo como producto del “interior” de la institución policial, sino también como orientación que participa de esta nueva sensibilidad que emerge con el par seguridad – inseguridad en Argentina, es decir, como línea de fuerza de un entramado mayor (Mouzo et al, 2010).

Observando específicamente la prisión, Máximo Sozzo (2007) plantea que a partir de finales del siglo XX en Argentina puede observarse cierto alejamiento del “tipo-ideal” de prisión organizada a partir del proyecto normalizador, disciplinario o correccional (proyecto no enteramente homogéneo, destaca). Aunque la comparación de Sozzo refiera sólo a este tipo-ideal y no a procesos históricos concretos, podemos decir que este proyecto ha dejado su marca en la organización del castigo estatal moderno en nuestro país, por supuesto, con las reservas que ya hemos hecho acerca de la vacancia de investigaciones históricas al respecto. Siguiendo a Caimari (2004), podemos observar rasgos de este tipo ideal en la articulación y tensión entre los proyectos penitenciario, criminológico, y la reforma “justicialista” de mediados de siglo, sin oscurecer, como vimos, los “pantanos” punitivos que siempre lo atravesaron. Retomando el argumento, Sozzo (2007) sostiene que en el ascenso del “populismo punitivo” en la Argentina de finales de siglo XX la “prisión real” parece mostrar cierto acercamiento al tipo-ideal de una “prisión-jaula”

o “prisión-depósito” que eclipsa las imágenes de la “prisión-fábrica”, “prisión-escuela”, “prisión-hospital”.

Este modelo estaría caracterizado fundamentalmente por un abandono de las finalidades correctivas: sus formas de legitimación serían la retribución del daño por medio de la producción intencionada de dolor en el preso; su incapacitación como mecanismo de “seguridad”. Los elementos que marcarían esta tendencia hacia una “prisión-depósito” serían varios: el primero son los altísimos niveles de presos procesados pero sin condena, que en la órbita del Sistema Penitenciario Nacional para 2005 rondaba el 55% y para la provincia de Buenos Aires – sin contar las personas privadas de su libertad en comisarías, mayoritariamente procesados – alcanza el 83% en el mismo año<sup>16</sup>. El autor vincula este fenómeno con las medidas legislativas tanto de nivel nacional como en la provincia de Buenos Aires, pero también con la tendencia de los operadores judiciales a dificultar la excarcelación durante el proceso penal utilizando los espacios de discrecionalidad en el clima político-cultural que plantea la “inseguridad”. El segundo elemento aparece como consecuencia del drástico aumento de la prisionización que se observa en Argentina desde los años noventa hasta mediados de la siguiente década, cuando la misma parece detenerse y comenzar a descender en el 2006: en 1994 se observa una tasa de encarcelamiento de 95 personas sobre 100.000 habitantes; en 2004, luego de un progresivo aumento, alcanza los 209; en 2005, 210 y en 2006, 190 (Gutiérrez, 2010 según datos del CELS, 2008). Estas profundas transformaciones se reflejan en la superpoblación y el hacinamiento, emergentes que según Sozzo cuestionan el afán correccionalista de la prisión en nuestro país. El elemento que surge en tercer lugar son las condiciones de vida inhumanas, la violencia y la muerte: las condiciones antes descritas configuran un escenario al cual se suma el profuso empleo de violencia, tanto entre los detenidos, muchas veces alentada o tolerada por las administraciones penitenciarias, como de parte de estas últimas, que van desde los golpes a la tortura y a la muerte. Las cifras de muertes de personas privadas de la libertad (169 en 2004 en la provincia de Buenos Aires) marcan una distancia evidente de la “prisión real” (Rivera Beiras, 2006) con aquel proyecto correccional moderno, en tanto se configura como “castigo corporal”. De esta manera, Sozzo sostiene que aunque es incorrecto pensar en el pasaje absoluto de un modelo a otro, de un entramado coherente a otro entramado coherente, ya que la misma organización del castigo en la Argentina parece haber respondido a una “economía mixta” entre los modelos de la “prisión-depósito”, la

---

<sup>16</sup> Aunque se registren picos cercanos al 90%, como en el año 1998.



“prisión-fábrica”, la “prisión-escuela”, o la “prisión-hospital”, se observa a finales de siglo XX cierto desbalanceo hacia la pura incapacitación (Sozzo, 2007).

Siguiendo estos diferentes planos de análisis, nos parece pertinente entender la emergencia de la in/seguridad y esta nueva sensibilidad punitiva no como una transformación absoluta y homogénea, sino como una mutación en la que cierta orientación convive con líneas divergentes. El artículo de Mariano Gutiérrez “Cambios reales y supuesto en el sistema penal: las manifestaciones del “giro punitivo” (2010) hace un interesante aporte al respecto, señalando algunos procesos que complejizan la experiencia argentina. En cuanto a las estadísticas criminales, observa que el marcado aumento del encarcelamiento, las proporciones entre tipos de delitos y perfil de autor no se modifican, a diferencia de lo que ocurre en otros contextos en donde se utiliza la categoría de “giro punitivo”, mostrando una mayor persecución de grupos específicos, como inmigrantes en el caso europeo. Esto se conjuga con un “*lento y errático pero progresivo*” avance del control judicial sobre las agencias penitenciarias, lo que suele interpretarse como un avance garantista. En este sentido, aparece cierta heterogeneidad al observar las reformas legislativas penales en el período post-dictadura: de un total de 106 reformas penales (sin tener en cuenta las relativas al proceso penal, también significativas), 83 son leyes que han tenido un efecto prácticamente nulo sobre el desarrollo de las agencias penales, aunque la mayoría son agravantes en su “espíritu”. El resto sí han tenido efectos observables en el desarrollo del sistema penal y se distribuyen de la siguiente manera: 14 han sido claramente agravantes y 6 claramente atenuantes. Su distribución histórica y su correspondencia con las orientaciones políticas de los gobiernos nacionales no permiten interpretaciones simplificadoras: durante los gobiernos de Menem hay una proliferación de leyes de orientación represiva con un escaso efecto en las agencias penales salvo la ley “Anti-Drogas” de 1989 (Nº23.737); mientras que en sentido contrario se sancionan en 1994 leyes como la de *probation* y la conocida popularmente como “Ley del Dos por Uno” que limita la prisión preventiva. Por otro lado, en la primera presidencia de Kirchner se conjugan las reformas más represivas del año 2004 (vinculadas, como veremos a continuación, al proceso que desencadenara el “caso Blumberg”) con la aprobación del Protocolo Facultativo de la Convención Contra la Tortura y otros Tratos o Penas Cruelles, Inhumanos y Degradantes (Ley Nº25.923) a finales del mismo año y en el siguiente, con la sanción de la ley de Protección Integral de la Niñez y la Adolescencia (Ley 26.061) (Gutiérrez, 2010).

La sanción de la ley de Protección Integral de la Niñez y la Adolescencia es un hito importante en cuanto al vínculo entre juventud y agencias penales. El paradigma de la Protección Integral se sustenta doctrinariamente en la Declaración de los Derechos del Niño de las Naciones Unidas, que ingresa a nuestro sistema jurídico a partir de la reforma constitucional del año 1994. Esta doctrina es la organización de un conjunto de instrumentos jurídicos que se fundamentan en la consideración del niño o adolescente como sujeto pleno de derechos, en expresa contraposición con el paradigma de la Situación Irregular, que como ya analizamos, desde la ley Agote estructuró la justicia de “menores” en buena parte de nuestra historia, bajo el principio de discrecionalidad de las prácticas de protección y la tutela. A partir de esta nueva problematización, se introduce el debate sobre la noción de la responsabilidad penal de los niños y adolescentes: la desresponsabilización de estos sujetos era la contracara de su no consideración como sujetos de derechos en el modelo tutelar. El derecho penal juvenil que se desprende del paradigma de la Protección Integral se inspira en la corriente del derecho penal mínimo, justificando el ejercicio punitivo cuando la violencia que se conjure sea mayor a la que se infringe penalmente. De esta manera, se intenta conjugar una medida retributiva con una dimensión pedagógica, de allí un modelo de intervención centrado en las *medidas socio-educativas* como mecanismos que insten a un proceso de responsabilización y de promoción a proyectos de vida alternativos (Bellof, 1998, 2008; Guemureman y Daroqui, 2001; Yellati, 2011). La emergencia de este nuevo paradigma se plasmó institucionalmente en diferentes instancias, siendo la más importante la creación de la Secretaría Nacional de Niñez, Adolescencia y Familia (SENNAF) en la ley de 2005, con una dirección especializada para las políticas específicas para adolescentes infractores de la ley penal: la Dirección Nacional para Adolescentes Infractores de la Ley Penal. Diferentes investigaciones destacan las tensiones, rupturas y continuidades que se producen entre esta nueva orientación y el modelo tutelar en las prácticas concretas de gestión y tratamiento de los jóvenes a partir de la creación de esta nueva institucionalidad (López, 2009; Guemureman y López, 2010; Yellati, 2011). En el mismo sentido puede entenderse el “sinuoso” camino que llevara a la reforma legislativa que termina en el año 2007 con la puesta en marcha del Sistema de Responsabilidad Penal Juvenil, orientado por los principios de la doctrina de la Protección Integral y que también disparó un intenso debate acerca de los alcances y las consecuencias punitivas de este proceso de responsabilización (López, 2009; Cesaroni y Böhm, 2009). Estos procesos nos interesan particularmente, dado que esta doctrina de la Protección

Integral también es recuperada por la *Clínica de la Vulnerabilidad*, modelo de intervención que configuró la primera formulación del Programa Comunidades Vulnerables.

La emergencia de la in/seguridad y las formas en las que reconfiguró el campo de la política criminal, a partir de la articulación de estos diferentes ejes, presenta también algunas claves temporales, diacrónicas. En general los estudios ubican su organización a lo largo de la década del noventa. Mariano Gutiérrez (2006, 2010) aporta una interesante interpretación acerca de esta emergencia: durante la década de los noventa, las discusiones públicas acerca del delito y sus víctimas presentó una construcción que compartió y por momentos opacó las referencias a la in/seguridad, centrada en las “víctimas del poder”. En este sentido fueron problematizados algunos casos resonantes como los de María Soledad Morales (1990) y José Luís Cabezas (1997); pero también esta construcción engloba los sucesos ligados a Walter Bulacio (1991), Miguel Bru (1993), Sebastián Cabello (aquí el nombre es del autor y no la víctima, 1999), Mariano Witis (2000) y Natalia Melmann (2001). Gutiérrez argumenta que hacia el final del siglo, las discusiones y los movimientos sociales sobre la “impunidad” dejaron de ser tematizados y organizados desde esta idea de “víctimas del poder” para comenzar a tratarse en términos de “víctimas de la inseguridad”, poniéndose en línea con la creciente relevancia que la que esta cuestión adquiriría en los discursos políticos (Mariano Gutiérrez, 2006, 2010; Martínez, 2011).

En los finales de los años noventa la emergencia de la in/seguridad mostró una de sus características centrales: convertirse en uno los ejes ineludibles de las discusiones políticas y electorales, en tanto capital político en disputa desde diferentes sectores. En estos años, la inseguridad se configura como un objeto destacado del intercambio político, en un proceso que conjuga dinámicas de movilización social y reclamos sociales por mayor punitividad, campañas electorales, búsquedas de consenso y legitimación en el desarrollo de políticas y espacios de gestión pública. Este proceso puede entenderse como la intensificación de la “politicidad” de la cuestión del delito y su administración, problematizada a partir de la grilla de la in/seguridad. Esta idea de politización de la cuestión de los delitos y las penas que trae aparejada la problematización de la in/seguridad, no supone desconocer que dicha cuestión es siempre una materia eminentemente política, sino que es utilizada en el sentido en que Garland (2005) y Sozzo (2007, 2011) lo tematizan: el ya mencionado quiebre de la red “elitista” que circunscribía esta cuestión bajo la órbita del saber experto jurídico, como ya desarrollamos. Así, se produce

una reconfiguración de las relaciones entre el “saber experto” y el desarrollo de políticas, expresada en un proceso que Massimo Pavarini (2006) ha denominado como una novedosa legitimación “desde abajo”, que otorga mayor relevancia a las interpretaciones “realistas” en las que los reclamos, los sentimientos y la “indignación” de las “víctimas” tienen un lugar destacado, aunque esto no suponga que las mediaciones y reconstrucciones del campo político y académico desaparezcan en esta producción (Sozzo, 2007; Garland, 2005; Pavarini, 2006; Calzado y Van Den Dooren, 2009).

Este proceso de “politización” de la in/seguridad, y el aumento de los intercambios en torno a ella en tanto campo de enfrentamientos, registra dos momentos de particular intensificación: el primero se configura en el contexto de las campañas electorales nacionales y provinciales (incluyendo la Ciudad Autónoma de Buenos Aires) en los años 1999 y 2000; el segundo, a partir del movimiento social y político que siguió al secuestro y asesinato de Axel Blumberg en marzo de 2004 (Sozzo, 2007; Sain, 2010; Ayos et al, 2010). El primer momento se configura a partir de ese proceso electoral, en el cual el eje de la in/seguridad fue un componente central, teniendo como expresión paradigmática y, a la vez, más desmesurada el discurso de “mano dura” de la campaña electoral de Carlos Ruckauf en la provincia de Buenos Aires, frente a su competidora de la Alianza, Graciela Fernández Menjíde. La frase de Ruckauf que resume la radicalidad de su discurso en materia de seguridad (“*hay que meterle bala a los delincuentes*”) muestra uno de los puntos más álgidos de este “giro punitivo” en el discurso político, el que puede inscribirse en una vertiente neoconservadora con amplia difusión no sólo en el contexto argentino, como ya analizamos (ver Wacquant, 2000). La intensa politización y el aumento de los contenidos punitivos en el discurso político que circuló en este proceso electoral no se agota en el candidato justicialista para la gobernación de la provincia de Buenos Aires, y se puede rastrear en la comunicación política que desarrolló la Alianza para la candidatura de Fernando De la Rúa (aunque su intensidad fue menor, tal vez eclipsada por la brutalidad del discurso de Ruckauf). Es significativo subrayar que ambos fueron vencedores en dichos comicios.

Algunas medidas legislativas impulsadas por estas nuevas administraciones reflejan la orientación con la que fue configurándose la cuestión de la “inseguridad” en este contexto: en marzo de 2000 el gobierno de Ruckauf promovió una reforma del Código Procesal Penal de la provincia de Buenos Aires que el poder legislativo provincial sancionó mediante la ley N°12.405,

la que estableció muy fuertes limitaciones para la preservación de la libertad del imputado durante el proceso penal. En agosto del mismo año, y a partir del impulso del Poder Ejecutivo Nacional a cargo de Fernando De la Rúa – pero también logrando consenso con la oposición –, el Congreso Nacional reformó el Código Penal introduciendo un agravante en delitos cometidos con violencia o intimidación mediante el uso de armas de fuego. También a finales del año 2000 el gobierno de Ruckauf instó una reforma del Código de Ejecución Penal de la Provincia de Buenos Aires que restringió al máximo las condiciones para los “egresos transitorios” de los detenidos, además de prohibir las “salidas transitorias” y otras formas de morigeración de la privación de la libertad para ciertos delitos como el homicidio agravado u homicidio en ocasión de robo. En mayo de 2001, el Congreso Nacional por impulso del gobierno nacional de De la Rúa y con apoyo de la oposición sancionó la ley 25430 que modificó la llamada “ley del 2x1” cambiando el cómputo doble del tiempo de prisión preventiva que excediera el plazo máximo establecido legalmente (Sozzo, 2007). Por otro lado, es sumamente significativo que el elegido por Ruckauf para el Ministerio de Seguridad provincial fuera el ex militar “carapintada” Aldo Rico.

Sin embargo, en este momento de altísima politización e intensificación punitiva también hubo espacio para líneas en algunos sentidos divergentes, que polemizaron con este discurso de la “mano dura” y que configuraron cierto campo de enfrentamientos en torno a la “inseguridad”. Este es el entramado de disputas y debates del que surge la primera política de envergadura nacional de orientación preventiva extra-penal: el Plan Nacional de Prevención del Delito, lanzado en el mes de agosto de 2000. Como analizaremos en el próximo apartado, dedicado especialmente a desentrañar los debates y enfrentamientos que abren esta orientación preventiva en la política criminal argentina, el PNPD se presenta como parte de un posicionamiento discursivo que construye su campo de adversidad en oposición a la orientación de “mano dura”, fundamentalmente a partir de dos formas argumentativas, distinguidas, por supuesto, sólo en términos analíticos: una de corte ético-político en tanto política *democrática* de seguridad, y otra atravesada por una racionalidad técnica, presentando a sus intervenciones como producto de una problematización compleja, frente al simplismo de la “mano dura”. Como ahora analizaremos, este posicionamiento no expresaba exclusivamente la tensión gobierno nacional – gobierno provincial, sino que también mostraba las heterogeneidades al interior del primero, que como

observamos tampoco dejó de recuperar rasgos de la intensificación punitiva en este contexto de alta politización de la in/seguridad.

### 5.2.1. Emergencia de la “nueva prevención” como política en Argentina: puesta en marcha, proceso político y enfrentamientos en el campo delimitado por la cuestión de la (in)seguridad

En el presente apartado nos proponemos proseguir en un ejercicio de contextualización histórico-político de nuestro objeto de estudio, abordando el proceso político por el cual el concepto de prevención del delito se concretiza por primera vez en la Argentina, organizando estrategias de prevención “social” del delito, que luego cristalizaron en el Programa Comunidades Vulnerables. En este sentido, el objetivo del apartado es analizar el proceso político por el cual el Plan Nacional de Prevención del Delito es puesto en marcha en el mes de agosto del año 2000 por los Ministerios del Interior y Justicia de la Nación<sup>17</sup>. Como un imprescindible ejercicio de contextualización, comenzaremos por analizar el escenario político que se conformó luego de las elecciones nacionales y provinciales del año 1999, momento en el cual la “cuestión de la inseguridad” alcanza niveles de politización inéditos (Sozzo, 2007).

#### 5.2.1.1. Tensiones estructurantes

El análisis del material empírico producido nos permite reconstruir el modo en que se articuló el surgimiento del Plan Nacional de Prevención del Delito con el escenario político que se conformara a partir de los resultados electorales del año 1999, en los que resultó triunfante la Alianza<sup>18</sup>. En este sentido, observamos que el PNPD se presenta a la vez como producto y como productor, como emergente y también como catalizador de las tensiones estructurantes que

---

<sup>17</sup> Es importante subrayar el protagonismo que tuvo la Dirección Nacional de Política Criminal en la emergencia del PNPD. Tanto sus antecedentes como su formulación se encuentran relacionados con el trabajo de este organismo, y sobre éste recae la tarea posterior de su gestión. De alguna manera, el nivel ministerial de gestión apoyó una iniciativa que surgió de esta Dirección Nacional en un contexto político particular, el cual analizamos a continuación. Pero esto es un dato importante en términos de los procesos políticos al interior de las estructuras administrativas.

<sup>18</sup> Nos referimos a la “Alianza para el Trabajo, la Justicia y la Educación”, concertada entre la Unión Cívica Radical (UCR) y el Frente País Solidario (FREPASO) en 1997. La fórmula presidencial ganadora en los comicios de 1999 estaba compuesta por Fernando de la Rúa como candidato a Presidente, de extracción Radical, y por Carlos Álvarez para Vice-presidente, el líder del FREPASO.

atravesaban la “cuestión de la inseguridad” en aquel entonces. Entendemos que el PNPD emergió de esas tensiones, y que en aquel proceso, recreó los términos de las mismas.

Como ya adelantamos, el campo de adversidad que se construyó a partir del lanzamiento del PNPD lo presenta a este como posicionamiento polémico frente a los discursos de “mano dura”, encarnados fuertemente por el gobernador de la provincia de Buenos Aires, Carlos Ruckauf. El PNPD cuestionaba dichas políticas, en favor de estrategias que incorporaban recursos extra penales como forma de minimizar los conflictos y la violencia urbana; de alguna manera, aunque con conflictos intestinos en sus filas, en este período los gobiernos de signo aliancista – especialmente el nacional y el porteño – fueron visualizados como los principales representantes de dicho posicionamiento. En este marco es que interpretamos la decisión de impulsar una estrategia preventiva en política criminal.

El material empírico producido permite reconstruir esta “politización” del lanzamiento del PNPD, en tanto posicionamiento “progresista” frente a las posturas de “mano dura” que orientaban las políticas del gobernador de Buenos Aires. Este posicionamiento que sostenían los impulsores del PNPD es retomado por los medios de comunicación: en las ediciones del miércoles 16 de agosto del 2000 de los diarios La Nación y Clarín, se alude a la cuestión. Esta última la nota se tituló “Los vecinos serán la clave en el Plan Nacional contra el delito”:

El Programa fue lanzado ayer por De la Rúa. [...] De ese modo, el gobierno aliancista aspira a exhibir su proyecto como la contracara de la política de "mano dura" implementada por el gobernador justicialista Carlos Ruckauf en la provincia de Buenos Aires, el distrito más grande del país. [...] El plan oficial no contempla el otorgamiento de más atribuciones a las fuerzas de seguridad para reprimir a los delincuentes, como ocurrió en territorio bonaerense a través de leyes impulsadas por Ruckauf.

En el diario La Nación, el artículo llevaba por título “De la Rúa anunció un plan preventivo”:

Con la consigna "prevenir en lugar de reprimir", el presidente Fernando de la Rúa lanzó ayer el Plan Nacional de Prevención del Delito, [...] De esta forma, la administración aliancista intenta diferenciarse de las políticas de "tolerancia cero" o "mano dura" que impulsa, entre otros, el gobernador bonaerense Carlos Ruckauf.

La “consigna” de prevenir en lugar de reprimir expresaba cabalmente la oposición a las políticas que en esa coyuntura intentaban “responder” al problema del delito urbano mediante al

aumento de las atribuciones policiales, oposición que se articulaba a partir de la noción de prevención. Es decir, la noción de prevención “ex-ante” y extra penal se constituyó en un arma que hacía foco en los elementos centrales de la propuesta de “mano dura”: el aumento en las atribuciones policiales y la reforma del código penal en dirección al endurecimiento de las penas. Es preciso recordar que el discurso de “mano dura” había sido uno de los ejes centrales de la campaña electoral de Carlos Ruckauf en la provincia de Buenos Aires. Aunque, como ya observamos, la Alianza no estaba exenta de rasgos punitivistas, como lo demuestran las reformas penales promovidas por el gobierno de Fernando De la Rúa que consignamos, yuxtapuestas con el PNPd.

En este sentido, sería un error predicar plena homogeneidad al interior de las fuerzas aliancistas; por el contrario, encontramos tensiones que no pueden soslayarse. Si, como dijimos, en aquellos días la figura política central que representaba las posturas más radicales de “mano dura” era Carlos Ruckauf y tras él, amplios sectores del Partido Justicialista, dichas lecturas sobre la seguridad no eran monopolizadas de manera exclusiva por éstos. Encontramos en nuestro relevamiento sectores internos a la Alianza que ideológicamente se presentaban en cercanía al discurso del gobernador bonaerense y que desde este posicionamiento cuestionaban, en materia de seguridad, las políticas de corte preventivo extra-penales; en particular, el PNPd. La manera en que se presenta esta tensión puede verse en una entrevista en profundidad a quién fuera el funcionario del gobierno porteño encargado de la aplicación del PNPd en ese distrito, que así se refería a aquella etapa:

En el ámbito de la ciudad lo que pasa es que [a la oposición] la tenemos en esa etapa adentro también... (...)...hay un sector conservador del radicalismo, que tiene otra política y que apunta hacia otra cosa... una orientación totalmente distinta... un exponente de eso es Jorge Enrique, Jorge Enrique es un exponente de la presión de la mano dura y un apologista de las políticas de intervención policial opuesto en forma frontal a nosotros en lo que hace a la cuestión del modelo de seguridad. (...) Una tensión constante... ahí estaba Enrique y los mecanismos se iban pergeñando alrededor de Macri, de López Murphy, todo ese sector de la ciudad... (Entrevista N° 1 – Autoridad Local).

La primera referencia concreta interpela al “*sector conservador del radicalismo*”. Entendemos que esta referencia es importante en dos sentidos: en primer lugar, porque como anticipamos pone de manifiesto los conflictos intra Alianza en materia de seguridad. Pero en segundo lugar, nos dice que este enfrentamiento no puede ser entendido como una tensión entre



las fuerzas partidarias mayoritarias que componen la Alianza (la UCR y el Frepaso), que este conflicto no se recorta en los contornos de estos actores partidarios, y que de alguna manera recorre transversalmente a la Alianza. Esto se observa por un lado en el hecho de que referentes de la propia Alianza son enumerados junto a extra-partidarios como Mauricio Macri<sup>19</sup>. Pero a su vez, y de manera más general, es central resaltar que las dos figuras políticas de más alto rango (ministerial ambos) que asumieron la decisión política de poner en marcha el PNPD fueran de extracción radical: Federico Storani por el Ministerio del Interior y Ricardo Gil Lavedra por el de Justicia.

#### 5.2.1.2. Elementos centrales del discurso

Este posicionamiento que expresa la puesta en marcha del PNPD se estructura a partir de la organización más o menos acabada de un conjunto de argumentos políticos concretos referidos a este. A partir de nuestro análisis, estas construcciones de sentido que se presentan de manera polémica en relación a las políticas de “mano dura” y que son puestas en juego por los impulsores del Plan, pueden ser condensadas en dos orientaciones fundamentales: por un lado, como posicionamiento “*político*” orientado a valores, este discurso intenta presentarse como impulsor de una idea republicana y democrática, de respeto de las garantías fundamentales de todos los ciudadanos, en la implementación de una política de seguridad. Por otro lado, se presenta como una orientación “*técnicamente*” fundamentada que incorpora saberes relacionados con las ciencias sociales para un diagnóstico más complejo de la cuestión, y para una respuesta más eficaz a la cuestión de la “inseguridad” que la puramente policial. De esta manera, en primer lugar, encontramos una construcción de sentido que presenta al Plan como “*una política democrática de seguridad*”, entendiendo por esto la organización de una intervención que intenta contener el delito sin la vulneración de derechos y garantías propias de un Estado de Derecho; y esta orientación tiene la carga de una denuncia, dado que se señala el incumplimiento de esta condición en las políticas punitivistas. Ante la pregunta sobre el contexto político de surgimiento del PNPD, el encargado de la implementación de dicha política en la Ciudad de Buenos Aires en los años de su lanzamiento, se refiere a la creación del PNPD como producto de una iniciativa

---

<sup>19</sup> Aunque la carrera política del actual Jefe de Gobierno comienza formalmente con la fundación del partido Compromiso para el Cambio en el año 2003 y su primera candidatura para ese cargo en el mismo año, anteriormente a esa fecha, Macri aparecía (aunque más vagamente) vinculado a sectores del Partido Justicialista de la Ciudad de Buenos Aires.

orientada a “...hacer una política de seguridad de orientación democrática” (Entrevista N° 1 – Autoridad Local), idea que condensa la carga valorativa y fuertemente política de esta primera fundamentación.

Dicha orientación tiene una importancia central e impregna las intervenciones que luego analizaremos en la confluencia del programa Comunidades Vulnerables y el programa de Empleo Comunitario. También más adelante veremos que de nuestro relevamiento empírico se desprende que dicha construcción se expresa en una crítica explícita a los procesos de selectividad propios del sistema penal. Y el trabajo con los “jóvenes en conflicto con la ley penal” es presentado como una forma de revertir esta dinámica. En este sentido, el programa se presenta como una manera de reconstituir derechos sobre aquellos sectores más afectados por el aumento de la presión penal.

Por otro lado, como mencionamos, la decisión política de instrumentar el PNPD es articulada también a partir de un argumento “técnico”, presentándolo como medio más complejo y eficaz para la resolución de la cuestión de la “inseguridad”. En las fuentes se encuentra numerosas referencias a esta idea; por ejemplo, en una entrevista a Federico Storani de Clarín del 11/03/2001, el por entonces Ministro del Interior del Gobierno Nacional:

¿Cómo piensan reducir en un 30 por ciento las cifras del delito del año 2000? —le preguntó Clarín.

—Por primera vez estamos partiendo de un diagnóstico claro, que son las encuestas de victimización (se hacen entrevistas casa por casa para que la gente cuente qué delitos sufrió). Las claves para seguir avanzando ahora son dos: la prevención, que siempre es más efectiva que las de mano dura, y la participación de la gente.

¿Y con eso cree que va a alcanzar?

—Sí. En lo que se falló hasta ahora fue en aplicar estrategias tradicionales, como concentrar todo en equipar más a las policías y listo. Ahora apuntamos, en función de ese diagnóstico inicial, a diagramar más inteligentemente el trabajo de las fuerzas de seguridad y a convocar a la gente a que participe.

La intervención es construida como el producto de un “*diagnóstico*” realizado rigurosamente a partir de fuentes estadísticas, las encuestas de victimización realizadas por la Dirección Nacional de Política Criminal. Es decir, surge una forma de presentar al PNPD como un instrumento idóneo técnicamente, en el cual se ponen en juego procedimientos “racionales” de intervención (luego de un *diagnóstico*) incorporando una referencia hacia la estadística como forma de conocimiento con validez científica. Esta superioridad técnica de la prevención es

puesta en contraste con la “mano dura”, como estrategia simplista, irreflexiva, tradicional. Esta apelación al saber técnico como fundamento de la legitimidad de una intervención pública no es un recurso nuevo; sin embargo, tuvo en los años noventa un momento de apogeo que, en términos de los sentidos que reconstruía, apelaba al campo argumentativo de la “economía”, introduciendo las nociones centrales de eficacia y eficiencia (Grassi, 2003; Álvarez Leguizamón, 2005; 2008; Murillo, 2006; 2008).

Como veremos, también la importancia de esta referencia a un saber “técnico” se pondrá en juego en la dinámica del PCV, específicamente las Encuestas de Victimización y los datos sobre el Sistema Penitenciario Nacional. Dicha referencia aparece como la utilización de fuentes de información estadística en los procesos de delimitación de la población y las zonas de intervención. Sin embargo, aunque es una referencia fuerte en estas entrevistas, otros elementos matizan la importancia efectiva que tuvieron las fuentes de información estadística en la demarcación de los territorios y la población “objetivo”.

A partir de este discurso polémico, que conjuga una orientación “política” y una fundamentación “técnica”, la puesta en marcha del PNPD estuvo acompañada de una referencia temática a tres ejes fundamentales, en los cuales los argumentos “políticos” y “técnicos” se plasmaban y articulaban. En primer lugar, la denuncia sobre la *ineficacia* de la solución puramente policial. En segundo lugar, el concepto de *participación* como elemento fundamental de la política promovida. Por último, una reorientación “hacia lo social”, es decir, la incorporación a las discusiones sobre política criminal de nociones propias del campo de las intervenciones sociales, como pobreza, desocupación o marginalidad.

#### 5.2.1.3. Ineficacia de la solución policial

Tal como ya destacamos, uno de los puntos fuertes del posicionamiento polémico que expresa el PNPD se vincula a una crítica a los enfoques que se centraban en las capacidades policiales para ensayar “respuestas” al “problema de la inseguridad”. Esta crítica apuntaba fundamentalmente a la figura de Carlos Ruckauf y el conocido eslogan de la “mano dura” frente al delito. El elemento central de este discurso era una problematización unilateralmente “policial”, penal – represiva, de la cuestión de la inseguridad. Esta mirada es construida por los impulsores del PNPD como un sesgo en dicha cuestión, tal como se relató en ocasión de una

reunión del Consejo de Seguridad en la cual Carlos Ruckauf pretendió tratar la propuesta de un aumento de las penas para “*los delincuentes*”:

[Ruckauf] Expuso el plan, que incluye modificaciones al código penal, como la reclusión o prisión perpetua para quien matare a un miembro de una fuerza de seguridad por su condición de tal, tema de fuerte repercusión pública ante los últimos ataques a policías federales y bonaerenses. Los mandatarios de la Alianza intentaron exponer en el plenario sus puntos de vista sobre los problemas estructurales (falta de cárceles, por ejemplo) y demostrar puntos débiles de la propuesta de Ruckauf. "Es quedarse sólo con un aspecto muy chico del problema", comentó luego Ibarra. Ruckauf terminó ese debate y se retiró de la reunión (La Nación, 15/06/2001).

A partir de la denuncia de esta mirada sesgada, que es presentada como “*quedarse sólo con un aspecto muy chico del problema*” y en línea con lo que venimos analizando, los impulsores del PNPD van a justificar las estrategias extra-penales de control del delito como una intervención fundada técnicamente. Delinean así un enfoque integrador según el cual sólo es posible contener eficazmente este “problema” ensanchando la mirada que lo construye como tal; problematizándolo más ampliamente.

#### 5.2.1.4. Fomentar la participación

Otro de los elementos que aparecen fuertemente al analizar las fuentes seleccionadas, es la centralidad que le dieron los impulsores del PNPD a la cuestión de la participación ciudadana. La idea de la participación en el desarrollo de una estrategia preventiva del delito fue una de las argumentaciones más frecuentemente invocadas, de mayor circulación en los discursos políticos que se anudaron con el lanzamiento del PNPD. Como observamos en extractos anteriores, la participación como eje fundamental de la gestión del plan era una constante en las declaraciones públicas de sus impulsores: “*La pata fundamental del plan son los vecinos*”, dijo el secretario de Seguridad y Justicia, Facundo Suárez Lastra” (La Nación, 3/11/2000).

Esta utilización de la noción de participación ciudadana, como dijimos, se ponía en juego tanto como un argumento de orden técnico, ligado al aumento en la efectividad de las acciones preventivas mediante la participación, como uno de orden más propiamente político, ligado a los principios que instalaba el PNPD a partir de la participación de los “vecinos”. En una de las entrevistas, uno de los impulsores hace referencia al modo en que se formuló la idea de participación en el PNPD: “*...se planteó como un ejercicio de la libertad, como una forma de*

*recuperación del espacio público, de interrelación, de romper con los falsos estigmas de temor al otro*” (Entrevista N° 1 – Autoridad Local).

Aquí se delinea una construcción de la noción de participación anclada en un sustrato político, en el que son utilizadas categorías centrales como *libertad* o *espacio público*. En cuanto a la idea de “*romper con los falsos estigmas de temor al otro*”, es necesario contextualizar esta preocupación en torno a las discusiones sobre la prevención del delito. En el marco de espacios sociales en los que aparece como creciente lo que se ha dado en llamar la “sensación de inseguridad” o el “miedo al delito”, una de las críticas más fuertes a las tácticas de prevención del delito, fundamentalmente las situacionales ambientales, y los esquemas de vigilancia comunitaria, es que son contraproducentes en este sentido: generan mentalidades de “fortaleza”, alejando a los sujetos de los espacios públicos y reproduciendo los estigmas de peligrosidad propios del sentido común sobre sectores sociales específicos (Crawford, 1998). Esta propiedad que observamos del discurso sobre la participación en la prevención del delito se inserta en dichos debates, presentando una problematización que intenta de manera explícita alejarse de esos contenidos.

A su vez, la participación es incorporada en una argumentación sobre los procesos de mejoramiento de la efectividad de las prácticas estatales ligadas al control del delito: la participación como forma de optimizar los mecanismos de gestión de un plan preventivo, para alcanzar los fines propuestos. Esto fue uno de los elementos que más fuertemente circularon en el lanzamiento del PNPD, y que también se expresa en su formulación formal, teniendo a las fuerzas policiales como un eje central. Surge del material analizado que uno de los objetos en torno al cual se organizó esta noción de participación como recurso técnico fue el accionar policial: la participación como forma de generar una “*nueva relación de confianza con la policía*” de parte de los ciudadanos y una forma de control de “*abajo hacia arriba*”.

#### 5.2.1.5. Un giro “social” en la política criminal

Como adelantamos, otro de los elementos centrales que caracterizan el lanzamiento del PNPD como hecho político se vincula a la incorporación de nociones propias del campo de lo social a la problematización de la “cuestión de la inseguridad”. Con esto nos referimos a la utilización de conceptos que remiten a las condiciones de vida, como pobreza, marginación,

exclusión social o desocupación. Esta utilización es puesta a jugar como uno de los elementos centrales del *diagnóstico* de la situación del cual parte el PNPD. Es significativa la importancia que tuvo este elemento en la manera en que los medios de comunicación trataron la posibilidad del surgimiento de un plan preventivo en política criminal; antes de su puesta en marcha, Clarín destacaba del “*esbozo del proyecto*”:

En el esbozo del proyecto, primero se traza un cuadro de situación, marcado por el crecimiento de la marginación social, de los índices de desocupación y de la criminalidad desde la década pasada. La sensación de inseguridad —se afirma— también va acompañada hoy por un deterioro de la confianza en la Justicia y en la Policía (Clarín, 06/08/2000).

Al delinear un diagnóstico sobre los procesos históricos que llevan a la emergencia de dicha cuestión, la introducción de nociones propias del campo de lo social en la problematización de la “inseguridad” se presenta también como parte de una problematización más compleja, con mayor capacidad para dar cuenta del proceso general en el cual se inscribe el surgimiento de la cuestión de la “inseguridad”, fundamentalmente en comparación con las perspectivas punitivistas. Uno de los impulsores del plan, al referirse a los procesos que se conjugan para la emergencia de la cuestión de la “inseguridad” como “*problema social*” durante la década de los noventa, expresa este posicionamiento:

...se conjugan un conjunto de factores que hacen que en ese momento se presentara fuerte el aumento de los delitos, de la victimización en realidad, no necesariamente cuantitativamente el número de los delitos pero sí la victimización en los delitos contra la propiedad, (...) y la otra combinación, por lo menos desde el punto de vista de lo que consideramos una mirada más integral de la cuestión, es la que tiene que ver fundamentalmente con los problemas de la exclusión, de la exclusión social. (Entrevista N° 1 – Autoridad Local).

Como se observa, al incorporar este tipo de diagnóstico, los impulsores del PNPD intentaron presentarse como agentes capaces de resolver el problema de la inseguridad de manera técnicamente idónea y políticamente democrática, dado que manifestaba una orientación progresista y socialmente “crítica” tanto de los procesos de intensificación punitiva, como también mostrando ese “giro” hacia lo social; configurando a partir de estos contenidos la política de “mano dura” como “autoritaria”. Esta idea de construcción de un diagnóstico complejo, integral de la “cuestión de la inseguridad” a partir de la incorporación de los “problemas sociales” en el mismo, que sea técnicamente pertinente y políticamente democrática, se expresa también en el nivel de las intervenciones que habilita este “diagnóstico”. La argumentación en relación a la

eficacia y al respeto de las garantías democráticas se plasma en una preocupación por las *causas sociales del delito*:

Este plan no excluye el trabajo policial, pero sabemos que éste no alcanza, y el programa, al atacar las causas sociales del delito, trata de darle un marco al trabajo policial", dice Juan Carlos López, subsecretario nacional de Política Penitenciaria (La Nación, 14/08/2000).

De esta manera, observamos que uno de los ejes centrales por los que se expresaba esta idea de una (re)problematización más compleja de la cuestión de la "inseguridad" se refiere a "*atacar las causas sociales del delito*" cuando se trata de estructurar intervenciones acordes con dicha problematización. Esta construcción aparece cristalizada en el lanzamiento del plan, en el que las acciones que éste prevé se presentan en dos grandes grupos: las ligadas a la transformación de los ambientes y las situaciones donde se producen los delitos y luego las estrategias de *prevención social* propiamente dichas. Es decir, este posicionamiento en torno a la necesidad de actuar sobre las "causas sociales" de los comportamientos delictivos es materializado desde el comienzo del PNPD en una línea de acción concreta, entendida como *prevención social* del delito. Es sumamente significativo cómo el artículo que trata el lanzamiento del plan ya hace hincapié en ello:

Una de las actividades estará vinculada a la prevención social del delito. Y consistirá principalmente en facilitar la integración de jóvenes que viven en zonas marginales. Fuentes del Gobierno aseguraron que se estudia la posibilidad de reservar una partida de los planes Trabajar —que serán duplicados a partir de septiembre— para destinarla a esos sectores (Clarín, 16/08/2000).

También aparecen aquí otros dos elementos de importancia, pensando fundamentalmente en la formulación posterior del Programa Comunidades Vulnerables: en primer lugar, la referencia a que la figura central de la orientación social serán *jóvenes*. En segundo lugar, la vinculación de la estrategia de prevención social con los planes asistenciales de empleo administrados por el Ministerio de Trabajo. Tanto esta confluencia entre la estrategia social del PNPD e intervenciones propias del ámbito de lo social, específicamente los planes asistenciales de empleo del Ministerio de Trabajo (que alcanzará su máxima intensidad con el Programa de Empleo Comunitario), como la centralidad de la idea de joven en la conformación de la población objetivo (que cristalizará en la noción de "jóvenes en conflicto con la ley penal"), serán elementos centrales del Programa Comunidades Vulnerables.

Como síntesis, podemos decir que el lanzamiento del PNPD puede entenderse como un resultado del enfrentamiento que se dio en torno a la cuestión de la “inseguridad” entre dos posicionamientos fundamentales: los relacionados a las posturas de “mano dura”, favorables a una respuesta puramente penal; y los que construyeron un discurso “progresista” mediante la propuesta de la incorporación de estrategias *preventivas*. Esta última posición fue sostenida más visiblemente por sectores pertenecientes a la Alianza, que impulsaron el PNPD. En contraposición, la figura que expresó más radicalmente el primer posicionamiento es sin duda el Gobernador de la Provincia de Buenos Aires por el PJ, Carlos Ruckauf; aunque también dentro de la Alianza existían quienes pugnaban por definiciones ligadas a la “mano dura” frente al delito. La orientación del discurso por el cual tomaban posición los impulsores de PNPD corría por dos caminos: por un lado, mediante una argumentación en un registro político, presentándose como promotores de una *política democrática de seguridad* y por el otro, a partir de un discurso “técnico”, presentando a sus intervenciones como producto de una problematización compleja, objetiva y técnicamente. Con estas dos orientaciones se centraron en una crítica sobre la ineficiencia de las soluciones exclusivamente policiales al “problema de la inseguridad”; en una reivindicación de la participación ciudadana como componente central del PNPD; y por último, instaron un “giro hacia lo social” en la conformación de un “diagnóstico” de la situación a intervenir, incorporando categorías propias de este campo, como desocupación, pobreza, marginalidad o exclusión.

### 5.2.2. De la “Cruzada Axel” al Ministerio de Seguridad

El otro momento en el que se produce una intensificación en cuanto a la politización de la “inseguridad” con claros contenidos punitivistas se presenta en el año 2004 en torno al secuestro y asesinato de Axel Blumberg, que abrió un desarrollo y hasta una masificación de los procesos de movilización y reclamo social sobre la “inseguridad” realmente inédito en el país, instalando el miedo al delito en el contexto urbano como la preocupación pública central (Calzado y Van Den Dooren, 2009). Si las encuestas de victimización mostraban una tendencia ascendente de esta preocupación desde mediados de los años ochenta e intensificada desde mediados de los



noventa, los años 2003 y 2004 mostraron una “explosión de la inseguridad”, que adquirió la forma de un fenómeno constante, ya no como irrupción esporádica (Kessler, 2009). Con la consigna “*Cruzada Axel, por la vida de nuestros hijos*” el primero de abril de 2004 se realiza la primera de una serie de marchas y movilizaciones pública que se distinguieron por su masividad (los medios de comunicación estimaron de 100.000 a 150.000 personas en la primera de ellas), que expresaron una sensibilidad social que cristalizaba en el liderazgo de Juan Carlos Blumberg en tanto padre-víctima (Murillo, 2008; Calzado y Van Den Dooren, 2009). Es interesante señalar que la centralidad de la víctima es una de las dimensiones fundamentales de la reorganización del campo del control del delito (Garland, 2005; Pitch, 2009). Esa sensibilidad estructurada sobre el padre-víctima estuvo sostenida también por las producciones de sentido que elaboraron los medios de comunicación sobre este proceso de movilización, de las que tuvieron un claro rol promotor, interpelando a través de una retórica fuertemente emocional, asentada en las sensaciones de indefensión y temor ante la inminencia de la victimización (Murillo, 2008; Calzado y Van Den Dooren, 2009). La figura de Blumberg fue reconstruida en términos de un “líder de la sociedad civil” que interpela al Estado, ejerciendo una particular forma de *accountability* que reclama eficacia en el accionar del Estado (Murillo, 2008).

Los reclamos de endurecimiento punitivo que colmaron estos procesos de movilización social y el “clima” que estos catalizaron desataron un intenso proceso de reforma legislativa en línea con los reclamos, conocidas como “leyes Blumberg”, aunque como destacan Calzado y Van Den Dooren (2009) es incorrecto entender este proceso como un mero reflejo entre movilización y reforma legislativa. El campo legislativo introdujo mediaciones y las leyes sancionadas fueron producto de una compleja dinámica que tenía una historia anterior al primero de abril de 2004 en cuanto a la emergencia de la “inseguridad” como problema, dinámica expresada en el hecho de que las reformas fueron en muchos casos la aprobación de proyectos ya presentados a los órganos legislativos. Las reformas que pueden inscribirse dentro de este proceso durante el año 2004 son la sanción de las leyes 13.177 y 13.183 que prohíbe la excarcelación a todos los delitos de contra la integridad sexual; las leyes que, con el apoyo del gobierno nacional a cargo de Néstor Kirchner y de amplios sectores políticos, se sancionan entre abril y agosto del mismo aumentando las penas para diversos delitos (extendiendo los límites máximos a 50 años en ciertas condiciones). En mayo se sanciona un endurecimiento de las condiciones para la libertad condicional y prohibiéndola en algunos casos (ley 25.892). A su vez, la ley 25.948 del mes de octubre (todo

durante el año 2004) niega las salidas transitorias, la semidetención y la libertad asistida a cierta clase de delitos como el homicidio agravado, homicidio en ocasión de robo y otros (Sozzo, 2007). Es significativo señalar que este proceso de intensificación punitiva se produce en un contexto en el que la estadística criminal marca un cambio de tendencia: a partir del año 2003 se produce un descenso en los hechos delictivos contabilizados que se extiende hasta el año 2006; en el 2007 se retoma una tendencia alcista (Sain, 2010); y en las tasas de encarcelamiento, el año 2004 marca un “amesetamiento” seguido en 2005 por un descenso que se mantiene hasta 2007, cuanto también la tasa vuelve a aumentar (CELS, 2008; SNEEP, 2010). Ahora volveremos sobre este punto.

Este proceso de alta politización de la inseguridad, hegemonizada por contenidos fuertemente punitivos que se abre en el año 2004 es también el punto de inflexión de las incipientes orientaciones que la política de control de delito había adoptado desde el inicio del gobierno de Néstor Kirchner. Marcelo Sain (2010) utiliza la metáfora del “amague” progresista: desde su inicio en 2003, se observan un discurso y un conjunto de acciones institucionales inscriptas en una leve *orientación progresista o reformista*, entre las que destaca la despolicialización de las protestas sociales y las medidas tendientes hacia un control político de las fuerzas policiales. Sain destaca del discurso de asunción de Kirchner la revisión de la impronta punitiva:

En materia de seguridad no debe descargarse sólo sobre la policía la responsabilidad de la detección de las situaciones de riesgo que sirve de base al desarrollo de la delincuencia. Son el Estado y la sociedad en su conjunto los que deben actuar participativa y coordinadamente para la prevención, detección, represión y castigo de la actividad ilegal. (...) Una sociedad dedicada a la producción y proveedora de empleo dignos para todos resultará un indispensable apoyo para el combate contra el delito. Para comprender la problemática de la seguridad encontramos soluciones que no sólo se deben leer en el Código Penal, hay que leer también la Constitución Nacional en sus artículos 14 y 14 bis, cuando establecen como derechos de todos los habitantes de la Nación el derecho al trabajo, a la retribución justa, a las condiciones dignas y equitativas de labor, a las jubilaciones y pensiones móviles, al seguro social obligatorio, a la compensación económica familiar y al acceso a una vivienda digna, entre otros (Citado en Sain, 2010).

Este discurso reconstruye su crítica a la impronta punitiva que primó en la configuración de la in/seguridad como problema, retomando algunos elementos que caracterizaron el posicionamiento en el que emergió el PNPD en el año 2000, frente al discurso de la “mano dura” (que en el próximo apartado trataremos específicamente): una preocupación por extender lo

concerniente a la seguridad más allá de la policía y el código penal, en términos de un “welfarismo” atento a los orígenes sociales del delito; pero también centrado en la cuestión de la participación: más allá de la policía es a la vez *más allá* del Estado, lo que implica responsabilizar también a la “sociedad” acerca de su seguridad. Sin embargo, la apelación a esta sociedad y a su responsabilidad en el control del delito, es problematizada en términos del cumplimiento de los derechos asociados al trabajo, a las condiciones de trabajo y a las condiciones de vida que este otorga y no en los términos en que la participación ha sido revitalizada en el auge de la sociedad civil de las décadas del ochenta y noventa (Mintegiaga, 2009). La apelación al Artículo 14 y 14 bis al referirse al polo “sociedad” parece retomar el entramado de sentidos que atravesó la reforma penitenciaria de Pettinato: “...la situación especial de la sociedad que os obligó a violar los códigos humanos, *ya no existe*”, según el reformador en la sociedad justicialista.

En su *Plan de Gobierno*, Kirchner había establecido dos ejes en materia de seguridad: por un lado, una estrategia preventiva, para detectar e incidir en “*situaciones de riesgo social para integrar a quienes se encuentren en esa situación marginal*”; por otro parte, una reforma policial “*que surja del debate de políticas de seguridad juntamente con todos los sectores económicos y sociales*”. Estas definiciones marcaron el inicio de una gestión que tuvo algunas orientaciones “reformistas”: la “despolicialización” de las protestas sociales, la disposición a no tolerar hechos de corrupción, abuso o violencia policial en las policías federales, es decir, avanzar en el control político de las fuerzas de policía y el anuncio de un plan de seguridad que, aunque con bemoles, se inscribía en una agenda “progresista” (Sain, 2010). Es significativo señalar que este período es reconstruido por los agentes ligados al PNPD y al PCV como el de mayor apoyo político del ejecutivo nacional para el desarrollo de estas políticas preventivas, período durante el que se abren nuevas “zonas” de intervención, un ejemplo es el de la villa “La Cava” en el partido de San Isidro, aunque la operación se produjo en el marco del “*Plan de Protección Integral de Barrios*”, en el que la estrategia preventiva se conjugó con la puesta en marcha de una política de “cerrojo” policial sobre tres villas del conurbano bonaerense que desplegó una “*lógica propia de zonas ocupadas militarmente*” (CELS, 2004; ver sobre el desarrollo del PCV en este contexto, Sánchez, 2008).

Sin embargo, y como adelantamos, ese momento de alta politización de la in/seguridad que catalizó el caso Blumberg marcó el fin de esta orientación, simbolizado institucionalmente por la renuncia del Ministro de Justicia, Seguridad y Derechos Humanos Gustavo Béliz y el pasaje de la seguridad interior a la órbita del Ministerio del Interior en octubre de 2004. Sain (2010) sostiene que este “giro conservador” se estructuró fundamentalmente a partir de algunos ejes puntuales: un cierto cambio de “tono” en el tratamiento de las protestas callejeras, utilizando la estrategia de la “saturación policial”<sup>20</sup>; el apoyo a las reformas penales punitivistas que se desencadenan con el proceso “Blumberg” y que luego no fueron revisadas, aún en un contexto en el que Juan Carlos Blumberg se había convertido en un referente de la oposición política al gobierno nacional; una tendencia a la *policialización de la seguridad*, al desarticular las instancias de control político sobre las fuerzas policiales que se habían instrumentado en esos primeros años, junto con el abandono de la condena a los hechos ilegales y de abuso policial (Sain, 2010).

Por otro lado, Sain sostiene que este viraje se expresa también en la falta absoluta de apoyo político e institucional al PNP, como parte a su vez de la ausencia de apoyo a la Dirección Nacional de Política Criminal, impulsora y administradora de este Plan. El escaso desarrollo que el PIM tuvo en intervenciones concretas puede ser interpretado en el mismo sentido. Este diagnóstico también señala que dicho vacío se plasmó en relación a la producción de estadísticas criminales que realiza la Dirección Nacional de Política Criminal, demorando o retaceando dicha información, en el contexto de una vuelta a tendencias alcistas en los indicadores de “hechos delictivos” y de la tasa de encarcelamiento. El último informe publicado por el Sistema Nacional de Información Criminal (SNIC) correspondiente al año 2008 muestra esta tendencia; el último para el Sistema Nacional de Estadística sobre Ejecución de la Pena (SNEEP) sobre el año 2010 también muestra un aumento en la población penitenciaria en el período 2007-2010. Aunque por otra parte, la información producida por el Observatorio de Adolescentes y Jóvenes del Grupo de Estudios sobre Sistema Penal y Derechos Humanos (IIGG-UBA), desde el trabajo con otras fuentes estadísticas y centrándose en el universo de las personas menores de edad (registro de las causas judiciales en tribunales de menores) señala la tendencia a la disminución de los delitos cometidos en la última década y con mayor intensidad durante el

---

<sup>20</sup> Aunque sin ser una transformación absoluta, dado que entiende que la despolicización de la protesta social es uno de los saldos de todo el período.

período 2007-2009 (Guemureman y López, 2010). La interpretación sobre este período que se abre a mediados del año 2004 nos muestra una orientación que abre el paso a la continuidad del “*desgobierno político y policialización de los asuntos de la seguridad*” (Sain, 2010), en el que se conjuga una “distancia expectante, no confrontativa” (CELS, 2008) de las intermitentes campañas punitivistas que se desarrollaron en estos años con el desgobierno político de las fuerzas policiales y el apoyo y no revisión de las reformas punitivas del 2004.

Entendemos que esta dinámica en la política criminal muestra una reorientación de peso en el año 2010, con la creación del Ministerio de Seguridad. Su creación aparece como un contrapunto que retoma estos diagnósticos. Los contenidos programáticos y el contexto político que marcan la emergencia del Ministerio de Seguridad se organizaron a partir de la identificación acerca de la necesidad de establecer una *política democrática de seguridad*, teniendo como uno de sus ejes centrales el *control político de las fuerzas policiales*. Como antecedentes cercanos que contextualizan la creación del Ministerio de Seguridad pueden ubicarse en primer lugar los debates acerca del accionar policial en el asesinato del militante del Partido Obrero Mariano Ferreyra en octubre de 2010. En segundo lugar, y más inmediatamente, es necesario observar la represión policial ante un conflicto social por toma de tierras en el Parque Indoamericano de la Ciudad Autónoma de Buenos Aires en diciembre del mismo año, en el que participó la Policía Federal. Esto suscitó una discusión sobre el accionar de las fuerzas policiales, su intervención (en este caso letal) en conflictos sociales y su relación con el poder político: en el marco de este debate, el Poder Ejecutivo Nacional creó el Ministerio de Seguridad (Decreto 1993/2010) en el mes de diciembre de 2010, desde un discurso que hacía hincapié en la necesidad fortalecer el control político de las fuerzas policiales para conjurar su “autogobierno”.

Sin embargo, consideramos que, además de estos procesos, es necesario interpretar como antecedente de la emergencia del Ministerio de Seguridad la configuración de lo que se conoció como el “Acuerdo para una seguridad democrática” presentado el 29 de diciembre de 2009, casi exactamente un año antes de la creación ministerial. Este Acuerdo fue presentado como una “alianza multisectorial” destinada a discutir y proponer soluciones eficaces frente al problema de la inseguridad, desde una perspectiva respetuosa de los derechos y las libertades de los ciudadanos. El mismo fue presentado en el Congreso Nacional teniendo como uno de sus referentes fundamentales al CELS y a un grupo de académicos y expertos en materia de

seguridad pero logrando un consenso con amplios sectores político-partidarios, sociales o culturales. La presentación estuvo a cargo del presidente del CELS, Horacio Verbitsky; la presidente de Abuelas de Plaza de Mayo, Estela Carlotto; Laura Conte, vicepresidente del CELS y representante de Madres de Plaza de Mayo Línea Fundadora; el presidente de la Comisión por la Memoria de la Provincia de Buenos Aires, Hugo Cañón; el ex ministro de Seguridad bonaerense, Carlos Arslanian; el ex interventor de la Policía de Seguridad Aeroportuaria, Marcelo Saín y el Secretario de Seguridad Comunitaria de la provincia de Santa Fe, Enrique Font. Pero también suscribían legisladores nacionales de diferentes partidos, como Ricardo Alfonsín, Ariel Basteiro, Remo Carlotto, Victoria Donda, Ricardo Gil Lavedra, Vilma Ibarra, Eduardo Macaluse, Martín Sabbatella, Felipe Solá y Margarita Stolbizer. En el documento fundacional sostiene:

Las respuestas estatales autoritarias e ineficientes frente al delito y la fuerte dosis de exclusión y violencia que domina el debate público y orienta muchas de las acciones del Estado en la materia, exigen una discusión abierta y pluralista, capaz de alcanzar acuerdos básicos sobre políticas democráticas de seguridad que atiendan las legítimas demandas de la sociedad. Esta situación exige instituciones de seguridad comprometidas con valores democráticos y el rechazo a políticas demagógicas e improvisadas, dirigidas a generar expectativas sociales en la eficacia de medidas abusivas que sólo agravan el problema y reproducen la violencia (ASD, 2009:1).

La idea de una seguridad *democrática* se elabora polémicamente frente a los posicionamientos de “mano dura”, que “...no han reducido el delito, han aumentado la violencia y, en algunos casos, hasta han amenazado la gobernabilidad democrática” (ASD, 2009:1). Esta crítica se basa en una concepción de la seguridad que pretende ser integral:

Una concepción integral de la seguridad implica tanto la prevención de la violencia física como la garantía de condiciones de vida dignas para toda la población. Esto requiere estrategias de abordaje integral que articulen las políticas de seguridad con otras políticas públicas, y complementen las acciones del sistema penal con intervenciones de todas las áreas del Estado (ASD, 2009:1).

De esta manera se propone una gestión democrática de las instituciones de seguridad, haciendo un fuerte hincapié en la conducción civil y política de las fuerzas policiales, absolutamente subordinadas a las autoridades gubernamentales, a contramano de una tendencia histórica a la delegación de dicha responsabilidad que condujo a la formación de verdaderos “estados mayores policiales”. Por otro lado, se señala la importancia de perseguir no sólo la pequeña criminalidad sino las “poderosas redes delictivas”; se refiere a la gestión policial no

violenta en el espacio público; también al papel de la justicia en cuanto a su eficacia y al control sobre el uso de la prisión preventiva, y al respeto del Estado de Derecho en las condiciones de cumplimiento de las penas privativas de la libertad (ASD, 2009).

Entendemos que algunos elementos centrales de este posicionamiento son retomados en las orientaciones y en los discursos que atraviesan la puesta en marcha del Ministerio de Seguridad un año más tarde. El entramado discursivo que marcó su creación anudó la idea de *seguridad* con la de *derechos humanos* en tanto posicionamiento *democrático*, frente a otras posturas que fueron caracterizadas como autoritarios, violentos y xenófobos, referencia esta última íntimamente vinculada al conflicto en torno a la toma de Parque Indoamericano, el cual fue problematizado desde diferentes sectores políticos y sociales como un problema provocado por la inmigración de países limítrofes y la inacción del gobierno nacional para restablecer el orden. Esta última posición fue adoptada fuertemente por el Jefe de Gobierno Porteño Mauricio Macri, en la disputa con el gobierno nacional acerca cuál era la jurisdicción competente y responsable para intervenir en dicho conflicto y bajo qué modalidades. Debemos subrayar que este posicionamiento adoptado por el Jefe de Gobierno Porteño no representaba una voz aislada en aquel momento, sino que recuperaba una mirada neoconservadora que tenía (y tiene) un fuerte asidero social y político. En este sentido es significativo recordar que en el mes de septiembre de 2010 (a escasos meses de la creación del Ministerio de Seguridad) el Senado de la Nación había dado media sanción al proyecto que creaba el “Servicio Cívico Voluntario”, el cual se proponía “*otorgar espacios de contención a jóvenes en situación de riesgo*” (de 14 a 24 años) mediante “*cursos de formación teórico-práctica en temas de defensa civil y capacitación técnica de artes y oficios*” en “*instalaciones de las Fuerzas Armadas*”. Los discursos que acompañaron la propuesta asociaban a las Fuerzas Armadas con un espacio de disciplina y orden donde los jóvenes recibirían el tratamiento de “mano dura” adecuado para su reforma moral (teniendo en cuenta, a su vez, lo que representa la apelación a las Fuerzas Armadas en nuestra historia reciente). Además, recuperaba la idea del derogado Servicio Militar Obligatorio, como una salida a aquellos jóvenes que “no estudian ni trabajan” (Guemureman, 2010b). Es significativo que este proyecto presenta una estructura preventiva en su orientación, en tanto intervención *ex-ante*, pero en el extremo de una racionalidad neoconservadora. Identificar estas formulaciones nos permite interpretar la apelación a la noción de *seguridad democrática* que atravesó la creación del Ministerio de Seguridad.

El anuncio fue realizado el 10 de diciembre de 2010, en ocasión de la ceremonia por el Día Internacional de los Derechos Humanos y la entrega del Premio Azucena Villaflor de Vicenti 2010 a Baltasar Garzón, con la presencia de Madres y Abuelas de Plaza de Mayo, figuras mencionadas a lo largo del discurso de la presidenta Cristina Fernández de Kirchner.

Muchas veces nos han querido - no sé si con intenciones o tal vez por falta de comprensión - hacernos aparecer como que, como creemos en los derechos humanos no nos importa la seguridad, como si las dos cosas no estuvieran íntima y directamente ligadas. Cada vez que se ha violado un derecho humano se ha creado más inseguridad y más violencia en todas las sociedades. Derechos humanos y seguridad son los términos de una misma ecuación, que nos permite vivir en democracia respetándonos, porque esta es la base que tenemos que dejarles a todos ellos [en referencia a un grupo de niños que se encontraban entre los participantes de la ceremonia]. (...) Yo creo que también en esto de querer separar seguridad de derechos humanos hay también algunas contradicciones. Porque de repente algunos creen que a partir de prácticas violentas o de la mal llamada 'mano dura' vamos a tener mayor seguridad. Y yo digo que hay una flagrante contradicción que por un lado se nos critica que se hayan derogado las Leyes de Obediencia Debida y Punto Final y se juzgue a quienes cometieron crímenes atroces, y por otro lado, se pide pena de muerte para los que cometen crímenes comunes. (...) Lo que siempre más admiración me causó de todas ustedes [Madres y Abuelas de Plaza de Mayo], fue que nunca intentaran recurrir a la violencia, pedir venganza o pedir una pena de muerte (...) ... ese es el verdadero camino democrático, libertario e igualitario que una sociedad que se dice civilizada debe tener para lograr justicia. Ustedes son el más vivo ejemplo de que la venganza y el odio no sirven; que solo la Justicia es la que, finalmente, llega.

El eje fundamental en el que se instrumentó esta orientación, retomando el diagnóstico que estructuraba el Acuerdo por una Seguridad Democrática, fue el de consolidar el “gobierno político de la seguridad”; es decir, el control de las autoridades democráticas sobre el accionar de las fuerzas policiales. Esto se expresó en los primeros meses de gestión en las intensas “purgas” que se sucedieron, llegando en el mes de marzo de 2011 a un relevo de 36 de los 53 comisarios de la Policía Federal de la Capital Federal. De esta manera, el primer eje estratégico contenido en “El Modelo de Seguridad Argentino”, documento en el que se presentan los lineamientos que se prevén para el nuevo ministerio, es la *Consolidación del Gobierno Político de la Seguridad*. Sus líneas son el Planeamiento Estratégico; la Administración del Régimen de Personal de las fuerzas policiales y de seguridad (evaluación y promoción); Administración de los Recursos de las mismas; la Sistematización de la Estadística Criminal y la Fiscalización Operativa de las fuerzas de seguridad (MS, 2011). En este eje estratégico puede entenderse el Plan “Cinturón Sur”, en julio de 2011, que implicó el despliegue de las fuerzas de Gendarmería y Prefectura sobre el sector sur de la Ciudad de Buenos Aires (desde Villa Soldati hasta la Boca), bajo el diagnóstico



de que dicha intervención permitía desarticular los vínculos del delito organizado con las fuerzas de la Policía Federal.

Luego de establecer como segundo eje estratégico la Profesionalización del Personal de las fuerzas policiales (“conforme a doctrinas, técnicas y prácticas operacionales respetuosas de los derechos humanos y las garantías constitucionales”), el tercer eje versa sobre la Promoción de la Participación Comunitaria y la prevención social. De esta manera, las nociones de prevención y participación vuelven a anudarse dentro de un proyecto que se entiende como un intento de desarrollar una *política democrática de seguridad*, articulación central que ya presentaba el PNPD en el año 2000, aunque con fuertes diferencias que ahora trataremos. Sobre la prevención social del delito sostiene que

El desarrollo de acciones específicas para sectores vulnerables de la población busca actuar sobre las causas estructurales de diferentes fenómenos de violencia y criminalidad, en el entendimiento de que este tipo de iniciativas resultan más efectivas y socializantes que las típicas acciones vinculadas con el policiamiento (MS, 2011).

En consecuencia, este enfoque sobre una seguridad democrática retoma la idea de la prevención social del delito desde una preocupación por las “causas estructurales” de la violencia y la criminalidad, entendiendo que la intervención sobre éstas son superiores a las medidas policiales en dos sentidos: son más efectivas y más “socializantes”, resultado este positivamente valorado en tanto lo “social” es ligado a ideas como la revinculación, la integración y opuesto a exclusión o a la marginalidad. Y por otro lado, este tipo de estrategias vuelve a ser vinculada a “acciones” y “sectores” específicos, estos últimos problematizados a partir de la noción de *vulnerabilidad*, retomando el concepto organizador de la mayor estrategia preventiva desplegada en nuestro país: el Programa Comunidades Vulnerables.

La otra dimensión que completa este eje estratégico es la participación comunitaria, entendida como una instancia de producción de información ligada al diseño, implementación y control de políticas de seguridad, tales como “complementar los mapas del delito, implementar acciones de prevención situacional, evaluar adecuadamente el desempeño de la policía y actuar sobre la percepción social del delito”. De esta manera actualiza una cuestión que atraviesa el campo de las políticas en los últimos veinte años y muy particularmente en cuanto a las políticas de control del delito, como vimos con el PNPD y el PCV. Sin embargo, la forma en que la participación es problematizada en las formulaciones y en el desarrollo del Plan Nacional de

Participación Comunitaria en Seguridad lanzado por el Ministerio muestra una torsión significativa: los sujetos a los que se llama a participar son entendidos fundamentalmente como sujetos colectivos. En efecto, el posicionamiento que enmarca el desarrollo de este Plan es ubicar como interlocutor fundamental a las “organizaciones e instituciones comunitarias”<sup>21</sup> como sujetos de la “participación” en las Mesas Barriales de Participación Comunitaria en Seguridad, resituando a esta noción en un campo eminentemente político.

El acto de lanzamiento del mismo, el 4 de abril de 2011, estuvo organizado con un papel protagónico de las diferentes organizaciones políticas y sociales, especialmente territoriales, que desplegaron una liturgia propia de los movimientos sociales y políticos. De alguna manera, esta propuesta recoge los problemas y las críticas que había cosechado la experiencia de participación que desarrolló el PNPD, compartida por sus equipos de gestión, acerca de los límites que presentaban estas instancias, tanto por un sesgo ligado a los grupos que las nutrían, hegemonizadas por sectores medios, como por los sentidos que cristalizaban en torno a los “otros” peligrosos (ver Calzado, 2004; Pegoraro, 2001). La invitación que el Ministerio hacía a estas “organizaciones e instituciones comunitarias” sostenía que el Plan

se propone algo sencillo, efectivo y de fondo: escuchar a la gente, conformar espacios orgánicos para que la comunidad participe activamente en la elaboración y el control de las políticas públicas en Seguridad. Estos espacios, serán instancias para pensar, discutir y buscar acuerdos alejados de las simplificaciones, las frases hechas y las falsas soluciones mágicas. El compromiso que asumimos es dotar a la comunidad de herramientas metodológicas, canales a través de los cuales las opiniones e iniciativas de las organizaciones comunitarias, instituciones y vecinos/as acerca de las políticas de seguridad y del servicio de policía puedan materializarse. La finalidad es convertir a la participación comunitaria en resultados concretos: mayor seguridad en cada barrio, más prevención y mejor trabajo policial. Es decir, construir entre todos formas de convivencia más solidarias y fraternas. (...)...en la construcción de un modelo democrático de seguridad (MS, 2011).

Ahora bien, si la formulación de este eje estratégico yuxtapone la participación comunitaria y la prevención social del delito, el desarrollo concreto del Ministerio de Seguridad ha significado la puesta en marcha sólo de la primera dimensión, quedando sin materializarse la segunda en intervenciones que se orienten en alguna forma de prevención social del delito. Consideramos que este es un hecho significativo, teniendo en cuenta que la noción de prevención social circulaba en los discursos que enmarcaron la emergencia del Ministerio; como vimos, ello

---

<sup>21</sup> Sin excluir a individuos particulares que minifiesten interés en participar.

puede rastrearse en el Acuerdo por una Seguridad Democrática y está presente en la formulación del plan estratégico del Ministerio. A su vez, es necesario agregar que su emergencia muestra un relativamente alto acompañamiento político a la idea de una *seguridad democrática* para sustentar intervenciones preventivas como las planificadas.

De esta manera, vemos configurarse una intervención que se asienta en la idea de seguridad democrática centrada en dos ejes fundamentales: el control o gobierno *político de la seguridad*, particularmente de las fuerzas policiales; y la promoción de la *participación comunitaria*, interpelando a sujetos colectivos, políticos y sociales. Y que en el mismo movimiento descentra de su desarrollo la prevención social del delito, pese a que la postula en sus documentos de gestión. Este descentramiento de la idea de prevención social del delito se corresponde con el debilitamiento y casi absoluta desaparición de las estrategias de prevención social del delito que en Argentina intentaron tener cierta envergadura o alcance nacional: en el año 2010, junto con la emergencia del Ministerio de Seguridad se desdibujaban las intervenciones Post-PCV y el PIM. Entendemos que este descentramiento debe interpretarse a la luz no sólo de las dinámicas y debates al interior del campo de la política criminal, sino también en las transformaciones de las condiciones históricas que hicieron posible su desarrollo a partir de su vinculación con otro campo de intervención y de reflexión: el de las políticas sociales. Como analizamos en el capítulo anterior, las condiciones de articulación entre el campo de la política criminal y la política social que dieron emergencia a la prevención social en nuestro país se asentaron en modalidades específicas dentro de este último campo, ligadas a una tradición asistencial del tipo *workfare* que se centra en la idea de *contraprestación laboral*. El debilitamiento de estas modalidades debe entenderse como condición de posibilidad para el descentramiento preventivo. Luego, en los capítulos siguientes, intentaremos mostrar cómo estas tensiones emergen en el desarrollo concreto de la gestión de las intervenciones que analizamos.

Así, vemos que la primera década del nuevo siglo se abre y se cierra con dos proyectos de una *política democrática de seguridad*. Los dos recuperan una preocupación por las “causas sociales” de las prácticas delictivas como argumentación polémica frente a las posturas de “mano dura”. El primero de ellos, como analizamos en el contexto de una intensificación de la politicidad de la in/seguridad a partir de una retórica fuertemente punitiva, problematiza a esta *política democrática de seguridad* centrada en el desarrollo de estrategias preventivas que

contengan un hincapié en los procesos de participación ciudadana. El segundo, va a problematizar esta orientación a partir de los ejes de un control político de las fuerzas policiales y en la promoción de la participación interpelando a organizaciones políticas y sociales. Por otra parte, hay una diferencia de escala, de lugar: más allá de su importancia como posicionamiento político, el PNPD y el PCV han sido desde su inicio elementos marginales dentro de la política criminal, posición ahondada en el correr de los años; en cambio, el Ministerio de Seguridad, aunque es poco el tiempo desde su lanzamiento, pareciera tomar el centro del campo del control del delito (expresado en la creación de una nueva institucionalidad, en el rango ministerial), intentando modificar algunas de sus orientaciones fundamentales,.

Nos interesa señalar una última cuestión: estos proyectos de un *política democrática de seguridad* reactualizan la preocupación por las “causas sociales” del delito, problema que como observamos tiene sus diferentes elaboraciones en el saber criminológico, sus también diferentes reconstrucciones históricas en tanto prácticas de intervención. Ahora bien, volvamos sobre una cuestión: la mirada “justicialista” de Pettinato sobre estas causas sociales entendía que sólo era posible conjurarlas mediante la transformación general de la “sociedad” que había empujado al delito a los sujetos hoy privados de su libertad, tarea que, en su mirada, estaba realizando el gobierno peronista. Esta racionalidad no incluye (y no incluyó históricamente, hasta finales de siglo) la intervención sobre esas causas sociales como políticas específicas del campo de la política criminal, sino con políticas sociales y laborales. Sólo las reorientaciones de los campos de la política criminal y la política social en la última parte del siglo XX habilitaron esta nueva mirada preventiva. Así, los proyectos de una *política democrática de seguridad* reactivan una tradición “social”, pero cargada de este nuevo enfoque: el que inicia esta década centrado en la idea preventiva; enfoque que cierra la década presentando una inscripción tensionada, que recupera estos contenidos de prevención social extra-penal y al mismo momento los obtura, los cancela, los descentra.

## TERCERA PARTE

### Capítulo 6. El diseño de las intervenciones: sus claves conceptuales, políticas e institucionales

#### 6.1. *La clínica de la vulnerabilidad*. Los antecedentes del Programa Comunidades Vulnerables<sup>22</sup>

Si bien la formulación original del PNPD ya prescribía la implementación de una estrategia de prevención *social*, el programa Comunidades Vulnerables no formaba parte de esta formulación, y será creado tiempo después, durante el año 2001. De nuestro relevamiento empírico se desprende que la creación del mismo responde a un objetivo de la coordinación nacional del PNPD<sup>23</sup>: ante cierto diagnóstico de dilución de la misma frente a las estrategias del tipo de prevención situacional ambiental, optó por reafirmar la intención de establecer una táctica de prevención social (ver, a su vez, Sozzo, 2008). Este intento de reafirmación se plasma en la incorporación de Juan Carlos Domínguez Lostaló<sup>24</sup> y del equipo del Programa de Investigación, Formación y Asistencia Técnica en Alternativas al Control Social (P.I.F.A.T.A.C.S.) bajo su dirección, para la concretización de esa estrategia de prevención social. La elección se vinculaba a su amplia experiencia en procesos de reforma penitenciaria, tratamiento carcelario e intervenciones más generales entendidas como de contención del “conflicto social” en sectores “vulnerables”. A su vez, el P.I.F.A.T.A.C.S. ha tenido desde su formación una importante

---

<sup>22</sup> Esta sección es una reelaboración parcial del capítulo 5 de nuestra Tesis de Maestría en Políticas Sociales (Facultad de Ciencias Sociales, Universidad de Buenos Aires) “La reactualización de las “clases peligrosas”: la pobreza y el delito en los espacios de intersección entre la política social y la política criminal. Argentina 2003-2008”, defendida el 9 de agosto de 2010. Páginas 56-71. Publicada en Ayo (2010).

<sup>23</sup> Que residía en la Dirección Nacional de Política Criminal.

<sup>24</sup> Juan Carlos Domínguez Lostaló es Psicólogo. Desde 1989 se desempeña como Profesor Titular Regular de la Cátedra de Psicología Forense de la Facultad de Psicología de la Universidad Nacional de La Plata. En el marco de esta cátedra es Director fundador del "Programa de Investigación, Formación y Asistencia Técnica en Alternativas al Control Social (P.I.F.A.T.A.C.S.)"; a su vez, es profesor del Curso de Extensión Universitaria "Alternativas al Control Social Punitivo-Institucionalizado: Capacitación Laboral como Operador en Comunidad desde 1995 dentro P.I.F.A.T.A.C.S. Fue Consultor de UNICEF (Fondo de Naciones Unidas para la Infancia) y del PNUD (Programa de Naciones Unidas para el Desarrollo). Fue representante en Argentina del ILANUD (Instituto Latinoamericano de las Naciones Unidas para la Prevención del Delito y el Tratamiento del Delincuente). Entre sus experiencias profesionales se destaca que fue responsable de la Reforma Penitenciaria de Costa Rica (1976-1982), la Reformulación del Sistema de Menores Infractores de Costa Rica (1980-1984), la Reforma de la Política Penitenciaria de la República Oriental del Uruguay (1985-1989) y de la Reforma del Sistema de Menores en Conflicto con la Ley de la República Oriental del Uruguay (1987-1990). Es Director de la Carrera de Especialización en Psicología Forense de la Facultad de Psicología, Universidad de Buenos Aires desde 2005 y de la Maestría en Criminología con Mención en Seguridad Humana, Universidad para la Cooperación Internacional, Costa Rica a partir de 2006.

participación en la asistencia técnica, la formación de equipos de expertos y la capacitación en numerosas intervenciones estatales, tanto en los niveles provinciales como nacionales.

En un primer momento se producirá la integración del P.I.F.A.T.A.C.S. en el Equipo de Expertos (Unidad Técnica General de la Secretaría de Política Criminal y Asuntos Penitenciarios) del Plan Nacional de Prevención del Delito, “*abocado a la coordinación del Área de Diagnóstico Cualitativo (Recursos y Necesidades Institucionales y Comunitarias) en delito y violencia urbanos*”<sup>25</sup>. De esta participación surgirá lo que luego cristalizará en el Programa Comunidades Vulnerables. De esta manera, el programa Comunidades Vulnerables se inscribe en el marco de una prolífica producción conceptual y una vasta experiencia de intervención coordinada por Domínguez Lostaló, de las cuales es tributario. En este apartado nos abocaremos al análisis de los lineamientos fundamentales de la producción teórica sobre el modelo de intervención delineado por este autor: la *clínica de la vulnerabilidad*. Lo haremos con el objetivo de reconstruir los antecedentes conceptuales e históricos del Programa Comunidades Vulnerables.

#### 6.1.1. Desarrollo humano, seguridad humana

La producción de Juan Carlos Domínguez Lostaló se encuentra íntimamente relacionada con su participación profesional en el Instituto Latinoamericano de Naciones Unidas para la Prevención del Delito y Tratamiento del Delincuente (en adelante, ILANUD); en este sentido, sus construcciones conceptuales son inscriptas explícitamente en muchos de sus trabajos como en el “marco doctrinario y técnico de las Naciones Unidas” (Domínguez Lostaló y Di Nella, 1999). La vinculación de la producción de Domínguez Lostaló con organismos dependientes de la ONU se expresa en su recuperación del concepto de *desarrollo humano*, que hemos analizado. Aunque no encontramos una elaboración extendida de este concepto en los materiales analizados, en general es vinculada fundamentalmente a la idea de igualdad de oportunidades en el acceso al desarrollo, entendido este como la satisfacción de necesidades en los ámbitos de la salud, la vivienda, la educación o los ingresos y las capacidades y realizaciones que ella posibilitaría. Es decir, se retoma ese énfasis en las “capacidades” y “funcionamientos” individuales que introduce la problematización del desarrollo humano, tributaria del “enfoque de las capacidades” de Amartya Sen (2000). Este modo de problematización encuentra su derivación específica acerca de la “seguridad”, referida al ámbito específico de experticia de Domínguez Lostaló: la *seguridad*

---

<sup>25</sup> Ver el sitio en Internet de la materia Psicología Forense: <http://www.psicoforenseunlp.com.ar/>

*humana*. La concepción general de desarrollo humano surge como marco de referencia para la reflexión y conceptualización en torno a los problemas particularmente ligados a la seguridad, el conflicto social y el delito. Sin embargo, esta idea de una seguridad humana se afirma en una estrategia de “ampliación” de las formas en las que es problematizada la temática del delito y su administración, como observamos en el capítulo 2, ampliación que incluye el espacio de lo “social”. Por otro lado, esta noción de *seguridad humana* ha tenido una intensa circulación en el ámbito de los organismos internacionales en cuanto a la promoción de modelos preventivos (Margaret, 2009). La *seguridad humana* es entendida como:

...la seguridad de gozar de la vigencia de un Estado constitucional de derecho y de un estándar mínimo y razonable de bienestar en materias de salud, educación, vivienda, ingresos, etc. Este concepto no sería otro que el reciente concepto de “desarrollo humano sostenible”, que tiene a la equidad como principio. (...) Se está reconociendo, al mismo tiempo y cada vez más, el hecho de que los problemas asociados con la violencia, el delito, y con su represión, sólo se resuelven adoptando un enfoque más amplio que tome en cuenta la seguridad humana en el sentido ya expresado y trascienda el ámbito de la mera respuesta policial como forma única de ‘combatir’ el delito. Las disfunciones sociales están difundidas en todas nuestras comunidades, y afectan a la familia, la educación, el trabajo, la cultura, las relaciones éticas, las relaciones con jóvenes y adultos, el lugar de la mujer en la sociedad, la vivienda, el acceso a la tierra, etc. (...) Su ámbito [el de la seguridad humana] se delimita a la comunidad e incluso a los grupos y a sus miembros más vulnerables, lo que implica suburbios, villas, asentamientos, establecimientos humanos rurales, etc. Es decir, desarrollo comunitario para la seguridad humana sin discriminaciones en esfuerzos e inversión financiera (Domínguez Lostaló y Di Nella, 1999).

Así, la idea de la ampliación que operaría el concepto de *seguridad humana* reconstruye lo social a partir de la problematización que establece el *desarrollo humano*: la centralidad de las “capacidades”, la problemática de los “mínimos”, la “equidad” como principio rector. Por otra parte, esta “ampliación” a partir del concepto de seguridad humana se presenta como alternativa a la “mera” respuesta policial, construcción de sentido que como analizamos, puede rastrearse en las elaboraciones de E. Ferri, F. Thrasher y los realistas de izquierda, y que es recuperada como uno de los ejes centrales del discurso que atraviesa el lanzamiento del PNPD. Es decir, esa elaboración que, articulando elementos argumentativos ético-políticos pero también otros científicos-técnicos, proponen estrategias preventivas para dar cuenta de las “causas sociales del delito” o las “disfunciones sociales” según los autores citados. Ahora bien, este extracto introduce un último elemento de importancia que debemos marcar sobre las nociones de desarrollo humano y seguridad humana en esta producción: la centralidad de la comunidad como espacio de

realización de las mismas. La comunidad emerge como el espacio privilegiado, al punto de que la noción de desarrollo humano es intercambiada o usada indiferenciadamente por la de *desarrollo comunitario*. Y es construida como ámbito privilegiado de intervención: la comunidad aparece como la nueva unidad de análisis e intervención en cuestiones de seguridad. Por último, es fundamental subrayar que a su vez surge otra especificación en esta definición de ámbito y objeto de estudio e intervención: se refiere a “*los grupos y a sus miembros más vulnerables*”. En este sentido, se construye una especificación mayor del objeto a partir del cruzamiento entre dos nociones centrales en este planteo y que encontraremos anudadas luego en las intervenciones de prevención social que analizamos: comunidad y vulnerabilidad.

#### 6.1.2. Vulnerabilidad penal, vulnerabilidad de la comunidad y vulnerabilidad psico-social

Ahora bien, es preciso desentrañar qué concepción de *vulnerabilidad* reconstruye la propuesta de Domínguez Lostaló. En principio, podemos decir que la misma se distancia de la idea de *vulnerabilidad social* que circula con frecuencia en el campo de la política social, vinculada al doble eje de la integración por el trabajo (empleo estable, empleo precario, expulsión del empleo) y la “densidad relacional” de la inscripción en redes familiares y de sociabilidad de “protección cercana” (inserción relacional fuerte, fragilidad relacional, aislamiento social) (Castel, 1997: 418). Es necesario recorrer otras vertientes para interpretar dicha producción. En el análisis de los documentos seleccionados hemos podido identificar tres formas en la que es tematizada la cuestión. Aunque no sin ambigüedades, podemos distinguir entre una *vulnerabilidad frente al sistema penal*, una *vulnerabilidad de la comunidad* y una *vulnerabilidad psico-social*.

La idea de una vulnerabilidad *frente al sistema penal* circula en los escritos de Domínguez Lostaló, remitiendo explícitamente a la producción de Eugenio Raúl Zaffaroni, como parte de una recuperación no sistemática de una tradición latinoamericana de criminología crítica, que se expresa significativamente también en una cita de Rosa del Olmo, una de las precursoras de una mirada crítica y propiamente latinoamericana en criminología, que puede encontrarse en algunos de los escritos de Domínguez Lostaló: “*toda política criminal debe ser política social*” (citado Domínguez Lostaló y Di Nella, 1999), fórmula que luego puede encontrarse en el documento de diseño del PCV. Sin embargo, esta idea de vulnerabilidad frente al sistema penal no sea la forma de problematización central: ella aparece como cierto marco difuso que dispara la elaboración de



las nociones propias que vendrán sí a ocupar el lugar central, como la de *vulnerabilidad psico-social* y *vulnerabilidad de la comunidad*.

En la obra de Eugenio Raúl Zaffaroni, la noción de vulnerabilidad se encuentra tratada en el marco del análisis acerca del desarrollo del *poder punitivo*, entendido como el poder coactivo del Estado a partir de la forma diferencial de sanción que encarnan las *penas*, y de su relación con el derecho penal, como la rama del saber jurídico que mediante la interpretación de las leyes penales otorga a los jueces un sistema orientador de decisiones que contiene al poder punitivo en el contexto del Estado constitucional de derecho (Zaffaroni, 2005). En esta línea argumentativa, el ejercicio del poder punitivo se expresa en el proceso de *criminalización*, que contiene dos momentos. En primer lugar, un proceso de *criminalización primaria*, constituido por el “*acto y el efecto de sancionar una ley penal material, que incrimina o permite la punición de ciertas personas*” (Zaffaroni, 2005: 7). En segundo lugar, un proceso de *criminalización secundaria*, puesto en marcha cuando la acción punitiva es ejercida sobre personas concretas por medio de las agencias estatales que conforman el sistema penal. De esta manera, mientras la criminalización primaria referiría a un proceso fundamentalmente *programático* en el que formalmente se designan las prácticas que *deben ser* penadas, la criminalización secundaria señalaría la dinámica concreta del accionar de las agencias del sistema penal sobre determinados sujetos.

Ahora bien, la distinción analítica entre estos procesos se torna productiva especialmente al señalar que la criminalización primaria es un programa tan inmenso y general que en ninguna experiencia histórica se tradujo en una acción punitiva que la realizara completamente. La disparidad gigantesca entre los conflictos criminalizados que se producen en una formación social dada y los que llegan a ser administrados por el sistema penal marca como tendencia estructural la orientación *selectiva* de la criminalización secundaria. Y es en este punto en el que la noción de *vulnerabilidad* entra en juego. En su selectividad operativa las agencias de criminalización secundaria orientan su accionar fundamentalmente sobre los sujetos que se encuentran en las posiciones más desventajosas dentro de la sociedad, en términos de su capacidad para ejercer poder. Así, el ejercicio del poder punitivo por parte de las agencias de criminalización secundaria produce grados diferenciales de *vulnerabilidad* frente al sistema penal en distintos grupos de personas, es decir que “...*alcanza sólo a quienes tienen bajas defensas*

*frente al poder punitivo y devienen más vulnerables a la criminalización secundaria...”*  
(Zaffaroni, 2005: 10).

Esta utilización de la categoría de vulnerabilidad distingue a su vez dos momentos: por un lado encontraríamos el llamado *estado de vulnerabilidad* y luego la *situación de vulnerabilidad*. La primera se vincula a la posición de un sujeto o un grupo con respecto a los procesos de estratificación social:

El estado de vulnerabilidad se integra con los datos que hacen a su status social, clase, pertenencia laboral o profesional, renta, estereotipo que se le aplica, etc., es decir, por su posición dentro de la escala social (Zaffaroni, 2005: 654).

Pero por otro lado, este autor sostiene que ningún sujeto es alcanzado por el poder punitivo sólo por este *estado de vulnerabilidad*, sino por su *situación de vulnerabilidad* entendida como la concreta posición de riesgo criminalizante en que la persona se coloca. La distancia entre el *estado de vulnerabilidad* y la *situación concreta de vulnerabilidad* será muy menor en sujetos con un estado de vulnerabilidad alto que en sujetos con un estado de vulnerabilidad bajo, los cuales deberán realizar un *esfuerzo personal* mayor para colocarse en una situación de vulnerabilidad. Decíamos que la noción de vulnerabilidad en Zaffaroni se ponía en juego en el análisis de la relación entre poder punitivo y derecho penal porque justamente, en esta problematización sobre el *esfuerzo personal* que media entre el estado de vulnerabilidad y la situación de vulnerabilidad, nos introducimos en el núcleo de su producción teórica acerca de la categoría de *culpabilidad*.

En efecto, Zaffaroni se propone formular una noción de culpabilidad que, en el marco de una *culpabilidad del acto* y no del *actor* (como límite al poder punitivo) sea capaz de superar el reproche ético que supone para esta teoría del *acto* la selectividad del sistema penal que muestra su funcionamiento histórico. En otras palabras, si la orientación selectiva de las agencias de criminalización secundaria es un dato insoslayable del ejercicio del poder punitivo y esto medra el contenido ético de cualquier formulación de culpabilidad, inclusive la culpabilidad del acto, resulta indispensable una construcción que incorpore en el concepto de culpabilidad estos procesos de selectividad. Así, propone la noción de *culpabilidad por vulnerabilidad*, la cual se

centrará en la idea del *esfuerzo por la vulnerabilidad*<sup>26</sup>, como el esfuerzo personal del sujeto por alcanzar la situación concreta de vulnerabilidad (Zaffaroni, 2005; 2002). La culpabilidad por vulnerabilidad se orientará hacia un reproche del componente subjetivo necesario para mediar entre el estado de vulnerabilidad y la situación de vulnerabilidad; es decir, reprochará la magnitud de ese *esfuerzo personal* para colocarse en un situación concreta de vulnerabilidad. De esta manera, el reproche será inversamente proporcional al estado de vulnerabilidad del cual partió el sujeto que realizó el acto juzgado: será mayor para sujetos que revistan un estado de vulnerabilidad bajo y menor para quienes porten un estado de vulnerabilidad alto, justamente porque el primero ha realizado un *esfuerzo* individual más intenso que el segundo para colocarse en la situación concreta de vulnerabilidad por la cual fue captado por el sistema penal. Esta noción de culpabilidad por la vulnerabilidad se estructura a partir del objetivo de conjugar un reproche ético centrado en el espacio de autodeterminación que entiende en los sujetos (propio de una *culpabilidad del acto*), con una valoración de la selectividad del poder punitivo a través de la noción de vulnerabilidad. Lo que se juzga es justamente este espacio de autodeterminación, este esfuerzo personal para transitar el camino desde un estado de vulnerabilidad hacia una situación concreta de vulnerabilidad.

Ahora bien, esta distinción entre un *estado* y una *situación* de vulnerabilidad y la mediación de uno a otro a través de un *esfuerzo personal* abre la posibilidad a que este autor se refiera a una *vulnerabilidad psíquica* (aunque no encontramos una producción orgánica sobre esta) que posicionaría a determinados sujetos en la situación concreta de vulnerabilidad frente al sistema penal, es decir, los convertiría en “buenos candidatos” para el proceso de criminalización secundaria, sobre la base de una *vulnerabilidad social* compartida por todo el grupo de pertenencia (Zaffaroni, 1998). De alguna manera, la producción de Domínguez Lostaló se inserta en este punto. Autonomizándose de la noción de vulnerabilidad centrada en la idea de peligrosidad diferencial del sistema penal sobre distintos grupos sociales, aparece una utilización de dicho concepto que se inscribe en un análisis sobre los actos violentos, interpretándolos como acciones de los individuos que son expresivas de procesos sociales anteriores. En este análisis se

---

<sup>26</sup> La idea de *esfuerzo* viene a introducir la cuestión de la acción y la agencia humana en este entramado conceptual, con el objetivo de mantenerse así dentro de una idea de culpabilidad de *acto* y no de *actor*, es decir, una culpabilidad que juzgue una acción y no a un sujeto, como propuso la criminología positivista. La preocupación de Zaffaroni es cómo formular una teoría de la culpabilidad que, dando cuenta del desarrollo histórico de las agencias penales, no caiga en una culpabilidad del actor.

propone una *historización* de los actos violentos que permita la comprensión de sus orígenes, bajo el supuesto de que la violencia siempre guarda una vinculación con los procesos de estructuración del orden social. La clave explicativa de esta conexión entre acto violento y orden social es la noción de *trama vincular*: en ella se juega la construcción de subjetividad de quien lleva a cabo el acto violento. Esta historización permitiría vislumbrar los vínculos sociales que hicieron posible esa acción, la cual es entendida como la imposibilidad subjetiva de formas más elaboradas para el control de los impulsos. Se va perfilando un tipo de *vulnerabilidad* que es presentada como

...una falla en la función de sostén, ya sea desarrollada inicialmente por la madre u otros dadores de cuidado del grupo de crianza, como también en la inserción del sujeto en nuevas redes vinculares (grupo de pares, escuelas, integraciones institucionales, comunitarias y otras) (Domínguez Lostaló y Di Nella, 1996).

Así, va conformándose una problematización de la noción de vulnerabilidad que se enraíza en un campo eminentemente individual y en relación a las formas de constitución subjetiva y sus “fallas”. Cuando refiera a procesos más allá de lo individual, su enfoque se estructurará a partir de la noción de *comunidad*. Individuo y comunidad son retomados en esta conceptualización en la clave que organiza el enfoque del *desarrollo humano* (nunca como mera repetición, claro) que se cristaliza en la distinción y definición de dos formas: la *vulnerabilidad psico-social* y la *vulnerabilidad de la comunidad*. La primera es definida de la siguiente manera:

La vulnerabilidad psico-social es el grado de fragilidad psíquica que la persona tiene por haber sido desatendida en sus necesidades psico-sociales básicas: seguridad afectiva, económica, protección, educación, tiempo de dedicación; como así también, comida, agua potable, trabajo y salud. La situación de vulnerabilidad se juega predominantemente frente a lo social, ya que se genera como una falla en la contención (grupal y comunitaria), al no poder garantizar el efectivo acceso a los derechos humanos fundamentales (Domínguez Lostaló y Di Nella, 1999).

Puede observarse que esta forma de vulnerabilidad es entendida en un registro psicológico, como una “*falla en la síntesis subjetiva*” (Domínguez Lostaló y Di Nella, 1999). Se le atribuye sustrato subjetivo, es decir, por referencia a un estado psíquico individual. Sin embargo, este estado es construido como generado en el ámbito de lo “social”, como cristalización subjetiva de procesos históricos concretos. Estas situaciones generadoras de vulnerabilidad psico-social son interpretadas como producto del no cumplimiento con los derechos humanos fundamentales.

En esta línea argumentativa, los autores presentan otra forma de vulnerabilidad, entendida como *vulnerabilidad de la Comunidad*, anclada justamente en las dificultades sociales de ésta última en términos de contención. A la hora de especificar dimensiones para su diagnóstico, se refiere a la falencia de recursos institucionales de protección en salud, educación, seguridad, recreación y esparcimiento, asistencia o cobertura social, etc.; al grado de incorporación al mercado de trabajo que ofrece la comunidad y al grado de cobertura social que provee el Estado; a las carencias en los recursos en el ambiente físico y social; al grado y equilibrio de las redes vinculares y de los grupos de referencia de la comunidad; a la ubicación histórico-social y socio-política de la comunidad y su relación con otras. Aquí nos interesa señalar que la construcción de la noción de comunidad que en este punto aparece es en algún sentido laxa, puesto que parecería referir a las condiciones de vida de cualquier grupo humano.

Hay entonces un pasaje desde la noción de vulnerabilidad frente al sistema penal hacia el par conceptual de vulnerabilidad psico-social y vulnerabilidad de la comunidad, que es de suma importancia en el análisis de esta producción teórica como antecedente del Programa Comunidades Vulnerables. La producción sobre un tipo de vulnerabilidad anclada en el ámbito de lo subjetivo posibilita la apertura de un campo de prácticas de intervención centradas en el individuo y sus “fallas subjetivas”, en línea con las elaboraciones teóricas que hacen hincapié en las [in]capacidades de los sujetos, su [in]empleabilidad, no sólo desde la noción de desarrollo humano, sino como observamos en capítulos anteriores, con otras como *capital humano*. Luego desarrollaremos ciertos rasgos en relación a las dinámicas desatadas en las intervenciones de prevención social del delito que analizamos. Asimismo, en este mismo sentido resaltamos la idea de que la relación entre vulnerabilidad y condiciones de vida sea problematizada como *vulnerabilidad de las comunidades*, orientando la intervención hacia espacios sociales restringidos, cuestión que luego retomaremos respecto de las estrategias analizadas.

### 6.1.3. La Clínica de la Vulnerabilidad

La construcción conceptual que hemos analizado hasta aquí ha materializado sus orientaciones en un modelo de intervención concreto, que es presentado en los materiales analizados bajo el nombre de la *Clínica de la Vulnerabilidad*<sup>27</sup>.

El modelo de abordaje desde la Clínica de la Vulnerabilidad, basado en un modelo de atención interdisciplinario de restitución de derechos, recurriendo a estrategias de intervención alternativas al “Control Social Institucional Punitivo-Represivo”, desde una estrategia de contención comunitaria que procura reconstruir redes vinculares y grupales que protejan al sujeto del riesgo social o de entrar en conflicto con la ley, en su desarrollo durante veinticinco años, nos ha permitido concluir que “No existe peligrosidad en las personas si antes no han sido vulnerables (Domínguez Lostaló y Di Nella, 1999).

En primer lugar, el modelo enfatiza la noción de restitución de derechos, en línea con la producción conceptual en el marco de lo ONU; por otro lado, es presentado como una *alternativa* al control social “duro”, denominado “*Institucional Punitivo-Represivo*”, reconstruyendo así la dicotomía entre represión y prevención que analizamos en el capítulo 3. Y fundamentalmente, construye su objetivo como la protección del riesgo social ligado al conflicto con la ley, mediante la reconstrucción de las redes vinculares a partir de la contención comunitaria. Este énfasis en la dimensión comunitaria en la reconstrucción de redes vinculares que protejan al sujeto muestra la articulación entre esta *vulnerabilidad de la comunidad* y la *vulnerabilidad psico-social*. Ahora bien, está presente la idea de un intento de reconstrucción de formas de regulación propias de las “comunidades”, que se alejan de las estructuras e intervenciones “ajenas”, ligadas a la intervención del sistema penal.

La idea central de nuestra propuesta es que tales problemáticas o conflictos pueden ser reducidos y – en gran cantidad de ocasiones – evitados, a través de un modelo de Control Social ejercido desde la misma Comunidad, con una forma de funcionamiento participativo y con derecho al disenso, a la palabra, con derecho a la aventura. Se trata de reproducir los modos vinculares de Contención del Conflicto entre las personas (en la máxima medida posible), sin la intervención de estructuras de control ajenas al tejido social de la Comunidad (Domínguez Lostaló y Di Nella, 1996).

---

<sup>27</sup> Es significativo señalar que en este punto continúa el diálogo conceptual de Domínguez Lostaló con la producción conceptual de Zaffaroni, dado que éste también utiliza la idea de una *clínica de la vulnerabilidad*, orientada no por una “etiología de la conducta criminal”, como lo está la criminología clínica tradicional, sino por una “etiología de la vulnerabilidad” (Zaffaroni, 1998).

Se reivindica entonces a la comunidad como espacio competente para la resolución de conflictos, proponiendo formas de control social que tomen la energía de las redes vinculares propias de esos espacios locales entendidos como conflictivos. Entendemos que aquí se reconstruye una idea de comunidad en tanto entidad *frente al Estado*, cuestión esta última que se postula como estado policial-represivo. Aún con distancias, es posible observar similitudes en la estructura argumentativa en la interpelación de la comunidad que organizaron los criminólogos “realistas de izquierda”, como analizamos en el capítulo 3. De esta manera, aparecería como invisibilizado o no problematizado el lugar de “intervención” que la propuesta conlleva. Esta construcción se liga a una noción de intervención tenue, a una idea de *acompañamiento*, en la que la comunidad es presentada como con una tendencia natural hacia la armonía.

La comunidad tiende a aceptar, bajo diversas formas, a todos sus integrantes; tiende a absorber sus conflictos y constituye el mejor ámbito para su resolución. Nuestro accionar no es otro que acompañar ese proceso (Domínguez Lostaló y Di Nella, 1996).

Entrando en las líneas de acción concreta que se observan, el primer *eje metodológico* que plantea este modelo de intervención es el *trabajo grupal*. ¿Por qué el trabajo grupal? El trabajo en grupos es presentado como una de las herramientas más eficaces para generar “*el desarrollo de las posibilidades vinculares*”. Retomando la centralidad de la preocupación por la reactivación subjetiva que analizamos en las diferentes orientaciones del sector asistencial a partir de los años noventa en Argentina, aquí particularmente vinculada a la noción de *desarrollo humano*, se plantea que el desarrollo de estas capacidades vinculares abriría la posibilidad a formas de expresión pacíficas. Dentro de este marco, el primer eje metodológico se articularía con el segundo eje: la *estrategia interdisciplinaria de capacitación vincular*.

La capacitación vincular es la que se nos da a nosotros y a todas las personas, en nuestras casas, como forma de convivencia.(...) La matriz grupal es la que va generando las condiciones para que después se puedan asimilar otros aprendizajes y otros conocimientos. Esos primeros elementos son los que nos permiten permanecer, o no, en organismos más normatizados como puede ser la escolaridad (Domínguez Lostaló, 1999).

La capacitación vincular es presentada como una construcción de las capacidades que posibilitan el establecimiento de relaciones sociales. Es el sustrato a partir del cual se ponen en marcha la dinámica de interacciones en espacios normatizados. Y esta noción de normatividad es fundamental: la capacitación vincular intentaría desarrollar las reglas y normas que posibilitarían vínculos alivianados de violencia. Por ello surge el tema de los límites:

Es el famoso despertar al gurí a la mañana, tratar de poder regular ritmos, horas de alimentación, de trabajo, de recreación, de todo aquello que, de algún modo, le permita al adolescente en conflicto social, la posibilidad de volver a establecer la capacidad de regulación de los vínculos en lo cotidiano desde lo dialogal (Domínguez Lostaló, 1999).

Es decir, el trabajo de los operadores (que analizaremos en el capítulo 7), a partir del diálogo, del trabajo grupal, es establecer una *capacidad de regulación*, en este caso de regulación de los vínculos en la vida cotidiana. Este trabajo grupal intentaría paliar “*los defectos de crianza, sin ser madres ni padres, simplemente orejas, palabras, miradas y sensaciones de piel*” (Domínguez Lostaló, 1999). Este desarrollo ligado a la producción de límites en los jóvenes destinatarios tiene una particular vinculación con lo que se denominó como el “encuadre” dentro del desarrollo del programa Comunidades Vulnerables. Y en términos más generales, la idea de capacitación vincular, como formación inicial que habilita para el desarrollo individual, tiene una ligazón fuerte con la orientación que describiremos acerca de la dinámica generada por las intervenciones analizadas, que presentaba el trabajo con los “jóvenes en conflicto con la ley penal” como la producción de *precondiciones para la inclusión social*.

El segundo momento es la resignificación del vínculo familiar: también mediante el trabajo grupal y con el grupo familiar, de manera de ir preparando la restitución de un derecho: el derecho a convivir con su familia. Esta idea de resignificación del vínculo familiar aparece muy ligada en este documento a la salida de una institución de encierro. Sólo después de este procesos de reconstitución vincular que podríamos llamar “básica”, pueden pensarse la restitución de otros dos derechos: el derecho a la educación y el derecho a la capacitación laboral, también necesarios para la reintegración socio-comunitaria, continuando con el trabajo grupal. Estos procesos de resignificación de los vínculos se presentan como la condición para establecer el acceso a los derechos. Así, el modelo de intervención queda estructurado a partir de los siguientes momentos: capacitación vincular, resignificación del vínculo familiar y luego capacitación educativa y laboral. Esta última es ligada a la promoción de esquemas de trabajo dentro del diagrama de pequeños grupos: “*pequeñas cooperativas, microemprendimientos, oficios, etc.*” (Domínguez Lostaló, 1999).

Para terminar, vamos a retomar algunos elementos. En primer lugar, es significativo señalar que en la conceptualización de la *clínica de la vulnerabilidad*, aunque su campo de referencia central no son los estudios clásicos del saber criminológico (el campo de experticia



propio de Domínguez Lostaló y su equipo es la Psicología Forense), recupera algunos de los modos de problematización que hilvanamos a través de las producciones de Ferri, Thrasher y los realistas de izquierda. En primer lugar, retomaba la oposición represión-prevención que ya aparecía en Ferri, centrando la cuestión de los orígenes “sociales” del delito. Pero esta preocupación es problematizada a partir de su inscripción en la tradición del *desarrollo comunitario* (aquí como sinónimo de *desarrollo humano*), la cual reconoce vertientes múltiples (como vimos, la producción de Thrasher y la Escuela de Chicago participaron de la vertiente norteamericana) pero que a su vez tuvo sus producciones específicas en Argentina, como también analizamos. Esta interpelación a la activación comunitaria adquirió la forma de una *comunidad frente al Estado* (policial), construcción de sentido que emergió de la propuesta “multiagencial” del realismo de izquierda, que entendía a la comunidad como barrera defensiva contra las políticas punitivas estatales. Esto sin querer forzar interpretaciones: sólo nos interesa señalar que hay ciertas regularidades en los modos argumentativos, en los temas y objetos priorizados entre estas formas de problematización, siempre por supuesto con numerosas dispersiones.

Por otra parte, sostenemos que el pasaje desde una vulnerabilidad frente al sistema penal hacia una problematización que distingue entre una vulnerabilidad de la comunidad y una vulnerabilidad psico-social abre un espacio individual-subjetivo de prácticas de intervención, es decir, un área de mediación entre las dinámicas puestas en marcha por el sistema penal y las condiciones de vida, a partir de un sustrato eminentemente individual que se muestra en clara continuidad con las orientaciones que hemos consignado para la activación neoliberal del *desarrollo comunitario*.

## 6. 2. Análisis de los diseños de las intervenciones

### 6.2.1. El Plan Nacional de Prevención del Delito y el Programa Comunidades Vulnerables

El Plan Nacional de Prevención del Delito (PNPD) marca un hito en relación al desarrollo de estrategias que se inscriben en el paradigma de la “nueva prevención” del delito, dado que es la primera intervención que intentó tener alcance nacional, logrando expandirse – a partir de uno de sus componentes, el Programa Comunidades Vulnerables (PCV) - a varias ciudades en diferentes provincias del país; aunque, debemos subrayarlo, siempre en un contexto de marcada

precariedad en términos de los recursos institucionales puestos en marcha, configurándose como una estrategia “marginal” en el campo del control del delito. Sin embargo, las políticas que se miran en el espejo de la prevención del delito se multiplican en el marco de la problematización centrada en la in/seguridad a partir de los años noventa en Argentina. En general, estas políticas, sobre todo inscriptas en el nivel político-administrativo municipal o “local”, fueron intervenciones más débiles aún que el PNPd, en términos de sus recursos económicos e institucionales; además, se caracterizaron por implementar espacios de “participación ciudadana” sobre la problemática junto con algunas medidas más ligadas al tipo preventivo situacional ambiental, como, por ejemplo, esquemas de vigilancia vecinal; pero no introdujeron elementos más ligados al tipo *social* de prevención. Algunos antecedentes al PNPd al respecto son el Programa de Juntas Barriales de Seguridad Comunitaria lanzado en 1996 por el Gobierno de la Provincia de Santa Fe; los Consejos de Seguridad y Prevención de la Violencia impulsados en la Ciudad de Buenos Aires en 1997 (ver al respecto, Golbert y Kessler, 2001; Golbert, 2004), cumpliendo el mandato del Art. 34 de la Constitución de la Ciudad de Buenos Aires; el Programa Municipal de Seguridad Comunitaria creado en la Ciudad de Santa Fe en 1998; los Foros Vecinales, Municipales y Departamentales de Seguridad y el Defensor de Seguridad de la Provincia de Buenos Aires en 1998 (Sozzo, 2008).

Por otra parte, existió una iniciativa que tuvo una particular influencia en el desarrollo del PNPd: el llamado Plan Alerta. Según Sozzo (2008) esta estrategia muestra un curioso proceso de “importación cultural”, dado que el mismo surge de un grupo de vecinos del barrio de Saavedra que, movilizadas por la “inseguridad” pero tratando de distanciarse de las posturas de endurecimiento penal, comenzaron una búsqueda acerca de medidas “alternativas” que llegó a un intento de réplica de la modalidad de *Neighbourhood Wacht* (vigilancia vecinal) que había surgido a mediados de los años setenta en los Estados Unidos y luego en Inglaterra, como vimos en el capítulo 2. La iniciativa comprendía fundamentalmente el intercambio de nombres y teléfonos de los vecinos de una misma cuadra, para posibilitar “dar la alerta” ante “signos sospechosos” en los barrios (Saguier y Vercelli, 2002; Sozzo, 2008). El inicio de actividades interpeló el apoyo oficial de la Policía Federal y de la Dirección Nacional de Política Criminal del Ministerio de Justicia y Derechos Humanos de la Nación. El aval oficial de este último organismo se produjo en 1998 con la formalización del Plan. A su vez, esta participación de la Dirección Nacional de Política Criminal derivó en otros incipientes intentos de organizar una

intervención preventiva más allá del Plan Alerta, especialmente orientadas al “desarrollo social” en un sector carenciado dentro del mismo barrio de Saavedra (Sozzo, 2008). De esta experiencia en la que se involucró la Dirección Nacional de Política Criminal surge la impronta que luego se plasmó en el PNPD, formulado (a pedido del Consejo de Seguridad Interior en febrero de 2000) por una comisión conjunta de funcionarios del Ministerio de Justicia y Derechos Humanos y del Ministerio del Interior, liderada por el Director Nacional de Política Criminal (bajo quién, luego, quedó a cargo el desarrollo del Plan) y el Director Nacional de Políticas de Seguridad (Sozzo, 2008; Pasin y López, 2008).

La formulación del Plan Nacional de Prevención del Delito lleva las marcas de su contexto de emergencia, analizadas en el capítulo 5. En este sentido, describe su meta en términos de *contribuir al mejoramiento de la seguridad urbana* en la Argentina, promoviendo la reducción de la criminalidad y la sensación de inseguridad a través de medidas extra-penales que “*apuntan al fortalecimiento del sistema democrático, a través de esquemas de compromiso, cooperación y articulación entre actores gubernamentales y la participación activa de los ciudadanos y las organizaciones de la sociedad civil*” (PNPD, 2000). Es decir, recupera la idea de una política *democrática* en el sentido de una oposición a la respuesta “autoritaria” represiva, y la conjuga con la activación de la participación de la “sociedad civil”. Por otro lado, la población *destinataria* se construye como toda la población urbana argentina, dado que todos ellos se encuentran “afectados” por la seguridad urbana.

Sus *objetivos principales* son 1) Reducir los delitos callejeros o predatorios, especialmente los delitos contra la propiedad y contra las personas que implican el uso de la violencia física; 2) Disminuir la sensación de inseguridad frente a este tipo de delitos; 3) Fomentar la activa participación de actores no gubernamentales (ciudadanos, organizaciones de la sociedad civil, etc.) y constituir una red de compromiso, cooperación y articulación con actores gubernamentales destinada a la prevención del delito y la sensación de inseguridad (PNPD, 2000). De esta organización se desprenden: a) un primer objetivo vinculado a la dimensión “objetiva” de la seguridad: mostrando un significativo recorte en el delito callejero, especialmente contra la propiedad y con uso de violencia (ahora nos referiremos a ello); b) un segundo objetivo orientado a la “sensación” o dimensión subjetiva; y c) un tercer objetivo

vinculado al fomento de la participación de actores no gubernamentales, cuestión a la que se le otorga una centralidad marcada.

Los *objetivos complementarios* incluyen la transformación de las fuerzas policiales para que se adapten al vínculo con estas nuevas estrategias y actores; colaborar en la producción de una “*nueva cultura en materia de seguridad urbana (...) compatible con el sistema democrático*” (PNPD, 2000: 5); también plantea la articulación entre estas estrategias y el campo de las políticas sociales, “*desarrollando su coordinación y complementación a los fines de mejorar la calidad de vida de la población*” (PNPD, 2000: 5).

Ahora bien, esta organización de objetivos se encuentra precedida de una introducción en la que se ensaya un “diagnóstico” de la cuestión de la in/seguridad. Aunque en ella no se observan referencias explícitas a corrientes o autores, se puede ver una orientación teórico-política más o menos definida. De alguna manera, podríamos decir que el PNPD recupera algunos de los planteamientos centrales de lo que suele llamarse las “*criminologías críticas*” (Baratta, 1986; Pavarini, 2009) que surgen en las décadas del setenta y el ochenta del siglo XX. En primer lugar, el reconocimiento de que el aumento del delito no implica sólo al “delito callejero” sino también a los de “*cuello blanco*” (retomando el concepto de Sutherland) los cuales, siendo cometidos por sujetos con “*fuertes dotaciones de recursos económicos, sociales y culturales*” permanecen en el terreno de la “*criminalidad sumergida*”. Así, el PNPD recupera ese aporte del enfoque crítico, que en términos generales, reconoce al delito como producto complejo de una *administración diferencial* (Foucault, 1999) de la totalidad de los ilegalismos. Por otro lado, caracteriza al delito callejero en tanto:

Este tipo de delitos se desarrolla esencialmente en el espacio público y la mayor parte de sus víctimas provienen, como muchos de sus autores, de los sectores sociales de menores recursos económicos, sociales y culturales, y por ello tienden a concentrarse geográficamente en las áreas más degradadas del espacio urbano. Estos delitos callejeros poseen una alta visibilidad social y comúnmente son los procesados por el sistema penal en nuestro país (PNPD, 2000:3).

De esta manera, la centralidad que se otorga al “delito callejero” es enmarcada en una preocupación acerca del carácter “*intraclase*” que este registra, concentrándose en las zonas más degradadas de las ciudades. Esta preocupación muestra la influencia de uno de los posicionamientos más característicos de la criminología *realista de izquierda*, como planteamos en el capítulo 3. Así, la idea de “*tomarse en serio al delito*” (de allí la “*objetivación*” del delito

que es criticada en esta corriente, ver Pavarini, 2009) es justificada por este argumento: los procesos de victimización también son selectivos y afectan mayormente a las clases populares. Es significativo mencionar que Mariano Ciafardini, Director Nacional de Política Criminal (Ministerio de Justicia y Derechos Humanos), impulsor del PNPD y persona central en su formulación y posterior desarrollo, fue el traductor al castellano del libro *What is to be done about law and order? (¿Qué hacer con la ley y el orden?)* de John Lea y Jock Young, que analizaremos en el capítulo 3. Allí se encuentra un epílogo de su autoría (fechado en el año 2000, año de la emergencia del PNPD) titulado “Sobre el cambio de paradigma”, en el cual compara el trabajo de Lea y Young con *Pena y Estructura Social* (1984) de Rusche y Kirchheimer, en cuanto a su

mismo efecto teórico, la desmitificación y el anclaje terrenal de los análisis y las reflexiones sociológicas acerca de la manifestación de determinadas formas de conducta, denominadas delitos o crímenes y la reacción institucional y social contra ellas (Ciafardini, [2000] 2008: 271).

Sin embargo, es necesario señalar que el centrar como objetivo del plan la reducción del “delito callejero” exclusivamente es un significativo recorte de aquella problematización que vislumbraba también al delito de “cuello blanco”, elemento que han señalado diferentes autores que analizaron esta formulación (Hener, 2005; Pasin, 2009; Ayos, 2009). Por otro lado, el PNPD presenta como elementos centrales de su diagnóstico de emergencia, en primer lugar, el progresivo “deterioro” de las instituciones del sistema penal desde la década de 1990, durante la cual se consolidan dos tendencias reforzadas recíprocamente: una de ellas es la “privatización de la seguridad urbana”, la que se configura como una mercancía que puede comprarse y venderse, a partir de los desarrollos de la “industria de la seguridad privada”, y que funciona como un reforzador de las “desigualdades sociales”. La otra tendencia está ligada a la proliferación de “campañas de Ley y Orden”: “*El vocabulario moral de la culpa y el castigo se instala como el único viable para traducir y expresar las inseguridades de la sociedad*” (PNPD, 2000: 4). De esta manera, la crítica a la mercantilización como tendencia en el campo del control del delito, el señalamiento de la intensificación de los contenidos morales y culpabilizantes del “giro punitivo”, y la idea de la reconversión de nuevas inseguridades sociales en tanto “inseguridad” frente al delito, configuran, como vimos en la primera parte de la tesis, una agenda “crítica” que el plan retoma.

En cuanto a la forma en que el PNPD problematiza sus *estrategias de prevención*, el concepto que caracteriza globalmente la modalidad de intervención es el de *prevención integrada*. Como analizamos en el capítulo 2, esta idea es retomada de la experiencia del Programa “Cittá Sicura” de la Región Emilia-Romagna italiana, que se encontraba atravesado por las discusiones que criminólogos italianos (entre ellos, Massimo Pavarini, Dario Melossi y Tamar Pitch) habían mantenido con los realistas de izquierda británicos sobre las estrategias preventivas. La prevención integrada que propone el PNPD (fiel a la problematización italiana) se centra en una idea de modulación y articulación entre las estrategias “sociales” y las “situacionales ambientales”, bajo el supuesto de que las primeras atacan las “causas estructurales” del delito mientras que las segundas limitan sus oportunidades de ocurrencia, de manera que las primeras tienen efecto en el mediano y largo plazo en tanto que las últimas lo son en el corto plazo. Su combinación permite atender las “urgencias” de las demandas sociales actuando al mismo tiempo sobre sus “causas sociales”. Esta factura “socialdemócrata” del PNPD se observa en la modulación entre las dos diferentes estrategias: la modulación aparece desbalanceada, priorizando el tratamiento de las “causas sociales” del delito: “*El Plan privilegia las intervenciones de mediano y largo plazo y en este sentido, subordina la estrategia situacional-ambiental a la estrategia social*” (PNPD, 2000: 6).

En esta formulación, la estrategia de prevención *social* es concebida como la que busca incidir en las “causas estructurales de la criminalidad”, entendiendo que el delito posee una etiología compleja, enraizada en profundos factores sociales como las condiciones de vida y de trabajo, los cambios en la vida familiar, la pobreza y la exclusión social. Y en este momento introduce otra clave analítica que remite al campo de estudios críticos sobre el delito y su administración (utilizando el concepto de *criminalización*), en referencia al vínculo problemático de la estrategia “social” con el campo de las políticas sociales:

...si las técnicas y metodologías de intervención de esta estrategia no se diferencian claramente de las intervenciones sociales en general, se corre el riesgo de "criminalizar la política social", las políticas sociales tienen su propio peso específico y no requieren para legitimarse apelar a la finalidad de prevenir el delito. El Plan apunta a "socializar la política criminal" pero en su implementación se debe ser muy cuidadoso de que no se produzca el proceso inverso (PNPD, 2000: 6).

Como adelantamos en la sección anterior, el Programa Comunidades Vulnerables no se encuentra en la formulación original del PNPD, sino que surge como iniciativa posterior, bajo el diagnóstico que observaba el pobre desarrollo que el Plan tenía en la dimensión de prevención social frente a las estrategias situacionales ambientales instrumentadas fundamentalmente a partir de instancias y foros de participación vecinal (Sozzo, 2008). Los inicios de una incipiente línea de prevención social dentro del PNPD se vinculan al convenio con el Ministerio de Trabajo, Empleo y Formación Laboral de la Nación en 2001, que preveía el otorgamiento de 100 Planes de Emergencia Laboral destinados a sectores de “alta vulnerabilidad social”. A finales del año 2002 se crea el PCV con la impronta del modelo de la *clínica de la vulnerabilidad* y con la coordinación de Domínguez Lostaló, como adelantamos. El desarrollo del PCV tuvo un impulso mayor desde mediados de 2003 (ya sin la coordinación de Domínguez Lostaló), cuando se articuló con Programa de Empleo Comunitario, asunto del que nos ocuparemos a continuación. Si en un primer momento las estrategias situacionales son las de mayor preponderancia, luego de la creación del PCV, el PNPD mostró una organización que Sozzo (2008) caracterizó como “prevención disociada” (frente a la inscripción del PNPD en términos de “prevención integrada”), dado que ambos tipos de estrategias carecían de vasos comunicantes. Luego del relanzamiento de las modalidades de prevención situacional ambiental que intentó el PNPD en la Ciudad de Buenos Aires en el año 2003, comienza un tercer período caracterizado por una tendencia hacia la centralización del PCV en el PNPD, que termina siendo casi su única intervención.

El documento de formulación del PCV comienza con una significativa cita de Zaffaroni que remite a la forma en que es tematizada la idea de vulnerabilidad en la mirada de la *clínica de la vulnerabilidad* que hemos analizado:

...el sistema penal (...) atrapa a aquellos que no solo son más vulnerables socialmente (...) sino a los que son también más vulnerables psíquicamente, porque ha habido un proceso previo de condicionamiento, de generación, de esa vulnerabilidad psíquica, que los pone en situación de ‘buenos candidatos’ para la criminalización (Zaffaroni, 1998).

Entiende a las “comunidades vulnerables” como “*un grupo de personas intervinculadas dentro de una unidad territorial, que comparten una situación de significativo incumplimiento de los derechos humanos esenciales, tanto como vivienda, salud, educación, etc., consagrados en la Constitución Nacional de 1994*”. Esta forma de entender a las comunidades vulnerables da pie en

el documento para que ellas sean el eje central de una intervención de “política criminal entendida como política social”, retomando la idea de Rosa del Olmo que recuperara Domínguez Lostaló en sus trabajos. Esta problematización recupera la noción de *criminalización*, central para los distintos abordajes críticos de la criminología (en línea con lo analizado para el PNPD), en tanto esta vulnerabilidad conlleva un posterior proceso de criminalización por parte de las agencias penales.

Ahora bien, como observamos al analizar los fundamentos conceptuales de la propuesta de la *clínica de la vulnerabilidad*, observamos que en los modos de intervención propuestos hay un pasaje, desde esta mirada más general de la vulnerabilidad hacia formas más centradas en su dimensión subjetiva en términos de esa *vulnerabilidad psíquica* a la que refiere la cita de Zaffaroni, reconstruida en el propio concepto de *vulnerabilidad psico-social* de Domínguez Lostaló.

El enfoque metodológico de intervención se centra en el modelo de “Investigación Acción Participativa” (IAP), que entiende a la intervención social como una instancia que en el mismo movimiento integra la investigación y la producción de conocimiento sobre la problemática a intervenir junto con la promoción de la participación y el involucramiento de los individuos y las “organizaciones comunitarias” en este mismo proceso:

La característica principal de esta metodología es que sirve directamente a los intereses del universo que se estudia. El investigador trabaja para y con las personas involucradas en la problemática objeto de estudio (...) No se investiga a alguien; se investiga con alguien. Las personas que participan en la investigación son también aquellas a quienes se va a investigar, y los beneficiarios directos de la investigación (PCV, 2001: 7).

Ahora bien, este amalgamamiento que propone el modelo de la Investigación Acción Participativa, reconstruye una idea de intervención problematizada en tanto auto-regulación, que a su vez se inscribe en la idea de “intervención mínima” en tanto “acompañamiento” que observábamos en las elaboraciones sobre la *Clínica de la Vulnerabilidad*, que no objetiva los procesos de configuración de un objeto de estudio e intervención. En este sentido, la formulación del PCV retoma esos elementos de la recuperación contemporánea del *desarrollo comunitario* que analizamos en los capítulos precedentes. Así, entiende que “*el priorizar el fortalecimiento de determinadas organizaciones comunitarias*” permite “*estimular la participación y superar la incapacidad de reacción que presentan los grupos más vulnerables*” (PCV, 2001: 7-8). Esta



centralidad en la reactivación comunitaria, centrada en la dimensión de las capacidades de los sujetos como intervención sobre espacios sociales geográficamente acotados muestra la importancia de aquella reactualización del desarrollo comunitario en esta forma de problematización. Esta orientación se expresa en las dimensiones de abordaje que el PCV propone:

- 1) Dimensión individual: capacidad de contención de los miembros más vulnerables en sus grupos de pertenencia y/o referencia.
- 2) Dimensión grupal: Capacidad de respuesta de los grupos de pertenencia o referencia a las necesidades de la comunidad.
- 3) Dimensión socio-comunitaria: Proceso de constitución (construcción) de la Comunidad.
- 4) Dimensión socio-institucional: Capacidad de contención de las entidades del Estado y de las No Gubernamentales (salud, educación, protección social y seguridad) (PCV, 2001: 10).

En la descripción de la forma de organización que propone el PCV también se retoma esta activación de las energías comunitarias para la “autoformación” de los participantes del IAP. *“La IAP es un proceso educativo y de autoformación donde los participantes descubren su realidad y las características de sus problemas inmediatos, y proponen alternativas para solucionarlos. No suele hacer uso de grandes erogaciones económicas, sus recursos fuertes son humanos”* (PCV, 2001: 10). Es interesante esta última referencia, porque introduce una lógica de eficiencia económica que ya habíamos reconocido en los trabajos de Domínguez Lostaló, eficiencia que es articulada a su vez con un descentramiento de la importancia de los recursos materiales en la intervención: su centro son los recursos *humanos*, sus capacidades y capitales.

La propuesta se basa en dos ejes de acción interrelacionados: *“a) la prevención de la violencia y b) el abordaje de los conflictos sociales”*. El “universo socio-geográfico de intervención” es delimitado en *“barrios de alta vulnerabilidad social”*, y son seleccionadas en principio tres espacios de la Ciudad de Buenos Aires: “el barrio de la Boca, la Villa 15 ‘Ciudad Oculta’ y la Villa 1-11-14”, selección que como ya adelantamos se extendió a otros barrios más allá de la Ciudad de Buenos Aires, y de la provincia de Buenos Aires.

Los objetivos que se plantea son, en primer lugar, implementar (aquí todavía como “experiencia piloto”) acciones de prevención de la violencia y del conflicto social en línea con la Declaración de los Derechos Humanos y la Convención Internacional de los Derechos del Niño, mediante un dispositivo de “atención directa” en comunidades vulnerables; diseñar acciones de

“prevención para la reducción de la vulnerabilidad social focalizadas en la inserción laboral, la capacitación, la atención escolar, la salud y la recreación”; trabajar en forma integrada con la comunidad respetando su “idiosincrasia y costumbres”; construir una red de cooperación con organismos gubernamentales y no-gubernamentales y e instituciones educativas; promover “una actitud positiva y co-operadora de la sociedad (...) que conjuntamente con la intervención de operadores sociales active las redes locales de contención”; y por último, “reducir la criminalidad y la reincidencia”. De esta manera, observamos el planteamiento de una intervención en la cual se retoman enfoques y conceptos del campo de la criminología, pero que la idea del delito en términos formales aparece recién en la formulación del último objetivo, dando protagonismo a las nociones de “violencia y conflicto social”, propiedad que lo distancia en algún grado del PNP, como observamos. Por otro lado, se repiten las referencias a una intervención amalgamada con la comunidad que, organizando una “red” en la que participen instancias de gobierno y ONGs, “activen” las energías comunitarias.

A la hora de delimitar su población objetivo, esta formulación del PCV muestra el descentramiento de la noción de delito del que hablábamos. En efecto, define a sus destinatarios directos como: “niños, adolescentes y jóvenes pertenecientes a sectores sociales marginados o excluidos, con necesidades básicas insatisfechas y por debajo de la línea de subsistencia” (PCV, 2001, 13) y a los destinatarios indirectos en tanto las familias de los destinatarios directos y la red comunitaria de la que son miembro ambos grupos de destinatarios. Esta forma de entender a la población destinataria del PCV se distancia de la definición que luego circuló en el desarrollo del programa y que se plasmó en la reformulación del año 2007 del mismo, que tuvo el sentido de sistematizar discusiones que se daban en los equipos de gestión del programa, pero no tuvo el carácter de rediseño formal, dado que nunca fue plasmado en una resolución ministerial<sup>28</sup>. En esta sistematización cambia la conformación de los destinatarios directos (manteniéndose la delimitación de los indirectos): “Adolescentes y jóvenes en situación de vulnerabilidad social en conflicto con la ley penal o en riesgo de estarlo” (PCV, 2007: 17). Población que comprende situaciones tales como “haber infringido una norma del código penal y no estar en situación de encierro; estar o haber estado involucrados en prácticas violentas próximas al delito; haber estado detenido en comisarías, institutos de menores y/o instituciones penitenciarias; haberse visto involucrado en detenciones preventivas en comisarías” (PCV, 2007: 17). Como podemos

---

<sup>28</sup> Es necesario tener en cuenta que en marzo de 2008 el PCV fue dado de baja.

observar, en este pasaje hacia la noción de joven en conflicto con la ley penal (o en riesgo de estarlo) hay un acercamiento a la cuestión del delito, pero que sin embargo, se mantiene en un campo de suma ambigüedad: aunque analizaremos en profundidad esta cuestión en el último capítulo de la tesis, es importante señalar que ninguna de las situaciones que detallan a esta categoría implica necesariamente ser culpable de la comisión de un delito. Nos parece significativo también señalar que en esta reformulación informal del PCV en el 2007, aparece la idea de *proyecto de vida*, que, como veremos en el próximo capítulo, tuvo una importancia considerable en las modalidades de intervención que desarrolló este programa.

Para aportar información sobre la magnitud de la intervención a la cual nos referimos, podemos decir que el PCV funcionó desde el año 2001 hasta su finalización en el 2008 con una población objetivo promedio de aproximadamente 1400 destinatarios, cantidad que se estabilizó a partir del año 2004 (luego de la creación del PEC), expresando un crecimiento significativo: como vimos, en el año 2001 los Planes de Emergencia Laboral destinados al PCV son 100 y en el año 2003 la población objetivo de este programa asciende a alrededor de 400 jóvenes. Según documentos del PCV, fueron destinatarios del programa más de 5000 jóvenes durante los años de implementación. En cuanto a los operadores territoriales, se han desempeñado en esta tarea alrededor de 70 profesionales. Más allá de que su aplicación en varias ciudades de diferentes provincias caracterizó al programa como experiencia única en el país, mostrando una aspiración de convertirse en un verdadero programa nacional, debemos decir que los destinatarios provenientes de su aplicación en la Ciudad de Buenos Aires y el Gran Buenos Aires sumaron más del 90% del total. Y aunque a partir de estos datos puede verse el lugar “marginal” del PCV en el conjunto de intervenciones de política criminal, nos interesa destacar su significación en términos de las vinculaciones entre la política criminal y la política social que el análisis de estas intervenciones podría mostrar. Es decir, como lugar particularmente productivo para observar las formas en que las nuevas dinámicas de dichos campos reconstruían la relación entre condiciones de vida y delito. Con esto señalamos que su estatus como referente empírico para nuestra investigación no está dado por su alcance en términos cuantitativos sino por su valor heurístico en cuanto a las producciones contemporáneas acerca de estas formas de problematización.

### 6.1.2. El Programa de “Intervención multiagencial para el abordaje del delito en el ámbito local”

El Programa de “Intervención multiagencial para el abordaje del delito en el ámbito local” (Secretaría de Seguridad Interior / PNUD, en adelante PIM) fue previsto para el período 2008 – 2010. El mismo fue la única política de nivel nacional que desde el año 2008 integra estrategias de prevención social, y en este sentido no es casual que ubique explícitamente como su principal antecedente al PNPD. El mismo tiene como objetivo

promover la implementación de políticas integrales de seguridad con énfasis en la prevención que, sin desvalorizar los aportes que pueden realizar las instituciones policiales, incluyan y comprometan a otras agencias gubernamentales y actores no gubernamentales en el abordaje y resolución del problema (PIM, 2008).

En principio se enfocó sobre tres ciudades medianas, aunque sólo pudo instrumentar intervenciones de prevención social territoriales en una ciudad de provincia de Santa Fe. Se estructuró en dos etapas: una primera abocada al diagnóstico de la situación a partir del análisis documental de los programas estatales sobre la materia y de entrevistas en profundidad con actores claves (tanto estatales como de la sociedad civil). En una segunda etapa, se tomó dicho diagnóstico y se elaboró una estrategia multiagencial de abordaje de problemas prioritarios de seguridad para dichas ciudades.

De la misma manera que observábamos la centralidad en la producción conceptual que sostiene al PCV, la *clínica de la vulnerabilidad*, la matriz de abordaje que plantea el PIM lleva la impronta del PNUD en la centralidad que adquirieron en esta formulación las nociones de *desarrollo humano* y de *seguridad humana*. También en este caso, además, se inscribe la cuestión de la seguridad humana en el marco del concepto de *governabilidad democrática*.

Para el PNUD la gobernabilidad democrática es un elemento central del desarrollo humano, puesto que mediante la política es posible generar condiciones más equitativas e incrementar las opciones de la gente. La democracia es el medio propicio para generar espacios de participación política y social, especialmente para los grupos vulnerables y las minorías étnicas y culturales. La seguridad humana se logra con democracia; es decir, con gobernabilidad democrática. [...] la inseguridad ciudadana es un obstáculo para el desarrollo humano, ya que restringe las posibilidades de los individuos para concebir y materializar un proyecto de vida y erosiona la cooperación social y la vida cívica. La retracción de la libertad individual que provoca la inseguridad –percibida o fáctica- impacta negativamente sobre el potencial de desarrollo humano del individuo, en primer lugar, y de la sociedad, en segundo término (Bertranou y Calderón, 2008, citado en el PIM, 2008: 2).

De esta manera, observamos que las nociones de desarrollo humano y seguridad humana, centradas en la dimensión de las potencialidades y posibilidades de los individuos de concebir y materializar un *proyecto de vida* (concepto que como luego analizaremos fue relevante también para el PCV), atraviesan los únicos dos proyectos que intentaron tener un alcance nacional en cuanto a las estrategias de prevención “social” del delito. Por otro lado, es significativo que el PIM también recupere la problematización de una intervención que se entiende como ligada a la idea de *democracia* y al igual que el PNPD, lo haga distanciándose de las posiciones punitivistas que utilizan la retórica de la “*guerra contra el delito*”. Frente a esto proponen una mirada que entiende la “multicausalidad” del fenómeno de la seguridad ciudadana, aislando tres ejes:

Primero, el conjunto de procesos sociales (económicos, culturales y políticos) por los cuales se acumulan condiciones de posibilidad a resultas de las cuales ciertos sujetos quedan situados como potenciales infractores de la ley penal. Segundo, la conformación de estructuras de oportunidades delictivas que permiten que determinadas ilegalidades y formas de victimización (y no otras) sean llevadas a cabo por los potenciales infractores socialmente producidos. Y finalmente el desarrollo de la interacción existente entre esos dos fenómenos y las respuestas de las agencias supuestamente dedicadas a prevenirlos o controlarlos y las reacciones de otros actores sociales (PIM, 2008: 3).

A partir de este enfoque, el programa se plantea como objetivo el “responsabilizar o co-responsabilizar” a diferentes actores (estatales y de la sociedad civil) en la gestión de la seguridad, acompañando un proceso de “pluralización” de las agencias abocadas en la cuestión que observan en Argentina y en la región. En este sentido es tematizada la matriz “multiagencial” que se plantea la intervención.

Este entramado general que plantea el proyecto que crea el PIM, luego de un período de diagnóstico sobre las ciudades seleccionadas, generó el planteamiento de una intervención específica para esos ámbitos locales. Como analizaremos más profundamente en el próximo capítulo, el problema prioritario de seguridad que se construyó a partir de este trabajo diagnóstico para la ciudad elegida fue la “*violencia altamente lesiva*” entendiéndose que la mayoría de los protagonistas de estas situaciones de violencia altamente lesiva son “*jóvenes varones de barrios populares*”. De este modo, la estrategia formulada para la ciudad elegida en la Provincia de Santa Fe fue construida como “*Intervenciones territoriales de inclusión sociocultural de jóvenes con participación fluctuante en actividades delictivas y protagonistas (victimas o victimarios) de situaciones de violencia altamente lesiva*” (Documento N°8, PIM).

La idea de una “intervención territorial de inclusión sociocultural” reconoce fundamentos teóricos en el diseño del programa más explícitamente que la formulación del PNPD, sin ser contradictorios. Si podía leerse en este último un conjunto de elaboraciones propias de la tradición “crítica” en criminología, en el caso del PIM esta se especifica aludiendo al “realismo de izquierda británico” y en particular la deriva de Young hacia la “criminología cultural”. Nos gustaría aquí introducir algunos señalamientos que luego desarrollaremos en el próximo capítulo: en primer lugar, que esta dimensión “cultural” que reivindica el PIM es una línea de fuerza que atraviesa a las otras intervenciones analizadas, línea que caracteriza el modo de problematización sobre lo “social” que emerge en estos programas. Articulado con esta cuestión, es importante subrayar cierta continuidad entre el PNPD – PCV y el PIM: una recuperación desde el campo de la política criminal de la “nueva” criminología crítica conjugada con una recuperación, en cuanto al campo de la política social, de la perspectiva del *desarrollo humano o comunitario*.

### 6.1.3. El Programa de Empleo Comunitario

Por último, describiremos las particularidades de la formulación del Programa de Empleo Comunitario (PEC), programa que analizamos en esta tesis en virtud de su relación con las estrategias de prevención social del delito. Como ya describimos, en el contexto de la declaración de la *emergencia social, económica, administrativa, financiera y cambiaria* por parte del gobierno nacional, el Ministerio de Trabajo, Empleo y Seguridad Social decide abrir la incorporación al “Programa de Emergencia Laboral” (PEL) a sectores que quedaban por fuera de la delimitación de la población-objetivo del Programa Jefas y Jefes de Hogar Desocupados creado en el 2002; en particular, a los jóvenes sin jefatura de hogar. El PEC es creado a partir de esta experiencia en el año 2003. En ese sentido, se dispone un monto del beneficio similar al programa anterior (\$150 por mes), y como contraprestación se exige la realización de actividades “comunitarias” de carácter mensual, inicialmente para 300.000 beneficiarios. Aunque su formulación no abunda en definiciones, se plantea como objetivo el “*promover la participación de trabajadores desocupados en situación de vulnerabilidad social en proyectos que mejoren su empleabilidad y faciliten su inserción laboral*” (Creación del Programa de Empleo Comunitario, MTySS, Resolución 7/2003). Por otra parte, su población objetivo es definida como:

trabajadores/as desocupados/as, mayores de dieciséis (16) años, que no se encuentren percibiendo prestaciones previsionales o por seguro de desempleo; y que no estén participando de ningún otro Programa de Empleo o Capacitación Laboral de esta

cartera de Estado, ni en el Programa Jefes de Hogar, ni de otros programas de empleo provinciales o municipales (PEC, 2003).

El PEC tiene una modalidad de desarrollo a partir de la organización de *proyectos* colectivos, a partir de los cuales se los destinatarios realizan las tareas de *contraprestación* laboral. Los proyectos deben ser presentados por organismos públicos, nacionales, provinciales o municipales u organizaciones de la sociedad civil sin fines de lucro., los cuales son responsables por el desarrollo de los mismo y el cumplimiento de los lineamientos del programa. Los proyectos podían ser de apoyo a actividades sociales y comunitarias, de mejoramiento de la infraestructura urbana y construcción de viviendas sociales, desarrollo regional y agropecuario, cooperativas de trabajadores de la construcción o acciones de capacitación y entrenamiento laboral. En todos los casos las actividades no podían tener una dedicación horaria inferior a las cuatro horas diarias y superior a las seis. Al ser dado de baja en el año 2008, el PCV, como instancia nacional bajo la órbita de la Dirección Nacional de Política Criminal, deja de existir como organismo responsable de los proyectos PEC sostenían los beneficios de su población objetivo. En esta situación, comienza a ocupar el lugar de organismo responsable el Instituto Latinoamericano de Seguridad y Democracia (ILSED), para el mantenimiento y organización de los proyectos PEC en las instancias que nosotros denominamos Post-PCV. El ILSED era presidido por el Director Nacional de Política Criminal e impulsor del PCV, y, a su vez, integraban dicho instituto el equipo de coordinación nacional del PCV. Esta fue la solución que las autoridades del PCV encontraron para que las instancias municipales pudieran continuar con sus modalidades de intervención.

En relación a la cantidad de beneficiarios, el PEC tuvo una población objetivo estable de alrededor de 290.000 personas desde su lanzamiento hasta el año 2007. En el año 2008 alcanza casi los 430.000 beneficiarios y en el año 2009 se incrementa un 36% superando los 700.000, nivel que se mantiene para 2010 (Neffa, 2011). Luego de la creación de la Asignación Universal por Hijo para la Protección Social, que analizamos en el capítulo 4, se propone que los beneficiarios del PEC se incorporen a la AUHPS dado que ésta “*permite extender la cobertura del Sistema de Seguridad Social a los hijos de trabajadores desocupados incluidos en el PROGRAMA DE EMPLEO COMUNITARIO, constituyéndose así en una respuesta superadora y de carácter permanente*” (Resolución 987/2010-MTESS). De esta manera, comienza un proceso en el que el PEC es reconducido hacia el “reperfilamiento” que ya hemos descripto para el caso

del Programa Jefes y Jefas de Hogar Desocupado, teniendo como alternativas para sus destinatarios que no cuadren dentro de la AUHPS el Seguro de Capacitación y Empleo, instituido por el decreto n° 336 del 23 de marzo de 2006, o el Programa Jóvenes con Más y Mejor Empleo. Esta modificación se expresa en las cantidades de beneficios que otorgó el PEC: en el año 2011 la cantidad de beneficiarios cae drásticamente, sólo continuando a finales de año alrededor de 5.000<sup>29</sup>. Aunque hasta la fecha el PEC no ha sido dado de baja totalmente, esta nueva situación ha implicado la imposibilidad para las intervenciones de prevención social del delito que analizamos de realizar nuevas altas de destinatarios; lo que como analizaremos, marca el fin de las formas de intervención que organizaron su desarrollo. En este contexto, desde la perspectiva de las estrategias preventivas, se desdibuja el espacio de articulación con el campo de las políticas sociales, dado que no encuentran otras intervenciones sociales que permitan continuar su modalidad de trabajo. Los programas “destino” de este proceso de “perfilamiento” del PEC no cuadran de manera acabada con el “perfil” de la población objetivo de las políticas de prevención: el Seguro de Capacitación de Empleo está destinado a mayores de 18 años y los menores de 25 deben tener estudios secundarios completos; el Programa Jóvenes con Más y Mejor Trabajo sólo está orientado a personas entre los 18 y los 24 años. Estas limitaciones se traducen en un escollo prácticamente insalvable para la conformación de la población objetivo de los programas preventivos. Desde el Instituto Latinoamericano de Seguridad y Democracia, organismo responsable por los proyectos PEC que se desarrollaban en el marco de los programas Post-PCV, se instó la creación por parte del Ministerio de Trabajo, Empleo y Seguridad Social de la Nación de un programa específicamente orientado hacia la articulación con políticas preventivas, propuesta que no prosperó.

Estos elementos, que interpretamos como un debilitamiento del workfare<sup>30</sup> en Argentina, cierran el espacio de articulación estratégica que había marcado el inicio de las intervenciones de prevención social en nuestro país, como ya hemos planteado en el capítulo 4.

---

<sup>29</sup> Ministerio de Economía de la Nación, 2012

<sup>30</sup> Es necesario agregar que las cantidades de beneficiarios del Seguro de Capacitación y Empleo y del Programa Más y Mejor Trabajo también son significativamente menores a las del PEC, sobre todo en el período 2008-2010. El primero, en el año 2009, alcanza los 130.000 beneficiarios. El segundo, en el mismo año, presenta alrededor de 70.000 (Neffa, 2011). Y en términos globales, menores a las magnitudes del período de “masificación” del workfare, fundamentalmente con el PJJHD y el PEC.



## Capítulo 7. El desarrollo de las intervenciones: las modalidades de intervención y sus modos de problematización de la relación entre condiciones de vida y delito en la prevención social del delito: espacios de intersección entre la política social y la política criminal en Argentina<sup>31</sup>

### 7.1 Intervenciones

#### 7.1.1 Etapas de la intervención

Los programas que analizamos en la investigación se caracterizan por mostrar cierta homogeneidad en lo que refiere a las etapas o momentos que describen sus dinámicas de intervención. El análisis de los referentes empíricos producidos nos muestran que la distinción fundamental que atraviesa la construcción de diferentes momentos de desarrollo de la estrategia, luego de los trabajos entendidos como de “diagnóstico”, presenta una primera etapa de *inserción* en las zonas de intervención delimitadas y un segundo momento en el que el programa comienza a poner en práctica *las estrategias de prevención del delito propiamente dichas*. Es decir, tanto el PCV como el PIM presentan como paso posterior al trabajo de diagnóstico esta construcción de una inserción, una entrada al territorio como paso previo necesario para comenzar el trabajo preventivo. En el caso de las intervenciones que dimos en llamar PostPCV, ellas son “herederas” del proceso de inserción realizado durante el PCV y por lo tanto desarrollan sus intervenciones en dicho segundo momento de intervención preventiva.

La primera etapa de “inserción” es descrita por sus protagonistas como *recorridas* por los *barrios*: un trabajo de producción de contactos y lazos sociales en las zonas delimitadas como de intervención, es decir, como un paso fundamental para un trabajo *que* se define como *territorial*. En efecto, una de las dimensiones centrales de estos programas fue la de problematizar lo territorial, como luego desarrollaremos. Esta primera etapa de inserción comunitaria se construyó como un trabajo en el que los equipos de intervención comienzan un trabajo “en conjunto” con los denominados *referentes locales* o *comunitarios* de las zonas de intervención. Estos referentes serán la figura central de la etapa de inserción comunitaria, aunque su participación no se limita a este momento, mostrando diferentes formas de participación en los equipos de intervención y en las acciones desarrolladas.

---

<sup>31</sup> Este capítulo reelabora algunas interpretaciones sobre el PCV planteadas en el capítulo 6 de nuestra Tesis de Maestría en Políticas Sociales (Facultad de Ciencias Sociales, Universidad de Buenos Aires) “La reactualización de las “clases peligrosas”: la pobreza y el delito en los espacios de intersección entre la política social y la política criminal. Argentina 2003-2008”, defendida el 9 de agosto de 2010. Páginas 73-110. Publicada en Ayos (2010).

El papel de los referentes barriales en este momento de la intervención es poner en contacto al equipo de intervención con los jóvenes delimitados como población destinataria, haciendo uso de los vínculos que estos referentes presentan con respecto a los jóvenes, como residentes del barrio, y como personas que detentan ciertos lugares destacados en ellos: directores de escuela, trabajadores de centros de salud, jefes de Juntas Vecinales, líderes religiosos, trabajadores de organizaciones no gubernamentales o simplemente allegados a los jóvenes que se prestaron para dicho rol. La función de los referentes muchas veces irá más allá de establecer el contacto con jóvenes ya seleccionados por los operadores del programa, teniendo un protagonismo mayor en la “traducción” o interpretación de las lógicas de intervención.

Este proceso es denominado generalmente como de *detección de grupos*. De esta manera, con un papel principal de los referentes barriales como mediadores entre el espacio comunitario y el equipo de intervención<sup>32</sup>, la primer delimitación de la población objetivo propia de estas intervenciones adquirió fuertemente una dimensión grupal: las formas de acercamiento, presentación e invitación a la participación en los programas se encontraba atravesada por una interpelación grupal, referida a los grupos de pares, a las “banditas” de jóvenes que se identificaban en el barrio, expresando la percepción de que esa dimensión grupal era significativa en relación a la prevención de las prácticas delictivas.

Este elemento se presenta en contraste con la dinámica que adquirió el PCV luego de pasada esta primera etapa y luego en los programas PostPCV. Cuando las intervenciones ya se encontraban “instaladas” y funcionando, la lógica de incorporación adquirió un carácter fundamentalmente individual, a partir de la intermediación de un destinatario, de un referente barrial o por la demanda del joven directamente, que solicitaba el ingreso. De esta manera observamos que, en el inicio de estas estrategias territoriales, la dinámica de delimitación de la población objetivo presenta una apelación grupal, mientras que su desarrollo, muestra una forma individual: eso sucedió con el PCV y con su continuación en los programas PostPCV. En el caso del PIM, se observa la centralidad de la dimensión grupal en sus prácticas de conformación de la población objetivo, sin presentarse la oportunidad de observar si la lógica más individual

---

<sup>32</sup> Nos referimos a esta figura del referente comunitario en la sección 2.2, refiriéndonos a la centralidad que ésta presentaba en las políticas preventivas anteriores a los años 70 como el *Chicago Area Project* o el programa *Mobilization for youth*, inscriptos en la perspectiva del *desarrollo comunitario*.

sobrevendría en su desarrollo, dado lo corto de su etapa específica de intervención (menor a un año, desde diciembre de de 2009 a agosto de 2010).

La relevancia de lo territorial se expresa en otro elemento significativo para subrayar aquí, que es la importancia de la figura del *operador* en la dinámica propuesta por estas intervenciones. Estos últimos se caracterizaron por ser los agentes que realizaban las tareas prescriptas, de manera directa con los destinatarios, realizadas durante gran parte del tiempo en los mismos territorios o zonas de intervención. Como veremos, el trabajo de los operadores de manera directa con los jóvenes, tanto grupal como individualmente, fue considerado el elemento central de las intervenciones. Destacando el rol fundamental de los operadores en el PCV, y su lugar en la valoración de las situaciones y los comportamientos de los destinatarios, Mancini (2012) recupera la idea de Becker (1974) de “empresarios morales”, los cuales tienen un papel fundamental en la interacción social que produce y sanciona una “desviación”.

En cuanto al PCV, esta primera etapa muestra una diferencia entre los Municipios analizados, de particular relevancia en cuanto a la vinculación con el campo de las políticas sociales: en uno de los municipios, las estrategias de “inserción” comenzaron sin suponer que las prácticas de prevención a implementar contenían la entrega de planes asistenciales. La propuesta de la Coordinación Nacional del PCV al equipo de implementación local era comenzar una línea de prevención “social”, que implicaba el inicio del *trabajo* con jóvenes, pero no que se organizara en confluencia con una intervención de tipo asistencial. Esa situación se presentó a mediados del año 2002, con el convenio que se estableció con el Ministerio de Trabajo, que sentaba la disposición de planes asistenciales laborales para la estrategia de prevención social del Plan Nacional de Prevención del Delito. En la cita siguiente observamos cómo en esta localidad que llamaremos Municipio 1, la presentación del programa, aludiendo a la “prevención del delito”, dentro de las zonas de intervención resulta un punto conflictivo:

... al principio nos dijeron de trabajar con jóvenes pero no nos hablaron de subsidios, así que lo que nosotros pensamos fue hacer como un pequeño programita también, que se le llamó “De atención sociojurídica” ... (...)...Entonces lo que hicimos fue plantear dos o tres objetivos muy alcanzables, que tenían que ver con poder abrir una sede en el barrio para poder atender la demanda de la población de chicos que tuviesen problemas... conflicto con la ley. Lo que pasa es que en un principio no lo planteamos así tan abiertamente porque, primero, que no había una idea previa de que el municipio pudiese hacer algo con respecto del tema. Segundo, era muy arriesgado decir “vamos a hacer prevención del delito” porque la gente te identifica rápidamente

con la policía, o con un juzgado; corrés riesgo de vida, no es joda (Entrevista N° 3 – Operadora PCV).

En tanto, en la otra jurisdicción que denominaremos Municipio 2, el proceso de inserción se realizó ya con los subsidios como parte de la intervención. Es más, se destaca la importante cantidad de planes en relación al bajo número de operadores.

Porque se decidió, ahí se decidió trabajar en villas, trabajar con varones, trabajar con subsidios; pocos operadores, con una idea de que no se hacía asistencialismo. Pero éramos muy poquitos [operadores] y muchos subsidios... (Entrevista N° 8 – Autoridad Local PCV).

En el caso del PIM, el proceso de inserción tampoco se desarrolló articulando políticas sociales. La confluencia o el *enlace* (tal como lo entiende el programa) se produjo luego del proceso de delimitación y establecimiento de vínculos con los grupos de jóvenes, en primer lugar, con una estrategia recreativa y luego con el PEC, en la conformación de un “emprendimiento productivo”, que analizaremos luego.

Realizado el proceso de *inserción* comunitaria, se fueron estableciendo las intervenciones entendidas como las específicas tareas de prevención del delito. Estos programas comparten la articulación de tres formas de intervención generales, que a partir de sus diferentes formas de dosificación o combinación muestran las particularidades de cada una en sus modos y etapas de trabajo preventivo. Las tres formas de intervención son las *reuniones grupales*, los *proyectos* (ambos como trabajo grupal), y las *entrevistas individuales*. Las reuniones grupales se caracterizan por estar protagonizadas por una dinámica de comunicación (que, como luego observaremos, podrá oscilar entre la lógica de una discusión grupal o la mecánica de un taller informativo) entre los jóvenes con la coordinación de los operadores, a partir de sus consignas. Los proyectos, en cambio, aunque también como instancia grupal, se distinguieron por establecer el desarrollo de actividades que exceden la exclusiva dinámica comunicativa de discusión y organizan actividades prácticas, las cuales pueden ser recreativas, culturales o ligadas a la idea de emprendimientos productivos. Por supuesto, la distinción no es tajante: ni las reuniones grupales excluían la posibilidad de organizarse desde pequeñas actividades prácticas, ni los proyectos desdeñaban la lógica de comunicación como elemento valorado de su intervención.

La centralidad del trabajo territorial de los operadores se expresó en una de las dimensiones de lo que luego desarrollaremos como la idea de *intervención flexible*, en el sentido

de que las formas de implementación de estas intervenciones y sus diferentes combinaciones variaron según las zonas de intervención y los municipios, dando cierto espacio de autonomía a los operadores con respecto a las autoridades locales y nacionales. Sin embargo, esta dispersión no impide reconstruir que algunas formas de articulación de estas intervenciones y sus cambios fueron organizando algunas etapas diferenciables en estos programas.

En el caso del PCV, luego de la *inserción* comunitaria, sus primeras intervenciones se caracterizaron por las reuniones grupales, en la modalidad de Talleres temáticos (con un nivel alto de planificación y organización), y los proyectos recreativos y productivos. Es decir que sus actividades eran fundamentalmente grupales, y estaban muy ligadas a la formulación original del PCV, que las tenía como intervenciones centrales. A su vez, recuperaban en los emprendimientos productivos su vinculación con los proyectos comunitarios que establecía el PEC. Los talleres tenían la particularidad de estar en su mayoría formulados y planificados por la Coordinación Nacional del PCV, los cuales luego eran “bajados” a las diferentes localidades y zonas de intervención. Además, como dijimos, se diferenciaron por su alto nivel de organización y planificación en comparación con las dinámicas grupales que luego caracterizarán las etapas siguientes del PCV y de los programas PostPCV. Una última dimensión para destacar es que algunos de estos talleres estaban atravesados por cierta dinámica “informativa” (algunas de las temáticas tratadas eran la sexualidad o las adicciones), cosa que es criticada de manera retrospectiva por los operadores; volveremos sobre esto a continuación.

El segundo momento se caracterizó por un alejamiento de este tipo de intervenciones, y por la mayor incidencia de dos dinámicas nuevas: por un lado, el trabajo grupal, pero no ya con la centralidad de la modalidad de un taller planificado, sino reuniones grupales como grupo de discusión de temas “emergentes”. En ellos, y a partir de propuestas o “disparadores” de los operadores (que intentaban recuperar las “preocupaciones” de los destinatarios), se dialogaba, con la coordinación y la orientación de esto últimos. De esta manera se produjo una reducción en el grado de estructuración del trabajo grupal en las reuniones y se eliminaron casi por completo los componentes informativos que mostraban los Talleres de la primera etapa. Por otro lado, hizo su aparición un dispositivo nuevo, la *entrevista individual*. Esta no era una forma de intervención prevista en el inicio del PCV, sin embargo, fue un emergente del proceso mismo de intervención, que es reconstruido como “demanda” de algunos jóvenes, para luego diseminarse e institucionalizarse como una forma de intervención estable.

El tercer momento del PCV se distingue por la creciente centralidad de la entrevista individual como dispositivo de intervención con respecto de las reuniones grupales. La entrevista individual se vuelve el tipo de intervención más regular, adquiriendo también centralidad en relación a la valoración de los operadores sobre su productividad. Sin embargo, esta centralización tuvo más fuerza en el Municipio 1, mientras que en el Municipio 2 se mantiene, aunque en mucha menor medida, la puesta en marcha de *proyectos*, sobre todo culturales y recreativos. A la vez, este elemento desaparece en el Municipio 1, en el que el mayor peso de las entrevistas individuales es conjugado con las reuniones grupales.

Luego de la finalización del PCV en el año 2008 las intervenciones prosiguen en los programas municipales que denominamos como PostPCV, fundamentalmente en dos etapas. La continuación de las dinámicas que se habían impuesto en la tercera etapa del PCV en cada uno de los municipios se mantiene hasta principios del año 2010. En ese momento, con la entrada del PEC en su etapa de “reperfilamiento” de sus destinatarios (en el contexto de su incompatibilidad con la Asignación Universal por Hijo para la Protección Social – en adelante AUHPS), se abre la última etapa, en la cual las intervenciones son trastocadas por la imposibilidad de dar nuevas “altas” de jóvenes en el PEC. Esto merma fuertemente la población objetivo, lo que hace efecto en las instancias grupales: en el Municipio 1 casi desaparecen.

En el caso del PIM, las etapas de intervención que se estructuran luego del trabajo de inserción son dos: en la primera conjugan las reuniones grupales con un nivel de organización muy bajo (descrito como “charlas”, abiertas a los emergentes que surjan en la instancia grupal) y un proyecto recreativo denominado “Vacaciones Compartidas”, en el cual se articulaba con intervenciones recreativas para jóvenes de nivel provincial. La segunda etapa la marca el inicio de un proyecto ligado a la idea de emprendimiento productivo, centrado en la reparación de bicicletas y sillas de ruedas. En esta intervención es en la que el PIM confluye con el PEC. Es destacable que el PIM durante su desarrollo no estructuró a la entrevista individual como intervención en sí misma. Por último, es necesario subrayar una diferencia fundamental entre el PIM y el PCV y los programas PostPCV, que se centra en el tiempo, en la duración de su intervención. El PCV y los programas PostPCV organizaron una dinámica de intervención que se extendió, más allá de sus bemoles y de la intensidad de la misma, casi por una década. El PIM lo hizo durante casi tres años (desde principios de 2008 a finales de 2010) pero el tiempo de su

intervención territorial, luego del trabajo de diagnóstico, se extendió por menos de uno, desde diciembre de de 2009 a agosto de 2010.

### 7.1.2. Tipos de intervención

En esta sección nos abocaremos a describir los tres tipos de intervención y sus modalidades que caracterizaron el desarrollo de los programas analizados. Pero antes creemos pertinente detenernos en una particularidad que presentan estas políticas en las formas en las que organizaron sus operaciones y conjugaron estas diferentes formas de intervención. Nos referimos a lo que conceptualizamos como una *intervención flexible* en el sentido de la variabilidad de los modos de intervención en relación a los contextos y los sujetos hacia los que se dirige. Esta flexibilidad se construye como una “porosidad” de los programas a las particularidades de la intervención en cada zona, y en relación a lo “emergente” en su vinculación con la población objetivo; pero también flexible en cuanto a los contextos institucionales, especialmente en relación a la utilización de recursos institucionales en una situación de manifiesta precariedad. En el primer sentido, la *intervención flexible* se vincula con la importancia de la noción de territorialidad, de lo local, noción que es reivindicada en estos programas: las particularidades de los territorios locales y de los grupos de jóvenes, de sus preocupaciones, la centralidad de los “emergentes” en las reuniones grupales y en las entrevistas individuales, son expresión de ello. También abierta a los “estilos” de los operadores, en su recuperación de aquellas características locales. En la segunda dimensión, la *intervención flexible* se expresa en la organización de la intervención según estrategias *ad hoc* de obtención de recursos en su contacto con otras agencias estatales, instituciones, organizaciones vecinales a partir de las concepciones de la interagencialidad o multiagencialidad que atraviesan a estos programas, aunque generalmente reflejaron una marcada precariedad de recursos institucionales. Estos ejes marcaron los modos en que se dosificaron en cada instancia de intervención los tipos que describiremos a continuación.

#### 7.1.2.1 Reuniones grupales

Comenzamos por las reuniones grupales como forma de intervención. Como adelantamos, las reuniones grupales se caracterizaron por poner en juego dinámicas de comunicación colectiva en los formatos de taller o foro de discusión que se encuentran organizados y coordinados por los

operadores. Ahora bien, los niveles de organización, sistematización y planificación que adquirieron las reuniones grupales son variables: desde un polo de fuerte formalización, como los talleres de los comienzos del PCV, hasta otro de intensa informalidad, como las “charlas” en tanto denominación de las reuniones grupales en el PIM. Como ya mencionamos, los talleres caracterizaron las estrategias de reuniones grupales durante el comienzo de la intervención del PCV, siendo en general preparados desde la Coordinación Nacional y luego “bajados” a los equipos de implementación local. En cuanto a estos, los talleres que aparecen en los relatos como destacados son el *Taller sobre Violencia*, *Taller sobre Adicciones* o el *Taller sobre Proyecto de Vida*. Un elemento común en las entrevistas realizadas es una fuerte crítica a la utilidad de los mismos por parte de los operadores locales. La crítica se argumenta en que dichas estrategias se basaron en la idea errónea de que el “problema” es la falta de información de la población-objetivo:

...que se hagan talleres muy estructurados, se hizo un taller de vida, donde los pibes en ciertas cosas escribían su historia de vida, y esto y lo otro, y después se hicieron algunos otros talleres sobre drogadicción y demás; pero más que nada era brindar información al chico, al pibe no le falta información digamos, como para la prevención del SIDA, el pibe sabe que se tiene que poner forro pero igual no se lo pone, digamos no pasa solamente... sí puede ser algo de ignorancia, pero no pasa solamente por la información, pasa por un estar en riesgo todo el tiempo y estar ahí en el límite, en el borde (Entrevista N° 6 – Operadora PCV).

Esta crítica se asentaba en la impronta que algunos talleres presentaban en términos de centrarse en la transmisión de información a los destinatarios. Sin embargo, otros talleres imponían una dinámica diferente, no se orientaban a informar a los participantes, sino a organizar actividades grupales estructuradas con fines específicos, ligados fundamentalmente a instar procesos de transformación individual en cuanto a la auto-percepción, la concepción del futuro, la relación con el mundo del trabajo o la familia. Al respecto luego veremos, el *Taller sobre Proyecto de Vida*.

La declinación de este tipo de reuniones grupales marca la proliferación de formas de trabajo grupal más *flexible*, en el sentido de estar más abierto o poroso a los emergentes de los grupos de jóvenes. Esas otras formas tienen una planificación más escueta, mayormente ligada a la propuesta por parte de los operadores de preguntas o “disparadores” sobre alguna temática, dando libertad para que luego los procesos de discusión grupal desplegaran derivas que son sólo “coordinadas” o administradas por los operadores. A su vez, estos disparadores son presentados



como flexibles en el sentido de “recuperar” preocupaciones detectadas en los grupos. En el extremo, esta forma de trabajo grupal se presenta bajo la forma de una “charla” abierta, el puro “emergente” grupal, en el que el coordinador intenta retomar, de los temas o los planteos de los jóvenes, los elementos que la intervención entiende como significativos para el trabajo preventivo. Estas formas de reuniones grupales fueron las que caracterizaron al PCV en una segunda instancia y también a los programas PostPCV y PIM.

Como ya mencionamos, producto de la crítica de los operadores locales, en particular en el PCV, hay en la reorientación de las reuniones grupales un alejamiento marcado del componente “informativo” que contenían algunos de los talleres; las reuniones grupales, a partir de la propia dinámica de la discusión orientada por la coordinación de los operadores hacia las cuestiones entendidas como fundamentales, intentaron producir en los destinatarios una reflexión crítica sobre sus dichos y prácticas. Sin embargo, algunos talleres también pretendieron generar dinámicas de este tipo (como luego veremos acerca del Taller de Proyecto de Vida) aunque manteniendo su carácter de actividad estructurada. En los siguientes pasajes de entrevistas reconstruyen las expectativas respecto a las reuniones grupales en el PCV:

Reuniones grupales donde depende del perfil de los chicos que integren esa reunión, se trabaja sobre el emergente que serían ellos. Siempre el grupo, el espacio, es de ellos. Se tienen que apropiarse de ese espacio, nosotros lo que hacemos generalmente es coordinar, nada más; coordinar para poner un poco de orden... (Entrevista N° 4 – Operadora PCV).

...hablaban de lo que querían digamos... siempre respetándose... había un horario, por ejemplo, el grupo de las once eran ocho, nueve... entonces venían y nosotros “que tal, que cuentan” y ahí empezaban a hablar de cualquier cosa, de ‘mi mamá está internada’, ‘si no sabes el barrio esta lleno de...’ (...) “...si no estaban vinculando la cuestión, nosotros los traíamos, los relacionábamos con eso, con el tema de los límites, y de la ley... (Entrevista N° 6 – Operadora PCV).

Como observamos, la mecánica de las reuniones grupales es presentada como un trabajo a partir del *emergente* de la misma, siendo tarea del operador *coordinar* los intercambios entre los destinatarios. Pero se trataba además de una coordinación que se plantea una tarea específica: la de vincular los temas emergentes y las discusiones espontáneas con las problemáticas con las que son construidos los jóvenes destinatarios: “*el tema de los límites, y de la ley...*”. También surge la construcción en torno a las reuniones grupales como la creación de un *espacio*, y dada la dinámica de las reuniones, como un *espacio de comunicación*. Se trata de la creación de un

ámbito de interacción que, como luego veremos, intenta presentarse como un espacio opuesto a los espacios sociales “naturales” donde estos jóvenes se relacionan, justamente por esto, por ser un ámbito habilitado para la comunicación, en el que puedan escuchar “otras” voces.

En uno de los diarios de operadores del PCV, estas reuniones grupales son presentadas como encuentros informales, simplemente como “juntarse a hablar”:

El curso de electricista domiciliario que habíamos recibido por mail, que a Gastón inicialmente le había interesado, al ver que los horarios eran de mañana él dijo ‘pero me pierdo todas sus charlas’, lo que me alivió porque a veces creo que se aburren de juntarnos a hablar (Diario de operador N° 1 PCV).

Las formas flexibilizadas de reunión grupal continuaron en las lógicas de intervención que prosiguieron los programas municipales PostPCV, dejando de lado las dinámicas grupales de reunión más planificadas al estilo de los talleres. Esto se observa en la misma “flexibilidad” que va adquiriendo el propio término “taller”, que es utilizado también para denotar estas reuniones menos estructuradas, y no en el sentido que originalmente tuvo el término, que nosotros mantenemos como distinción analítica.

El PIM se caracteriza por presentar también sus reuniones grupales en el sentido más desestructurado que hemos referido: como *charlas*. Así, la operadora territorial describe sus encuentros con los jóvenes como ámbitos donde la lógica de comunicación adquiere formas sumamente espontáneas. Esos contactos tenían un carácter informal en varios sentidos diferentes: no tenían un lugar físico propio o utilizado regularmente (a diferencia del PCV y sus continuaciones municipales), es decir, las charlas en general eran en la calle, organizando con los jóvenes el lugar y la hora puntual del encuentro: “...a tal hora en esta esquina” (Entrevista N° 36, Operadora PIM). Y por otro lado, ante la referencia de la idea de taller (como es construida en el PCV), la entrevistada manifiesta que el grado de informalidad y lo abierto o no estructurado de las “charlas” no hacen justicia con ese rótulo. Las charlas, tangencialmente, aunque esto es construido por la entrevistada como parte importante del trabajo de prevención, retomaban situaciones de la vida cotidiana de los jóvenes acerca de situaciones de violencia o prácticas delictivas intentando que ellos situaran sus decisiones o acciones en dichos procesos.

De esta manera, vemos que las instancias de discusión grupal se presentaban en el PIM, en continuidad con el PCV y los programas PostPCV, como una instancia de comunicación grupal que instaban a los jóvenes a la reflexión sobre su participación en la comisión de delitos y

acciones entendidas como violentas. Pero por otro lado, entendemos que en estas formas extremas de flexibilización de la instancia grupal, en esta representación de las reuniones grupales como “juntarse a hablar”, emerge una forma de problematización en los programas que oscurece al propio programa como intervención. Nos referimos a cierta dilución del lugar de intervención estatal, que al ser asimilado a una charla informal, se presenta como “natural” del mundo de la vida de los destinatarios y por lo tanto, como “no-intervención”. Así, vemos que en torno de las reuniones grupales se organiza una construcción en la que se articulan tanto elementos que entienden a las mismas como espacios diferenciados y en oposición con los ámbitos de la vida cotidiana de los jóvenes destinatarios del programa, como otros que presentan la intervención de manera atenuada, como una “charla” informal. Este desdibujamiento del lugar de la intervención se observaba en la noción de *acompañamiento* que desarrollaba la *clínica de la vulnerabilidad* de Domínguez Lostaló.

Así, las reuniones grupales como tipo de intervención caracterizaron las estrategias implementadas por el PCV, los programas locales PostPCV y el PIM. En el primero se describe una tendencia hacia la flexibilización de sus formas, que se continúan en los PostPCV, desde los talleres estructurados a las reuniones a partir de “disparadores” y emergentes. El PIM muestra esta última variante como forma de reunión grupal. Como elemento común aparece la construcción de sentido de reunión grupal como espacio de comunicación que, como ámbito diferenciado de los espacios de sociabilidad propia de los jóvenes destinatarios, intenta problematizar su participación en la comisión de delitos, en las prácticas entendidas como violentas.

#### 7.1.2.2. Proyectos

El trabajo grupal en los programas analizados adquirió otra dinámica diferenciada de las reuniones grupales: como mencionamos, se articularon formas de trabajo grupal que presentaban las modalidades de *proyectos*. Estos implicaban la organización de actividades recreativas, culturales o productivas que establecieron ciertas realizaciones de manera continuada en el tiempo, con un objetivo que iba más allá de la comunicación grupal, aunque la misma era, como veremos, uno de los elementos valorados por las intervenciones.

Los proyectos tuvieron relevancia en la primera impronta del PCV, especialmente los emprendimientos productivos, que eran explícitamente propuestos en la formulación original del mismo, y que se articulaban con los lineamientos de *proyectos comunitarios* que prescribía el PEC. No obstante, en los inicios del PCV, también los proyectos tuvieron variantes recreativas: uno de los más recordados por los operadores en las entrevistas es el *Torneo de Fútbol* que organizaron reuniendo a los grupos de jóvenes destinatarios del PCV de los distintos municipios en los que se implementaba. Algunos de los emprendimientos productivos que se organizaron en el PCV (aunque una significativa cantidad de estos no avanzaron mucho más que sus primeros pasos) fueron: los proyectos de “*Jardinería, poda, retiro de escombros*”, de “*Costura de ropa de niños y guardapolvos de jardín de infantes*” o de “*Producción de miel*”. Para algunos de ellos se intentó un vínculo con el Programa *Manos a la Obra* del Ministerio de Desarrollo Social de la Nación, que analizamos en el capítulo 4. Con respecto a esta experiencia, es reconstruida en las entrevistas como fallida y sólo se ensayará en este primer momento de la intervención. Como centro de la explicación del fracaso aparecen fundamentalmente las particularidades subjetivas que comparten los destinatarios en relación con el *trabajo*, en relación a su falta de constancia y disciplina para sostener un emprendimiento de este tipo, como luego analizaremos.

Si bien los proyectos de emprendimientos productivos no reaparecerán en el desarrollo del PCV ni en su continuación en los programas municipales PostPCV, sí lo harán, aunque muy puntualmente, los proyectos de tipo cultural y recreativos. Durante el desarrollo del PCV podemos referirnos al proyecto de construcción de mapas de las villas configuradas como zonas de intervención. Bajo el diagnóstico de que las villas eran desconocidas para la mirada estatal, en el sentido de aparecer como “manchas” dentro de los planos de catastro urbano, el proyecto organizaba a los destinatarios para que a partir de recorridas por el barrio, construyeran un plano de los pasillos, las casas y los lugares relevantes del mismo, en una suerte de “representación” de la propia comunidad. Este trabajo también suponía la reconstrucción de los lazos comunitarios de los jóvenes destinatarios, como luego veremos en el apartado abocado al análisis de la forma de territorialización que plantearon estas intervenciones. Ya en el programa PostPCV del Municipio 2, encontramos el Proyecto de “Fotografía”, que también en una lógica de “representación” comunitaria, instaba a los jóvenes a diferentes actividades ligadas a fotografiar el propio barrio, actividades centradas en la consigna de distinguir y retratar lo “bueno” y lo “malo” del barrio, elemento que también desarrollaremos en el apartado sobre las formas de elaboración de las

zonas de intervención. Por último, también en el programa PostPCV del Municipio 2 se da otro de los casos puntuales en el que se realiza un proyecto: es un *Merendero* para niños del barrio, que funcionó una vez por semana durante el año 2008 sostenido por el trabajo de los jóvenes, en el cual también se organizaban actividades recreativas y clases de apoyo para los chicos que asistían al mismo. Este merendero es reconstruido por el programa como momento de reconocimiento por parte de los destinatarios de las “necesidades” del barrio, y en este sentido como forma de reconstitución de los vínculos comunitarios entre el barrio y los jóvenes. Pero por otro lado, también se destaca que ese trabajo grupal de desarrollo del merendero era el momento para intervenir sobre las características subjetivas que hacían tan problemática la organización de estas instancias, y más en general las particularidades de la relación de los jóvenes con el mundo del trabajo. El merendero era un disparador para la identificación de las prácticas que eran entendidas como características de los jóvenes, poniendo sobre el tapete la cuestión del trabajo, del trabajo con otros, la capacidad de sobreponerse a los obstáculos, todas dimensiones que eran entendidas como incapacidades que caracterizaban a esa población objetivo.

En relación al PIM, la forma de trabajo grupal configurada por los proyectos, deja el lugar marginal que tuvo a lo largo del desarrollo del PCV y los programas PostPCV, y adquiere el centro de las intervenciones instrumentadas. En sentido estricto, las formas de intervención tipo proyectos son las únicas reconocidas en los documentos como intervenciones propiamente dichas, dado que las reuniones grupales sólo son tratadas como tales en las entrevistas en profundidad con los operadores territoriales. En su corto desarrollo de intervenciones, el PIM estructuró dos proyectos con su población objetivo. El primero de tipo recreativo y el segundo en la forma de emprendimiento productivo. Como ya dijimos, el proyecto recreativo se denominó “Vacaciones Compartidas”. Este proyecto nace desde la participación de la Secretaría de Seguridad Comunitaria dependiente del Ministerio de Seguridad de la Provincia de Santa Fe en el Gabinete Social<sup>33</sup> de la provincia.

El germen de esta experiencia fue la participación de los grupos de jóvenes del PIM en las actividades de clubes provinciales, instancia articulada en dicho espacio interministerial. La misma consistía en que algunos días a la semana estos jóvenes accedieran a la pileta de natación

---

<sup>33</sup> Entendido como “espacio interministerial de discusión y gestión de políticas públicas para abordar integralmente la problemática social. Está integrado por los siguientes ministerios: Desarrollo Social, Justicia y Derechos Humanos, Innovación y Cultura, Educación, Salud, Seguridad y Gobierno y Reforma de Estado” (Documento N° 8, PIM).

y a las instalaciones de uno de los clubes provinciales, en donde pasaban la mañana o la tarde. La actividad incluía el transporte de los jóvenes en vehículos dispuestos por el gobierno provincial desde su barrio hasta el club.

Este proyecto se desarrolló bajo el diagnóstico de que una de las dificultades fundamentales de estos jóvenes es que viven limitados por el “cercos” simbólico de sus barrios. Esta frontera fue relacionada, como luego analizaremos, con la violencia policial sobre los jóvenes habitantes del barrio, ejercida más intensamente cuando traspasaban los límites del mismo. Pero, a su vez, fue asociada con la violencia intracomunitaria de los enfrentamientos entre bandas, de los cuales estos jóvenes son identificados como protagonistas. Por otro lado, existía la percepción de que una de las pocas actividades recreativas que realizaban estos jóvenes, en el marco del intenso calor del verano santafesino, era el bañarse en el río, práctica que era entendida como riesgosa, debido a la posibilidad de accidentes. De esta manera, la actividad es destacada en cuanto a su capacidad para “sacar” a los chicos de sus barrios y quebrar esos límites simbólicos que los mantenían en la “esquina”, proponiendo una recreación concebida como segura, en la que podían acceder a una pileta con guardavidas, es decir, un lugar no riesgoso para ellos. Además, se destaca la idea de que iban a converger con otros grupos de chicos, vinculados a otras instancias gubernamentales provinciales, como el Ministerio de Educación o el de Desarrollo Social.

Otra de las dimensiones que es destacada como significativa de esta intervención por los agentes del PIM es el proceso de “acuerdos” y “compromisos” que la participación en esta actividad permitía entre el programa y los jóvenes. Destacando lo conflictivo de la interacción de estos jóvenes en la pileta, tanto con otros grupos de jóvenes como con los diferentes agentes de las otras instancias institucionales, subrayan el trabajoso proceso de aprendizaje que llevó la idea de que “*me está controlando para cuidarme, no para echarme de la pileta o para marcarme que soy el negro de mierda*” (Entrevista N° 36, Operadora PIM). Este pasaje de conflictividad a una interacción “pacificada” es visto por el programa como uno de los “avances” y proceso positivos buscados y que lograba la intervención de “Vacaciones Compartidas”.

El segundo proyecto instrumentado por el PIM es de carácter productivo, denominado “*Refacción y Comercialización de bicicletas*”. El proyecto, que comienza en junio de 2010, es el punto de contacto donde confluyen el PIM y el PEC, aunque en el marco de una estrategia más compleja de *multiagencialidad*, que es uno de los ejes rectores del programa: el Ministerio de Seguridad de la Provincia de Santa Fe aportó 850 bicicletas (en diferentes estados de

conservación) en desuso que se encontraban depositadas en dependencias policiales. El Programa de Territorios Productivos del Ministerio de Desarrollo Social aportó el capital inicial para la compra de herramientas y materiales necesarios para la refacción de las bicicletas. El Programa Buenas Prácticas del Ministerio de Desarrollo Social de la Provincia de Santa Fe aportó los capacitadores calificados en armado y refacción de las bicicletas. Los lugares de trabajo y depósito fueron cedidos por instituciones territoriales de las zonas de intervención. En este marco, el Ministerio de Trabajo, Empleo y Seguridad Social de la Nación, a través de un convenio con la Secretaría de Seguridad Interior, destinó setenta PEC durante seis meses. En los casos de los jóvenes que no cumplen los requisitos como destinatarios del PEC, la Coordinación de Servicio de Orientación Social del Ministerio de Desarrollo Social de la Provincia de Santa Fe otorgó becas del Programa de Becas para Jóvenes. Este entramado multiagencial, que como dijimos es más complejo que el presentado en el PCV, tiene también su origen en el ámbito del Gabinete Social del Gobierno de Santa Fe. Esta intervención se extiende a su vez en la reparación de sillas de ruedas, dada la facilitación de las mismas por parte del Ministerio de Salud provincial:

En el proceso de organización del emprendimiento surgió la oferta de parte del Ministerio de Salud de la Provincia de un acuerdo para refaccionar sillas de ruedas en desuso por estar deterioradas. Dado que los requerimientos técnicos eran similares, comenzaron a trabajar con las sillas de rueda en tanto se efectivizaba la logística de espacios y traslado de las bicicletas a los lugares de funcionamiento de los talleres (Documento N° 11, PIM).

Esta estrategia de emprendimientos productivos es presentada como una instancia generadora de procesos de construcción identitaria, vínculos, reconocimientos y también ingresos “que compita” con la construcción identitaria que portan los jóvenes. Así, uno de los objetivos propuestos para esta estrategia es aportar alternativas “más allá de lo laboral”, que permitan

...trabajar, en clave de reducción de violencia y prevención del delito, las condiciones de participación en las propias actividades y el compromiso necesario para sostenerlas (Documento N° 8, PIM).

Así, como en el caso del proyecto del Merendero que vimos en el programa PostPCV del Municipio 2, estas actividades crean la oportunidad de “trabajar” con los destinatarios las formas de participación, los compromisos y los acuerdos en la clave de reducción de la violencia y prevención del delito. Como contracara de la complejidad del entramado multiagencial, creemos

que es significativo subrayar la debilidad y fragilidad que a su vez esa misma complejidad expresa. Creemos que es pertinente destacar que ese entramado de módicos y marginales elementos (bicicletas en desuso arrumbadas en dependencias policiales o sillas de ruedas con desperfectos, también arrumbadas en hospitales públicos, espacios cedidos por organizaciones vecinales, y una cantidad baja de PEC) muestra una intervención pobre de recursos institucionales.

De esta manera, observamos cómo la modalidad de trabajo grupal establecida en los *proyectos* se configuró como central en la formulación inicial del PCV y luego quedó relegada a una marginalidad con sólo algunas experiencias en su desarrollo y en los programas PostPCV. Por su parte, los proyectos fueron *las* intervenciones que desarrolló el PIM durante su corto accionar.

#### 7.1.2.3. Entrevista individual

Como hemos mencionado, la entrevista individual fue un dispositivo nacido del ejercicio mismo de implementación del PCV, que adquirió una creciente importancia en los años de su implementación, y que luego de su finalización en el año 2008, se continuó en los programas locales PostPCV. Como ya dijimos, el PIM no previó la entrevista individual como estrategia formalizada. Esta creciente importancia de la entrevista individual, aunque presente en ambos municipios, será más fuerte en el Municipio 1 que en el Municipio 2 (en algunas zonas de este último no mostró esos los niveles de formalización y regularidad). Esta diferencia se engloba en la idea de *intervención flexible*, abierta a las particularidades de las zonas, los emergentes de los jóvenes, a los “estilos” de los operadores. Esta distancia se profundiza aún más en la etapa PostPCV, cuando la importancia de la entrevista individual adquiere aún mayor peso en el Municipio 1 y en el cual, en el contexto de la finalización del PEC a partir de principios del año 2010, el trabajo grupal casi se desarticula por completo por la merma en la población objetivo.

Nos referimos a una centralización aludiendo a elementos cuantitativos y también cualitativos. En relación a los primeros, dando una mirada de conjunto, la entrevista individual es construida como el tipo de intervención por la que transitan todos los destinatarios del PCV y los programas locales PostPCV, mientras que las instancias grupales son presentadas como una segunda instancia, a la que los sujetos acceden luego de la evaluación de los operadores en las



entrevistas individuales. Esta evaluación utiliza dos criterios rectores: en primer lugar, que al joven le “sirva”, según sus particularidades subjetivas, su momento emocional; en segundo lugar, que le “sirva” al grupo: que sus comportamientos, en sentido estricto, que sus capacidades subjetivas sean aptas para el trabajo en conjunto y no sea disruptivo de la instancia grupal. En este sentido, aparece la idea de que hay jóvenes que están “listos” para el grupo y otros que no, que requieren más tiempo de trabajo en las entrevistas individuales para que puedan desempeñarse en los espacios grupales.

Por otro lado, si la entrevista individual es el tipo de intervención característica del “ingreso” a la intervención, también es la estrategia característica del “egreso” en estas intervenciones: surge la idea de que los jóvenes que han hecho un largo camino como destinatarios (en un tiempo que es calculado entre un año y medio y dos años), y que ya han atravesado por las instancias del trabajo grupal de manera satisfactoria, sólo continúan participando en el ámbito de un “seguimiento” individual en las entrevistas, denotando así que han operado un proceso de transformación que los pone en una suerte de período “aliviado” de la intervención. En cuanto al carácter cualitativo de la entrevista individual, aparecen en los relatos como una de las estrategias que produce mayores efectos en los jóvenes participantes (ver Ayo, 2009; 2010b).

La entrevista individual es presentada como una entrevista en profundidad en la que se tratan problemáticas personales, ligadas a la historia individual y familiar; también es construida como un *espacio de diálogo*, diferente y, sobre todo, en oposición a los espacios de sociabilidad que encuentran los destinatarios en sus comunidades: se trata de un espacio que puede proponer “otras respuestas”. De esta manera, en continuidad con lo que observamos en las formas de trabajo grupal, la entrevista individual se presenta como un *espacio de comunicación*, que por constituirse en oposición a las pautas culturales comunitarias de las zonas de intervención, opera un proceso de transformación subjetiva que es entendido como preventivo del delito (daremos atención a este punto luego).

Pero más allá de estos elementos comunes, la entrevista individual reconstruye la noción de *intervención flexible* adquiriendo ciertas propiedades variables. Una de las más generalizadas es la distinción entre las formas que va adquiriendo la entrevista según la pertenencia profesional del operador, atravesada por una diferenciación central, la de los trabajadores sociales y los psicólogos, las dos profesiones mayoritarias dentro de los equipos de operadores del PCV y los

programas locales PostPCV. Aunque siempre de manera ambigua, los operadores reconstruyen estas diferencias disciplinarias reponiendo la construcción de sentido sobre la entrevista individual como el ámbito natural de desempeño de los psicólogos por su formación profesional, y el grupo (el trabajo grupal) como lugar propio del trabajador social. Pero en cuanto al desempeño y a la impronta en las entrevistas individuales, la diferencia que surge es que los trabajadores sociales se orientan hacia la cuestión “vincular”, entendida como la relación problemática del joven en sus lazos con su familia, fundamentalmente, pero también con respecto a los lazos comunitarios o con otras instituciones, especialmente la escuela. Por su parte, las entrevistas llevadas adelante por psicólogos son reconstruidas como orientadas fuertemente a cuestiones más “estructurales”, en el sentido de patologías ya arraigadas en las estructuras psíquicas o subjetivas de los destinatarios. Desde esta construcción, se elabora la distinción de casos de jóvenes respecto de los cuales se entiende que necesitan entrevistas individuales para psicólogos o para trabajadores sociales, según sus particularidades o su historia de vida. Y también es el motor de la implementación, sobre todo en el Municipio 1, de *duplas* de operadores en las entrevistas individuales, como forma de complementar los diferentes abordajes.

En el marco de la entrevista individual la dinámica es reconstruida como organizada en torno a los “emergentes” que aporta cada joven, es decir, centrada en las preocupaciones, las angustias o los problemas que estos sujetos plantean en la instancia individual y los que son reconstruidos por el mismo espacio en que esta entrevista se produce (un programa de prevención del delito) y por el accionar explícito de los operadores, poniendo en cuestión las actitudes o conductas, las características y elementos subjetivos y las formas de los lazos sociales y comunitarios que son entendidos como causas de las prácticas delictivas o, más en general, de los comportamientos violentos. Esta idea de espacio abierto a los emergentes, es sólo contrarrestada por la referencia a momentos en los cuales el operador tiene la iniciativa, adquiere un papel de mayor indagación, fundamentalmente como forma de conocer la “historia de vida” de estos sujetos, es decir, como diagnóstico para la planificación de la intervención. Este momento más cerrado de la entrevista individual es presentado como característico de la etapa de ingreso de los jóvenes, en las primeras entrevistas.

A su vez, las diferencias o la flexibilidad en las formas en las que se desarrolla la entrevista individual en las distintas zonas y municipios se expresa también en la regularidad y formalización de la misma dentro de la estrategia global. Como construcciones polares tenemos

las nociones de *la lista* por un lado, y la de *demanda* individual por otro. La primer noción es característica de la intervención del PCV y el programa PostPCV en el Municipio 1, en el sentido de una fuerte estructuración de la entrevista individual dentro de la estrategia, estableciendo los días y los horarios para la misma de cada joven dentro de una *lista*. Como polo opuesto, la idea de la *demanda* individual es propia de una de las zonas del Municipio 2 que muestra a la entrevista individual como una intervención con una regularidad laxa, dependiente de los requerimientos de los destinatarios que saben que es un espacio abierto por el programa. El resto de las zonas del Municipio 2 presentan, aunque sin la cristalización en la noción de *lista*, una regularidad y una formalización más cercana a esta. Por otro lado, también la regularidad de las entrevistas individuales es vinculada al compromiso y a la constancia de los jóvenes, presentando que los más participativos y regulares lo hacen una vez por semana, pero que hay quienes que por sus características personales, pero también por sus condiciones laborales<sup>34</sup>, no pueden “sostener” esa organización y terminan participando con una entrevista cada dos semanas. Es decir que la flexibilidad de la intervención también, en este sentido, se presenta como receptiva de las particularidades de los sujetos y de sus condiciones de vida.

### 7.1.3. Mecanismos preventivos

En este apartado nos abocaremos a reconstruir las formas en que las intervenciones de prevención social del delito analizadas reconstruyen lo que llamamos *mecanismos preventivos*: los medios, arreglos, funcionamientos o articulaciones por los cuales las estrategias desplegadas tendrían efectos preventivos del delito para estos programas. Es decir, cuáles eran los mecanismos por los cuales las intervenciones tenían o deberían tener efectos preventivos sobre los jóvenes destinatarios, desde la perspectiva de los agentes comprometidos con el desarrollo de dichos programas, observadas en sus prácticas cotidianas de gestión.

---

<sup>34</sup> La precariedad de los trabajos a los que acceden estos jóvenes es señalada como fuente de imprevisión de los días y horarios de trabajo y por ello el no cumplimiento con las actividades del programa.

### 7. 1.3.1. El lugar de la política social

Aquí analizaremos un eje medular de nuestro análisis: la forma en que estas intervenciones, dada su construcción como políticas de prevención *social* del delito, problematizaron su relación con el campo de las políticas sociales. Y más específicamente, la manera en que construyeron el papel de las políticas sociales en las políticas preventivas. Con esta relación nos referimos al hecho de que toda política de prevención *social* del delito performa una definición sobre los efectos de las políticas sociales sobre los procesos de criminalización de ciertas conductas y en este sentido, en su desarrollo concreto, reelabora una forma de relacionar las condiciones de vida de los sujetos y los procesos de criminalización (tanto en términos de la “conducta criminal” como en cuanto al accionar de las agencias de política criminal).

#### a) La exterioridad de la política social

La grilla que estructura fundamentalmente la relación que establecen estos programas de prevención del delito con el campo de las políticas sociales es la de una *exterioridad* de estas últimas con respecto a las intervenciones preventivas. Esta concepción de una exterioridad de las intervenciones sociales con respecto a lo que se problematiza como las estrategias preventivas del delito propiamente dichas, se elabora tanto en el PCV como en los programas locales PostPCV. Y, aunque el PIM presente algunos matices que luego repasaremos, también podemos observarla en él.

Como dijimos, las políticas de prevención social del delito se presentan como poniendo en juego o articulándose en su desarrollo con políticas sociales, y en este sentido, sus propias formas de intervención se estructuran como estrategias sociales (Crawford, 1998), es decir, como políticas que tienen por objeto el moldeamiento de las condiciones de vida de los sujetos y los grupos sociales (Danani, 1996; 2004). Sin embargo, lo que caracteriza a estos programas es entender a las políticas sociales como una entidad exterior a los tipos de acciones construidos como su intervención. En el caso del PCV y los programas PostPCV, la articulación central con el campo de las políticas sociales se produce con el PEC. La manera de referirse al PCV con la noción de *programa* que circula en sus agentes de gestión y en sus documentos, se elabora a partir de su distinción explícita con respecto al PEC. Así, aunque desde el punto de vista del

funcionamiento, el PCV y el PEC se presentan integrados como intervención sobre una población-objetivo que “recortan” de manera mutua, la construcción del “programa” de prevención del delito surge como un espacio diferenciado del PEC. La articulación intensa entre ellos se expresa en que el PCV, sus intervenciones, se constituían en la *contraprestación* que era condición para la asignación del PEC (bajo la lógica de los programas *workfare* que analizamos en el capítulo 4). La prevención del delito y la puesta en marcha de sus *mecanismos preventivos* específicos suceden en un campo *más allá* del PEC, y en algún sentido luego de él.

En el programa nunca fue importante. Siempre ponemos en primera instancia el espacio que brindamos, antes que el PEC. (...) Porque es así, el PEC es una cosa que viene del Ministerio, y nuestro programa es otra cosa. Entonces siempre tratamos de separar eso (Entrevista N° 4 – Operadora PCV)”

De esta manera, la forma en que es problematizada la relación entre políticas sociales y prevención del delito queda marcada por esta escisión que separa el *programa*, ese espacio de intervención configurado por las actividades organizadas como preventivas del delito y que como vimos conjugaban de manera flexible reuniones grupales, proyectos y entrevistas individuales, del PEC y su transferencia de ingresos (condicionada a la participación en el PCV). Esta exterioridad de la política social que se construyó acerca de la confluencia entre el PEC y el PCV, se mantiene en los programas municipales PostPCV.

#### b) La instrumentalidad de la política social

Ahora bien, la idea de *exterioridad* de la política social se conjuga con otro eje que organiza extendidamente a estas estrategias en su articulación con el campo de las intervenciones sociales: esta es la idea de una *instrumentalidad* de la política social. La política social, y en el caso específico del PCV y los programas PostPCV, el PEC, son entendidas como un instrumento, como una herramienta que estos programas preventivos utilizan con un fin específico: el de hacer ingresar a los destinatarios en los espacios de intervención que organizan para tal fin. En este sentido, la política social es reconstruida como un instrumento para que los jóvenes se incorporen a las formas de intervención: los trabajos grupales, en las formas de reuniones o proyectos y en las entrevistas individuales.

Entonces, para nosotros siempre lo que tuvimos en claro es que era una herramienta... (...) La idea es que sirva como una herramienta para acceder a otros aspectos de la vida de ese joven que nos preocupa y creemos que tenemos que trabajar más en ese punto... (Entrevista N° 8 – Autoridad Local PCV).

A ver, a nosotros nos sirvió como la manzana, para atraerlos; como la zanahoria, digamos. Como decía una compañera mía, es la zanahoria para atraerlos y poder trabajar (Entrevista N° 5 – Operadora PCV).

El PEC me parece que funciona para la convocatoria de los jóvenes y para el crecimiento del grupo. Si no hubiese PEC no sé si funcionaría directamente (Entrevista N° 27 – Operador PostPCV)

De esta manera, el PEC es construido como el “atractivo” que seduce a la población objetivo de los programas preventivos. Esta noción presenta entonces al ingreso de los jóvenes y su participación de las actividades como la moneda de cambio que ceden para ser beneficiarios del PEC, entendido como un *valor*. Este valor, que los jóvenes otorgan al PEC y a su transferencia de ingresos condicionada a la participación en las actividades configuradas como preventivas, es construido por las intervenciones como valor material, pero también como valor *simbólico*. Los agentes de intervención de estos programas, aunque reconociendo el módico monto de la transferencia de ingresos que otorga el PEC (\$150 que ha sido desvalorizado constantemente por la inflación) entienden que las condiciones de vida de estos jóvenes atravesadas por la pobreza hacen todavía “atractiva” la transferencia de ingresos del PEC en términos materiales. Sin embargo, en el mismo movimiento, argumentan que hay otros elementos que cimientan la instrumentalidad del PEC, de orden simbólico: el PEC es vinculado por los jóvenes al *mundo del trabajo* (según la elaboración de los operadores), en una representación que asimila esta transferencia de ingresos con la remuneración por el trabajo asalariado: “*Es como un sueldo. Vengo a hacer este trabajo y después tengo esto*” (Entrevista N° 22 – Operadora PostPCV). El valor simbólico del PEC se relaciona con su ligazón con el trabajo y su inscripción a la formalidad y regularidad que otorga socialmente la relación salarial. Y esto en ese doble sentido: como ingreso regular, también como ingreso legal, pero fundamentalmente como ingreso legítimo socialmente. El PEC como valor simbólico aparece así como dinero “legal”, que tiene un plusvalor con respecto a los ingresos ilegales, en cuanto a su capacidad de otorgar una inscripción social legítima (Castel, 2004) en una referencia también a sus relaciones familiares: “*Legalidad también en la familia: ‘Traigo esta plata que fui al banco a hacer la cola’*” (Entrevista N° 19 – Operadora PostPCV). Ahora bien, si en la reconstrucción de nuestros

entrevistados el PEC presenta ese plusvalor como ingreso legal frente al delito, su legitimidad se encuentra asentada, a su vez, en su reposición de la obligación al trabajo (“*Es como un sueldo. Vengo a hacer este trabajo y después tengo esto*”). Aquí reencontramos la línea de fuerza central que estructura, como desarrollamos en el capítulo 4, las intervenciones tipo *workfare* y que otorga sentido a la noción de *contraprestación laboral*: no es *mera* asistencia, es necesario realizar un trabajo (o un simulacro de trabajo) que legitima la percepción de un beneficio y que insta también a una activación, a una transformación subjetiva. La prevención del delito se convierte en este (pseud) trabajo o en esta referencia simbólica al trabajo que legitima el beneficio del PEC y que insta a una movilización subjetiva: *no es mera asistencia*, como luego desarrollaremos.

Por otro lado, el PEC es presentado como portando un valor simbólico ligado a la idea de regularidad en el marco de las estrategias económicas de los jóvenes, en la que prima una “lógica del cazador” (Merklen, 2000) sumamente precaria de conjugar formas variadas e inestables de obtención de recursos, como *changas* u otros planes sociales. En este esquema, el PEC es valorado como un ingreso fijo, regular y estable, que aunque módico, otorga cierta previsión en un horizonte de vida sumamente incierto. A ello se agrega que a partir de esa cualidad, el PEC adquiere cualidades preventivas, en términos de que el PEC los “ordena”:

Para ellos, yo lo veo más como un valor simbólico (...) Les permite sostener. ‘Yo cobro 150 pesos, todos los meses puedo pagar, por una cama, 30 pesos, acá tenés el recibo’. Encuentran de repente un orden y sumar esta cantidad los ordena. Ellos necesitan mucho esto del orden. Cosas que tengan continuidad y que los ordene (Entrevista N° 20 – Operadora PostPCV).

El PEC inserta a los jóvenes en un régimen de premios y castigos que tiene efectos de organizar la subjetividad, que como luego desarrollaremos, se estructura a partir de la noción de *compromiso*. Pero también está ligada a la producción de un intento de activación de las capacidades subjetivas, que aquí se reflejan en la dimensión simbólica del PEC en tanto autovaloración: “*Yo creo que también que [lo importante es que] se lo están ganando [al ingreso que aporta el PEC]. Están viniendo durante la semana*” (Entrevista N° 20 – Operadora PostPCV). Esta mirada del PEC como mecanismo preventivo valorado centrada en el eje de la contraprestación laboral, se construyó a partir de su diferenciación con la idea de *asistencialismo*. Sin embargo, volveremos sobre la cuestión para argumentar que lo que se configura es una *crítica a la asistencia* (y no al asistencialismo neoliberal).

### c) La prevención como contraprestación

En esta dinámica de intercambio en las que el valor tanto material como simbólico que es atribuido al PEC es “puesto en juego” por el programa para que los jóvenes presten su conformidad a la participación en las actividades preventivas, estas últimas son problematizadas a partir de una noción propia del ámbito de las políticas sociales bajo la modalidad del *workfare*: *contraprestación*. La participación en las actividades que son entendidas como propias del programa de prevención del delito son construidas como la contraprestación que caracterizaron las condicionalidades de las políticas sociales asistenciales que se inscribieron en dicha modalidad, centrales en la reorientación neoliberal de la política social desde mediados de los años noventa, con la creación del Plan Trabajar, como observamos en el capítulo 4. Así, una de las condiciones para ser destinatarios del PEC (y la forma institucional del acuerdo entre el Ministerio de Trabajo, Empleo y Seguridad Social y el Ministerio de Justicia, Seguridad y Derechos Humanos presentan el mismo sentido) era la contraprestación de la participación en las actividades prescriptas por el PCV y luego por los programas PostPCV.

Me parece que al efecto del subsidio nosotros lo trabajamos más como contraprestación. Y la contraprestación también tiene que ver con la cultura de trabajo. Ellos vienen y por eso reciben tanto y a eso lo pueden perder. Y en la cultura del trabajo es similar: uno va, trabaja y si uno no cumple con determinadas rutinas del trabajo, no va a recibir lo que recibe por ir a trabajar (Entrevista N° 26 – Operador PostPCV).

Como observamos, la mirada acerca de la *contraprestación*, también es recuperada como forma de instalar en los jóvenes el compromiso del juego de premios y castigos propios de la *cultura del trabajo*, volviendo a la idea de compromiso ligada a la producción de un límite en la subjetividad de los jóvenes. Como luego desarrollaremos, a partir de la idea de contraprestación laboral que atraviesan a los programas preventivos analizados, puede reconocerse el modo de problematización del trabajo y los sujetos del trabajo que caracteriza a la reactivación neoliberal del *workfare*, centrada en la dimensión subjetiva-individual a partir de nociones como la de *empleabilidad* (Grassi, Hintze y Neufeld, 1994; Danani y Lindenboim, 2003; Grassi, 2003; Grondona, 2012).



d) La instrumentalidad en el nuevo contexto de finalización del PEC e incompatibilidad con la AUHPS

Este carácter exterior e instrumental que es otorgado al PEC se muestra fuertemente en los programas PostPCV en el contexto de finalización del PEC y de su incompatibilidad con una nueva intervención social que se pone en marcha a partir del año 2009, la AUHPS. En este marco en el que se suspenden las “altas” del PEC, entrando en su proceso de “migración”<sup>35</sup>, y en el que la incompatibilidad de este con la AUHPS<sup>36</sup> hacen mermar la población objetivo, el carácter instrumental de la política social se expresa en su falta: la imposibilidad de mantener las intervenciones sin esa “herramienta”. Esto sumado a otro elemento significativo que puede reconstruirse de nuestro trabajo de campo: las mejoras en los niveles de empleo que se registran progresivamente durante la década son reconstruidas como uno de los elementos que hacen mermar la población objetivo. Sin embargo, es necesario señalar que los jóvenes siguen siendo el sector de la población que presenta las peores condiciones de trabajo. A esto se suma la cuestión de la dificultad de dar “bajas” en el programa, porque la lógica de proyectos grupales del PEC establece un mínimo de destinatarios, cuyo incumplimiento provoca la baja del proyecto y de todos sus integrantes.

La idea, en realidad, del cobro del PEC a nosotros nos servía cuando existía la posibilidad de suspender [destinatarios] (Entrevista N° 28 – Operadora PostPCV).

Ahora con el tema de la asignación universal, que por un lado es un avance muy importante, por el otro, a nosotros actualmente nos está jorobando, porque no es compatible con el cobro, por ejemplo, del PEC. Entonces, se fueron cayendo, no podemos dar altas, con lo cual también al espacio grupal en un punto lo empobrece, porque después los pibes van haciendo su propio camino por el grupo y hay algunos que ya no están para venir y no se puede reponer quizás este lugar, se pierde ese

---

<sup>35</sup> El cual en cierta medida no fue absoluto y estuvo abierto a la negociación, como lo muestran la apertura de algunas decenas de altas para la intervención PostPCV en el Municipio 2 y para el PIM a mediados de 2010.

<sup>36</sup> Dado que su magnitud es marcadamente menor en cuanto a los destinatarios que alcanza la AUHPS, hacemos hincapié en ella. Sin embargo, el contexto de principios del año 2010, la incompatibilidad del PEC en los operadores de las estrategias preventivas también era relacionado con el Programa de Ingreso Social con Trabajo “Argentina Trabaja”. Este fue promulgado en julio del 2009 por el gobierno nacional con la finalidad de crear 100 mil puestos de trabajo en cooperativas destinadas a obra pública de mediana y baja complejidad, en municipios con mayores niveles de vulnerabilidad social (ver Danani y Hintze, 2011). Si bien recuperaba muchos de los sentidos de la recuperación contemporánea de la “economía social”, había una diferencia significativa: el beneficio que otorgaba a los “cooperantes” (\$1200) era muy superior a los que asignaban otros programas y en el momento de su lanzamiento (esto se desdibujó con su escasa actualización) era muy cercano al Salario Mínimo, Vital y Móvil (en agosto de 2009 el SMVyM era de \$1400).

espacio. En relación al cobro, digamos. Todo aquel que quiera venir, obviamente, sin cobrar, mejor. La realidad es que cuesta (Entrevista N° 28 – Operadora PostPCV).

En este sentido se plantea que esta verdadera reorientación en el campo de la política social (que como analizamos en el capítulo 4 reconfigura las relaciones entre los ámbitos de la asistencia y la seguridad social) conspiran contra la dinámica del programa de prevención del delito, en los términos e institucionalidad hasta aquí conocidos. Así, se plantea que la AUHPS entra en tensión con las formas de intervención que planteaban estos programas preventivos, que se articulaban con la dimensión condicional del PEC, en tanto *contraprestación*. Si esa dimensión hacía compatibles al PEC y al PCV y creaba una superficie de contacto entre los campos de la política social y la política criminal, las AUHPS no presenta esa compatibilidad dado que no incluye el eje de una contraprestación laboral o de capacitación laboral en su condicionalidad que tuvieron los diferentes programas tipo *workfare*; de esta manera, es presentada como un obstáculo en el desarrollo de la mecánica preventiva propuesta. Consideramos que este emergente de nuestro trabajo de campo es sumamente significativo para interpretar el vínculo que establecieron los campos de la política criminal y la política social en las estrategias preventivas y los modos de problematización que atravesaron a este vínculo. Así, uno de los puntos centrales de esta tensión que aparece entre estos programas preventivos y las reorientaciones que plantea la AUHPS es justamente la cuestión de las condicionalidades en términos de contraprestación: el PEC es un programa asistencial tipo *workfare* que plantea la contraprestación en proyectos comunitarios para trabajadores desocupados con el fin de “...que mejoren su empleabilidad y faciliten su inserción laboral”, es decir, una actividad centrada en la transformación individual del sujeto en la dimensión de sus capacidades, característica de estos programas, como ya dijimos en el capítulo 4.

El PCV encauza esa lógica de intervención e instituye sus actividades como la contraprestación que el destinatario debe realizar para calificar en la intervención social. De ahí que para el PCV, el PEC aparece en su dimensión instrumental, es decir, como “herramienta” para hacer ingresar a los sujetos y mantenerlos en los dispositivos previstos por la intervención: el trabajo grupal, los proyectos, las entrevistas individuales. En la AUHPS, la idea de la condicionalidad no se vincula con la de *contraprestación*. Esta nueva intervención social se plantea como extensión del componente de asignaciones familiares de la seguridad social hacia sectores no incluidos anteriormente, en especial los trabajadores informales. Su condicionalidad

se relaciona con el cumplimiento del calendario sanitario y la escolarización de los niños, pero no establece ningún tipo de contraprestación en términos de actividades o realizaciones que los padres deben emprender. Este debilitamiento de la condicionalidad en términos de contraprestación (junto a las otras reorientaciones que se observan en el campo de la política social, que hemos analizado en el capítulo correspondiente) es una de las claves para entender el significado de la tensión que plantean los operadores entre la dinámica de su intervención de prevención del delito y dichas intervenciones sociales. Entendemos que el debilitamiento de la idea de contraprestación vuelve incongruente un proceso de confluencia entre prevención del delito y políticas sociales, en la manera que hasta aquí articuló al PEC y al PCV y a los programas PostPCV. Esas modalidades eran la superficie de contacto que permitió una particular articulación estratégica entre los campos de la política social y la política criminal, los cuales al modificarse abren la posibilidad a la tendencia inversa: su desarticulación.

e) La crítica a la asistencia (y no al asistencialismo neoliberal)

La construcción de la prevención del delito como *contraprestación*, reproduciendo las formas de la condicionalidad que organizaron la recuperación neoliberal del *workfare*, se produce y a la vez se sustenta en una *crítica a la asistencia*. La prevención como contraprestación es valorada como actividad que la diferencia de los programas asistenciales, en tanto “plus” sobre la mera transferencia de ingresos que estos realizarían. Este plusvalor que es reivindicado en las intervenciones preventivas residía en que promovían una transformación de la subjetividad de los sujetos, que como analizaremos se vincularon a la construcción de la noción de límite y a la producción de capacidades subjetivas, centradas en el eje del *trabajo*. Si esta dimensión es construida como motor de una activación subjetiva, la sola asistencia es presentada como una forma de reproducir la pasividad y la “dependencia” de las políticas sociales.

R: ...por ejemplo, una bolsa de comida, entregar una bolsa de comida. En lugar de entregar una bolsa de comida, tratar de ubicar a la persona desde lo laboral. (...) Entonces bueno, hacer un poco más de hincapié a eso, que entraría dentro de una política social. Eso es un poco más... Porque sino volvemos al dar, al asistencialismo, que muchas veces lo criticamos (porque lo criticamos muchísimo), sin embargo se sigue haciendo. Entonces me parece que habría que apuntar un poco más...

P: ¿Y Comunidades Vulnerables te parece que iba en ese sentido o tenía también rasgos de lo asistencial?

R: No, desde mi experiencia yo te digo que no porque vos fijate, muchos chicos... Mira, sí podía ser como una política asistencial pero sin embargo tendrías a trabajar, no salir con trabajo porque nosotros no teníamos bolsa de trabajo, pero de repente recibieron la posibilidad de salir y presentarse al mundo del trabajo. Entonces no es tan asistencia social. En su momento era el aquí y ahora pero se siguió trabajando a largo plazo. [...] Me parece que no nos quedábamos con que el chico obtuviera los 150 pesos. Se trataba de trabajar desde las entrevistas, de trabajar un poquito. El que, de repente, destine esos 150, a ver qué es lo que se puede hacer (Entrevista N° 5 – Operadora PCV).

En este pasaje observamos la referencia a la noción de *asistencialismo*. Sin embargo, entendemos que lo que organiza esta producción no es la crítica al asistencialismo, sino la crítica a la asistencia en sí misma. Las discusiones en el campo de la política social construyeron una crítica al asistencialismo, como forma de asistencia arraigada en una evaluación de las características individuales de los sujetos desde una perspectiva moral (ver Alayón, 2000; Grassi, 2003), tradición que como observamos se extiende en el campo de las políticas sociales al calor de las reformas neoliberales de los últimas décadas. Este ejercicio de crítica intentaba diferenciar a dicho concepto de una noción de asistencia legítima centrada en la idea de derechos. Ahora bien: la construcción de sentido que circula en estos programas es justamente inversa: critica la asistencia por afianzar las características subjetivas pasivas y demandantes de los jóvenes y valora la condicionalidad de la contraprestación preventiva, centrada en su capacidad de transformación de aquellos componentes subjetivos ligados a las capacidades. Así, no presenta la estructura de la crítica al asistencialismo, sino un reforzamiento de este a partir de una crítica a la asistencia.

...egresar del programa con otro tipo de herramientas, otros recursos que ellos tengan. No depender tampoco toda su vida de que estén en el programa. La idea siempre es esa (...) La idea es que ellos tengan una herramienta como para seguir adelante y ayudarlos en este paso, trabajar con ellos en este paso para otro lado (Entrevista N° 19 - Operadora PostPCV).

Esta problematización organiza, a su vez, la idea de la productividad de la generación de una *falta*. Con ciertas reminiscencias psicoanalíticas, el PEC es presentado como operador o productor de la falta como forma de activación subjetiva a partir de lo módico de su transferencia de ingresos: es muy poco, pero tampoco sería útil que sea mucho, siempre debe ser un valor “incómodo”, porque la falta potencia el deseo y activa la búsqueda, la transformación, el cambio.

Tampoco sería bueno que fuera muy alta [la transferencia de ingreso del PEC], porque lo que genera es cierto acomodamiento en esa situación, cierto acostumbramiento al

subsidio y es más complicado. Fuerza a los beneficios secundarios de la situación (...) Que esté haciendo falta. Vos sabés que se tapan ciertos... que no hay falta, entonces: 'Está todo bien'. Esto quieren escuchar. 'A mí, techo y comida no me faltan'. Y es una abulia total. Está bueno que se pueda jugar algo de la falta. La falta tiene que ver con el deseo (Entrevista N° 26 - Operador PostPCV).

Pero podemos observar que en este sentido el PEC es ambivalente; si por lo reducido de su monto, es productivo porque pone en juego la *falta*, como política asistencial es problemática porque induce al “acomodamiento”. Una de las paradojas que plantea el PEC: al mismo tiempo y en un mismo punto, se configura como herramienta y como obstáculo. Si bien es una herramienta útil, como analizamos, el “dar algo” reproduce un posicionamiento pasivo, demandante y contrario al cambio, a la activación subjetiva, al deseo de otros caminos y al autocontrol. En este punto podemos observar el carácter compuesto de las formas de problematización acerca de la relación entre condiciones de vida y delito que plantean estas intervenciones preventivas: por un lado, podemos reconstruir rasgos de aquella *racionalidad social* que busca en la “sociedad” las causas del delito (pudiendo apuntar tanto a la “conducta criminal” como al proceso de criminalización) y entendiendo a la “reforma social” como respuesta ético-política valorada y pertinente en un registro científico técnico, como analizamos en el capítulo 2 para el surgimiento del “giro preventivo” de los años setenta y cuyas producciones en el saber criminológico (particularmente significativas para la experiencia argentina) hemos reconstruido en el capítulo 3 de esta tesis.

A su vez, estos rasgos atravesaban los discursos que entendían el lanzamiento del PNPD como un “giro social” de la política criminal frente a las posiciones de “mano dura”, como planteamos en el capítulo 5. Sin embargo, en este punto encontramos una de las líneas de fuerza con las que Garland (2005) identifica las racionalidades neoliberales y neoconservadoras que proliferan a mediados de los años setenta en el campo de la política criminal. Como analizamos en el capítulo 2, las políticas sociales no sólo dejaron de ser vistas como parte de la solución al crimen, sino que progresivamente fueron construidas como parte del problema, en el sentido de promover una “cultura de la dependencia” productora de sujetos pasivos e incapaces para el trabajo, a partir de conceptos como el de *underclass* (Garland, 2005; Crawford, 2009). Esta, a su vez, es una forma de problematización que atraviesa también las transformaciones en el campo de la política social a partir de los años setenta y ochenta, según hemos analizado en el capítulo 4.

f) El PIM y la idea del “enlace” como construcción diferencial. La instrumentalidad en el PIM

Esta forma de problematizar el vínculo de las intervenciones preventivas y las políticas sociales, centrado en la idea de exterioridad e instrumentalidad ha caracterizado al PCV y a los programas locales PostPCV. El PIM presenta algunas diferencias, como también ciertas continuidades, que es necesario desarrollar aquí. La noción que estructura la relación con la política social que presenta el PIM es la de *enlace*. Bajo el diagnóstico de que los *jóvenes varones de los barrios populares* (tal es la delimitación de su población objetivo) no son alcanzados por las estrategias sociales estatales, la concepción que organizó la articulación del PIM con las políticas sociales fue la de actuar como enlace, como puente que hiciera ingresar a los jóvenes en esos espacios institucionales de los que eran excluidos. Como analizamos, el objetivo del “enlace” con otras instituciones para realizar el abordaje socio-cultural, fundamentalmente el proyecto “Vacaciones Compartidas”, es construido como mecanismo para quebrar el aislamiento o la exclusión de estos jóvenes, tanto a nivel “comunitario” como también en el sentido de estar aislados de otras intervenciones sociales para jóvenes. Así, el PIM se presenta como forma de quebrar las fronteras que los separan de las intervenciones sociales destinadas al resto de los jóvenes: como una manera en que los jóvenes transiten otros *espacios simbólicos, espacios públicos estatales*.

Este trabajo de enlace permitía no sólo la posibilidad de acceso de estos jóvenes a espacios físicos recreativos - demandados en la mayoría de los casos por ellos mismos - sino además la posibilidad de que estos jóvenes transiten nuevos espacios simbólicos, sobre todo teniendo en cuenta que eran espacios construidos a partir de políticas gubernamentales, o sea espacios públicos estatales. Esto a su vez propició comenzar a discutir condiciones de participación en estos espacios “públicos estatales” y establecer acuerdos de convivencia tanto con los jóvenes como con quienes coordinaban técnicamente y políticamente dichos espacios, que hasta el momento no eran accesibles a los jóvenes (Documento N° 11 - PIM).

Esta forma de elaboración de la relación entre prevención y política social dada en la noción de *enlace* se distancia de una articulación fundada en la idea de *exterioridad*, tal como observamos en el PCV y en los PostPCV. En la idea de enlace, la política social no se construye como algo exterior y en oposición a la estrategia preventiva, sino se que plantea como su propia intervención, es decir, como formando parte de la política de prevención del delito. En este

sentido, el hacer ingresar a los jóvenes destinatarios del PIM a los dispositivos recreativos del estado provincial es entendido como la primera intervención del programa: *Vacaciones Compartidas*. Esta diferencia plantea que la intervención sobre las condiciones de vida de estos jóvenes (aquí en relación a sus posibilidades de recreación) es entendida como mecanismo preventivo del delito.

Ahora bien, aunque observamos este distanciamiento, al mismo tiempo se encuentra presente en el PIM una dimensión instrumental de la política social que también implica cierto reenvío hacia la idea de exterioridad. En este programa el tratamiento de las intervenciones sociales, tanto los proyectos recreativos como los de incentivo a los emprendimientos productivos, son a su vez valorados como instancias que hacen participar a los sujetos destinatarios en los juegos de la delimitación de reglas de conducta, construcción de compromisos y el fomento de la responsabilización de sí. Es decir, la valoración de las políticas sociales como formas de ingresar en el campo de las operaciones tendientes a una transformación subjetiva. Así, las estrategias de emprendimientos productivos se presentan como tratando de aportar alternativas “más allá de lo laboral”, permitiendo “*trabajar, en clave de reducción de violencia y prevención del delito, las condiciones de participación en las propias actividades y el compromiso necesario para sostenerlas*” (Documento N° 11 -PIM). En este sentido, el PIM conjuga continuidades y discontinuidades en cuanto a la relación entre política social y prevención que establecieron los programas anteriores: plantea puntos de tensión con respecto a la cuestión de la exterioridad y reconstruye elementos ligados a un carácter instrumental de la política social.

#### 7.1.3.2 Transformación subjetiva. La intervención sobre la individualidad

Como contracara de las formas en que la política social es entendida en los mecanismos preventivos puestos a funcionar por estas intervenciones, ligados a su exterioridad e instrumentalidad, emerge una fuerte centralización de la noción de *transformación subjetiva* como mecanismo preventivo que intentan desencadenar las políticas analizadas. Dicho espacio diferenciado de la política social, constituido por las reuniones grupales, los proyectos y las entrevistas individuales que configuran el lugar propio de la estrategia de prevención del delito, es entendido como un espacio de intervención sobre la subjetividad de los jóvenes destinatarios.

Las operaciones que se establecen como preventivas del delito se vinculan a una mecánica de transformación sobre las individualidades que conforman la población objetivo. Este trabajo es descrito como una tarea minuciosa, continua, ardua, y fundamentalmente a largo plazo.

...entonces por más que venga por el PEC vos lo tenías tendido ahí para laburarlo y vos tenias que aprovechar esa oportunidad para laburarlo, era lo que vos tenías para agarrarlo y para que venga una vez por semana, dos veces por semana, para moldearlo, para tratar de laburar con el pibe... (Entrevista N° 6 – Operadora PCV).

La idea de *laburar* al pibe, de trabajar sobre su subjetividad es uno de los mecanismos preventivos fundamentales que hemos identificado en nuestro análisis. Este funcionamiento recorre transversalmente los tipos de intervención que hemos descrito. El sentido de estas operaciones sobre la individualidad se vincula a la creación de un *espacio de comunicación*, que es presentado fundamentalmente como diferenciado y en contraposición a los espacios sociales “naturales” de los destinatarios. Este otro espacio aparece como propicio para expresarse y escuchar, para generar un ámbito de reflexión sobre las propias prácticas y sus consecuencias. A partir principalmente de “aportar otra mirada”, propone algo distinto a lo que instan sus ámbitos cotidianos.

...porque los pibes lo que necesitan no es que los escuche alguien como los escucha el amigo de la esquina, o el vecino o el familiar que por ahí le va a decir más de lo mismo o ... qué se yo ... El tema es que lo que él diga no caiga en saco roto, en el sentido que él pueda recibir de eso que está contando una respuesta que a lo mejor a él no se le ... algo que él no ve, o que a él no se la había ocurrido, que por ahí intuye pero no puede terminar de cerrar (Entrevista N° 3 – Operadora PCV).

Los tipos de intervención, es decir las reuniones grupales, los proyectos y las entrevistas individuales, son reconstruidas de esta manera como la creación de un espacio de comunicación alternativo a las formas de interacción comunitarias naturales a los jóvenes y que “compite” con estas en las “respuestas” culturales, en las elaboraciones de sentido sobre sus prácticas.

Esta forma de construir los mecanismos preventivos de la intervención presenta dos dimensiones, que por supuesto, se encuentran encadenadas: por un lado las operaciones de transformación subjetiva orientadas hacia la producción de *límites*. Por otro lado, las vinculadas a la constitución de *capacidades*.



## a) La transformación subjetiva como producción de límites

Las formas en que son construidas las intervenciones que han desplegado los programas analizados muestran el intento de desencadenar procesos de regulación de la población objetivo ligados a la performance de límites subjetivos en cuanto a sus formas de comportamiento como mecanismo de prevención del delito. Estas intervenciones se construyen como espacios donde establecer una economía del establecimiento de reglas y pautas de conducta como forma de transformación subjetiva. Este trabajo sobre la individualidad ligado a la producción de *límites* se organiza bajo el diagnóstico de una subjetividad que es caracterizada por la dificultad de aceptar reglas y es interpretado como una de las estrategias más productivas de prevención del delito.

Una de las producciones más extendidas en este sentido es la noción de *encuadre*. Esta propiedad se refiere al proceso constante de marcaje de límites en las formas de comportamiento de los jóvenes en los espacios de intervención construidos por los programas. A su vez, el encuadre desborda los dispositivos formales establecidos, como son las reuniones grupales, los proyectos y las entrevistas individuales, para impregnar el conjunto de las interacciones entre el operador y el destinatario. Así, en los documentos y entrevistas analizadas, el generar respeto por los horarios de las entrevistas, el cuidado para la utilización de la palabra en las reuniones grupales y la observancia de las pautas de interacción acordadas surge como uno de los mecanismos de prevención fundamentales.

...pero igual, digo, aunque sea solo eso (...) mantener el encuadre ya... y el esperar que el otro termine de hablar para hablar uno y no pisarlo, y generar un espacio, todo eso implica un límite, un marco, ya eso era un laburo que estas haciendo con el pibe (...) o sea, había determinadas reglas, que es lo que los pibes no cumplen, las reglas, normas, entonces, eso es lo que hacíamos cumplir ahí adentro, adentro del chalet (Entrevista N° 6 – Operadora PCV).

Por lo general, por mi experiencia acá en este programa, ellos son jóvenes que nunca han tenido límites, de familia, de escuela... porque los límites que les han impuesto como, por ejemplo, las normas del colegio, los han abandonado. Yo creo que ya desde marcarle un encuadre desde el programa, de tener que respetar un horario de entrevista, o de grupo, de tener que quedarse ahí sentado una hora en el grupo sin tener que irse; es como que van marcando de a poco unas ciertas normas que por ahí él no vivió en su casa (Entrevista N° 4 – Operadora PCV).

Las referencias a la familia y al colegio no son casuales. Como analizaremos en relación a lo infantil como producción sobre la población objetivo, en el marco de lo que conceptualizamos

como *subjetividad pobre*, circula dentro de esta forma de intervención sobre los destinatarios del programa una asimilación a los procesos ligados a la educación de los niños, tanto en el ámbito de la familia, como en el de la escuela. Lo que aparece es una elaboración que presenta un diagnóstico sobre la falla subjetiva en torno a la incorporación de normas en los procesos de socialización “primaria”, en virtud de un mal funcionamiento de las instituciones organizadoras de este proceso, como la familia y la escuela. A partir de este diagnóstico es que se presenta el trabajo de “encuadre” como un núcleo fundamental en este proceso de transformación individual. Este pasaje de un diario de operador expresa esa dinámica a partir de la asimilación del trabajo de operador con el rol de madre:

...y ahí Dora dijo que ella ya le había dicho que se tenía que componer sino iba a jugar con pañales, ahí él reaccionó re-mal, le dijo "callate la boca que te arranco la cabeza", yo le dije "no le hables así a tu mamá" y a continuación le bromeé que su madre y yo juntas lo teníamos loco (Diario de operador N° 1 PCV).

Como dijimos, la noción de *encuadre* se articula con otra dimensión que participa de estos intentos de producción de límite como forma preventiva, que se organiza en torno a la idea de *compromiso*. La idea que se reproduce es la de una regulación de las conductas de los jóvenes a partir de que se comprometan en las dinámicas que proponían las intervenciones, las actividades grupales y el cumplimiento en la regularidad de las entrevistas individuales, es decir, producir ese límite subjetivo en la forma de un compromiso voluntario. Sin embargo, tal voluntariedad no es absoluta, porque allí se pone en juego la incorporación en las políticas sociales, tanto en la transferencia de ingresos que otorga el PEC, como en la participación en las instancias recreativas del gobierno provincial en el caso del PIM (y también en este último en relación al PEC, en el marco de los emprendimientos productivos). En el PCV y en los programas PostPCV esta idea de compromiso cristalizó institucionalmente en la forma de un “Acta de Compromiso” que era condición del ingreso del joven al programa de prevención.

Nosotros trabajábamos mucho con el acta de compromiso: ante determinada cantidad de ausencias, se perdía el lugar, digo, esto pasa en un trabajo, en un colegio. El mundo real se mueve de esa manera. Desde ahí, era interesante para trabajarlo (Entrevista N° 26 - PostPCV).

En el caso del PIM también los proyectos de emprendimientos productivos se presentan como instancias para construir los compromisos. Estos se vincularon en primer término, con el sistema penal, en el sentido de que los jóvenes no tengan nuevas causas penales o pedidos de

captura. En segundo lugar se plantearon las condiciones de participación: la distribución de responsabilidades en el cuidado de las herramientas, en los horarios de trabajo y en el cumplimiento de las tareas asignadas en el marco de la propuesta. Estas formas de construcción de límites como forma de transformación subjetiva son reconstruidas a su vez como un proceso de *responsabilización*. La noción de la toma de un compromiso implica la construcción de un sujeto que se responsabiliza por el curso de sus *acciones* y sus *consecuencias*. Se refiere a la participación en las actividades preventivas y a su intercambio por la transferencia del PEC, pero como modelo intenta extrapolarse (a través de la metáfora del mundo del trabajo) al resto de las conductas de los jóvenes, como expresión de una transformación subjetiva. En el caso del PIM, este proceso de responsabilización es también reelaborado acerca de la participación de los jóvenes en la selección y construcción de las actividades que llevó a cabo el programa, en los términos de una inclusión en un espacio de “toma de decisiones”.

#### b) La transformación subjetiva como producción de capacidades

La transformación subjetiva ligada a la construcción de límites se encuentra encadenada (y su distinción tiene fines sólo analíticos) a formas de transformación que se estructuran como un trabajo de producción de *capacidades*. Esta idea de capacidad se vincula fundamentalmente con la dotación de herramientas subjetivas destinadas a los jóvenes como forma de posibilitar cursos de acción diferentes a los del delito y la violencia.

La forma que en el PCV expresa esta orientación más cristalizada institucionalmente es la puesta en práctica del Taller, organizado desde la Coordinación Nacional de programa, llamado *Taller de proyecto de vida e identidad*. En la sistematización del taller observamos que el mismo se organiza en diez encuentros, estructurados en tres módulos<sup>37</sup>. Las dinámicas que propone para realizar los objetivos del mismo están ligadas a actividades prácticas, como el dibujo, el *collage*, la elaboración de escritos, trabajando individualmente y en plenario. Esta intervención se caracteriza fundamentalmente por orientarse hacia la generación de *capacidades individuales* que

---

<sup>37</sup> El primero de los módulos lleva el nombre de “Análisis de la realidad” y contiene tres encuentros. El segundo módulo se titula “¿Quién soy?” e integra seis encuentros. El último módulo se organiza en un único encuentro llamado “Carta a un amigo” (Sistematización *Taller de proyecto de vida e identidad*, PCV).

permitan la formación de un proyecto de vida (ver Ayo, 2009; 2010; 2010b; 2011). Entre ellas se cuentan:

Desarrollar la capacidad de reconocer puntos de vista diferentes... (...)...la capacidad de analizar los sucesos en una lógica de causa - efecto concatenados con otros, fomentando así el desarrollo del "locus de control interno"... (...) [Desarrollar la capacidad para] ...la reconstrucción de historias individuales, con miras a elaborar la ubicación temporal-espacial y ubicar diversos factores actuantes en el desarrollo y actualidad de la vida de una persona, así como en la construcción de condiciones y posibilidades de proyección a futuro (Sistematización Taller de proyecto de vida e identidad Documento N° 7 - PCV).

Como podemos observar, la noción del *desarrollo de capacidades*, hace pié en un terreno fundamentalmente individual, mediante un registro fuertemente psicológico. Se presenta como una operación dispuesta a lograr una activación subjetiva que, a partir de un aumento en su capacidad reflexiva, pueda comprender su pasado y sobre todo, controlar su futuro. La idea de desarrollar la capacidad para la estructuración de un proyecto de vida, se articula en torno a una construcción sobre un aumento en la facultad de dominio sobre los cursos de vida adoptados, suponiendo una población objetivo que se caracterizaría justamente por su incapacidad al respecto<sup>38</sup>. De esta manera, la *reflexividad* se presenta como una de las propiedades centrales de este proceso de capacitación.

...que tengan la posibilidad de pensar antes de actuar. En estos pibes es el actuar antes de poder pensar, mandarse alguna. Poder instalar algo de algún proceso reflexivo (Entrevista N° 28 - Operadora PostPCV).

Este comportamiento reflexivo se asocia con la mediación de la palabra contra la violencia, elemento aquél que intenta construir el programa. La introducción de una capacidad reflexiva que contenga el "pasaje al acto" a través de la mediación de la palabra es formulada como el modo de ampliar en los jóvenes su capacidad de expresión y así solidificar una barrera simbólica para la violencia y el delito. De esta manera son entendidas las instancias grupales de discusión y los proyectos ligados a actividades culturales, como el de fotografía en el programa PostPCV del Municipio 2. El siguiente extracto reconstruye esta problematización acerca de cómo la producción de una capacidad reflexiva se vincula con la posibilidad de construir

---

<sup>38</sup> Marina Medán (2012) señaló también este enfoque de las capacidades en la idea de "proyecto de vida" en su análisis del PCV en otro municipio del conurbano bonaerense.

proyectos de vida diferentes al de la violencia y el delito, considerados como riesgosos para la propia vida de los jóvenes.

Se trabajó mucho esto del “por qué”, ¿no? Del por qué... ¿qué necesidad de poner en riesgo la vida en lugar de salir a buscar trabajo? Se trabajó mucho en las entrevistas individuales porque es donde más hoy trabajan todos los chicos. En las entrevistas individuales se puede trabajar muchísimo. Y lo que hacemos es buscarle el por qué; ¿qué lo incentiva?, ¿por qué?, ¿qué valor tiene para ellos la vida?, ¿si es tan necesario poner en riesgo la vida como para tener dinero, si no hay otras alternativas? (Entrevista N° 5 – Operadora PCV).

Así se estimula una actitud reflexiva centrada en la pregunta por el *¿por qué?* de actos que ponen en riesgo su vida. A su vez, esta actividad riesgosa es puesta en contrapunto con la noción de *buscar trabajo*, como proyecto que reconoce el valor de la propia vida. También en el próximo pasaje de uno de los diarios de operadores se muestra la transformación individual como un proceso de producción de capacidad de reflexión, aquí en la forma de una capacidad de *elección*, en donde nuevamente la producción de la capacidad de elegir un camino de vida diferente al delictivo se estructura explícitamente con la idea de poder elegir *salir a trabajar*.

Yo le pregunté si él cree en el destino y él me dijo que no cree en nada más que en sí mismo, yo le dije que debe ser difícil haber estado detenido tanto tiempo y que está en sus manos no volver a caer nunca, y él me dijo que sí, pero que si él tenía necesidad, o si tenía un problema como el de Nelson, por ahí saldría a robar. Yo le dije que si él se daba cuenta que podía elegir, por ahí podía elegir salir a trabajar cosa de no volver a estar preso (Diario de Operador N° 1, PCV).

Pero a su vez, la producción de capacidades se encuentra atravesada por un intento de *activación subjetiva*. Los espacios de intervención establecidos por estas intervenciones son presentados interpelando a los jóvenes hacia un posicionamiento activo, en el sentido de dispuesto a las reorientaciones y a los cambios que como protagonista de su transformación subjetiva debe operar.

El cambio tiene que ver con eso, con un cambio de función que le permita a los participantes hacer lo que quieren hacer, lo que les interesa hacer y que lo puedan sostener. Todo lo demás, me parece a mí que cae por su propio peso, que si ya hay un cambio de posición subjetiva, lo otro va viniendo solo. (...) una dificultad, la podemos tener cualquiera: no tener trabajo, buscar un trabajo (...) implica un esfuerzo, entonces si hay un cambio de posiciones donde esto se asume que se tiene que resolver, se tienen que mover y salir de esta posición de queja, de víctima. Eso va a venir, en algún

momento va a caer por su propio peso. Va a conseguir, por ahí, en un mes o tarda seis, siete meses, pero lo importante es sacarlo, cambiar esa posición de queja, de abulia, de ‘que no me dan’, ‘que no me traen’ (Entrevista N° 26 - PostPCV).

Esta misma interpelación a una activación subjetiva se observa en el PIM en relación al proyecto “Vacaciones Compartidas”, en cuanto a la idea de instar a que los jóvenes se dispongan a viajar solos hacia las instalaciones del club donde se realizaban las actividades, como forma de capacitación de cómo trasladarse en transporte público por la ciudad y así intentando promover el corrimiento de cierto posicionamiento subjetivo encerrado en la pasividad. Por último, este proceso de desarrollo de capacidades y de activación subjetiva se estructura también en torno a la cuestión del *deseo*, la generación de deseo sobre este proyecto de vida alternativo como forma de transformación subjetiva.

La idea es que cada uno de estos pibes haga lo que quiere hacer y lo pueda hacer ordenado. Que haga lo que quiere hacer dentro de un marco legal. Que lo pueda sostener, que cada uno pueda apostar y apostarse, a lo que sea, barrendero, no sé, maestra jardinera, lo que quiera ser (Entrevista N° 26 - PostPCV).

Entonces es todo un trabajo en entrevistas individuales para que el joven o la joven logren esta demanda de ‘quiero estudiar’, ‘quiero ser algo’, ‘quiero trabajar’ (Entrevista N° 4 – Operadora PCV).

La construcción del deseo, sobre el fondo de una subjetividad presentada como abúlica (articulado esto con la problematización de la noción de *falta*) muestra una de las propiedades centrales de la producción de capacidades en tanto parte de un proceso de transformación subjetiva que es entendido como mecanismo preventivo del delito y la violencia.

Ahora bien, como analizamos en el capítulo 4, esta problematización que hace hincapié en el desarrollo de capacidades subjetivas ha sido una de las líneas de fuerza más intensas que organizaran las transformaciones contemporáneas en el campo de la política social. Hemos observado cómo las nociones de *capital humano* y *desarrollo humano* se centraban en este punto; y cómo las nuevas modalidades asistenciales, los programas *workfare* o las Transferencias Monetarias Condicionadas se inscribían en este registro. Por otro lado, señalamos en el capítulo 6 la recuperación de la noción de *desarrollo humano* que cruzaba las formulaciones del PCV y el PIM. Consideremos que la centralización de la transformación individual como mecanismo preventivo en las estrategias preventivas se inscribe en esta problematización que reorienta el campo de lo social y que éstas recuperan. A su vez, surge también la cuestión de la relación entre

este mecanismo preventivo, centrado en una activación subjetiva ligada al desarrollo de las capacidades personales, y a la proliferación contemporánea de la *developmental crime prevention* o “prevención del desarrollo” que describimos en el capítulo 2; este tipo particular de estrategia de prevención del delito no se encuentra planteado en ninguno de los referentes empíricos que producimos en torno al PCV o el PIM. Es decir, es una táctica preventiva “desconocida” en las formulaciones que circulan en estos programas y sin embargo, son llamativas las conexiones que se observan en los mecanismos puestos en marcha. Esto se presenta como un productivo núcleo de análisis en cuanto a por medio de qué arreglos una tendencia contemporánea dentro del campo de la política criminal que se describe en el contexto internacional podría haber influido en la orientación de los programas analizados sin que se observe un proceso de conceptualización de esta tendencia en los agentes impulsores de los programas. Consideramos que el canal por el cual estos modos de problematización permearon las estrategias preventivas es su vínculo con el campo de la política social, a partir de que los enfoques ligados al *desarrollo humano* comparten con la *developmental crime prevention* (con heterogeneidades, por supuesto) una común agenda del *desarrollo*.

#### 7.1.3.3 La comunidad y los mecanismos preventivos

La comunidad, las energías sociales comunitarias, locales o barriales, como forma de territorialización fue uno de los elementos que intentaron generar las intervenciones de los programas analizados en términos de mecanismos preventivos. Pero como observamos, la construcción de lo comunitario adquirió en los mismos una conformación ambivalente: la comunidad fue construida como un eje central de los mecanismos preventivos propuestos; a su vez, como elemento criminógeno, espacio social del cual emergían las prácticas delictivas y la violencia. En este sentido, la comunidad fue objeto de diferentes formas de reactivación, como así también de numerosas formas de desarticulación y neutralización.

Las construcciones de sentido que luego organizaremos en la noción de *territorialización segmentada* evocan esas formas de entender a la comunidad como elemento central de la intervención. La producción de lo *territorial* en los modos de intervención que estos programas estructuraron expresa esa centralidad de la comunidad: lo territorial emerge como una dimensión fundamental para esta intervención, dado que performa un territorio segmentado como su objeto

de acción. Como analizamos, la intervención territorial se justifica entonces por las diferencias y particularidades que cada ámbito local presenta. La idea de lo comunitario aparece en esta construcción de lo territorial también en el nivel de las políticas: las intervenciones estatales deben ser territoriales para “captar” lo que tienen de específico esos espacios recortados como comunidades. Ahora bien, la importancia de lo territorial en el marco de una *territorialización segmentada* de la intervención, mantiene a la comunidad en su ambivalencia en términos de mecanismos preventivos: la comunidad es central para la intervención en el doble sentido de que es el problema a conjurar pero también que detenta las energías a reforzar.

La reactivación de la comunidad como mecanismo preventivo circuló en diferentes formas de intervención de los programas analizados. Esta adquirió fundamentalmente la forma de la reconstrucción de esos lazos sociales de proximidad en la relación entre los jóvenes y sus barrios. De esta manera, se presentó la reconstitución vincular de esos jóvenes con sus espacios sociales de pertenencia como una forma de prevenir el delito y la violencia. La sutura de estos lazos fue siempre producida como parte de un proceso que intentaba conjugar un corrimiento de los roles en los que eran representados los jóvenes por sus comunidades (ligados al delito) y las representaciones de sus comunidades en los jóvenes. Así, se instaba un proceso de re-representación de la comunidad que era a su vez una instancia de re-representación de sí. Varias de las intervenciones intentaron operar estos mecanismos preventivos: el proyecto de fotografía, en el que la representación fotográfica de la comunidad aparecía cruzada por la distinción de lo “bueno” y lo “malo” del barrio; el proyecto de mapeo de la villa, en el que el trabajo de representación basado en las recorridas de la zona intentaba una reconstrucción vincular de los jóvenes con esos espacios; el proyecto de merendero, como intento de posicionar a los jóvenes de manera activa frente a lo que era identificado como necesidades del barrio; o la iniciativa de reparación de bicicletas que valoró posicionar a los jóvenes dentro de la comunidad como sujetos ligados al trabajo. De esta manera, las formas de interpelación comunitaria como mecanismos preventivos del delito y la violencia adquirieron esta dinámica de reconstrucción de los lazos comunitarios a partir de esta doble re-representación de la comunidad y de los jóvenes.

Al mismo tiempo, la comunidad organizó en estas intervenciones mecanismos preventivos inversos, ligados a la neutralización de sus energías y de sus influencias sobre los jóvenes. Este es el sentido de la construcción de las intervenciones que ponían en marcha los programas, es decir, las reuniones grupales, los proyectos y las entrevistas individuales como



espacios opuestos y en competencia con la *cultura* comunitaria por los procesos de producción identitaria de los jóvenes. Toda esa elaboración sobre la *cultura* como dimensión estructurante de la territorialización segmentada de la intervención puede entenderse como elemento comunitario que las intervenciones intentaron desarticular. Por otro lado, el PIM muestra la intervención que más explícitamente elabora esta cuestión, en los términos de “salir del barrio” como mecanismo preventivo. Como vimos, el proyecto “Vacaciones Compartidas” presentaba esta forma de entender sus actividades. La idea de “quebrar” el encierro comunitario, tanto en el hecho material de que la intervención implicara que los jóvenes cruzaran las fronteras de su comunidad, como en la noción del *enlace* con políticas y espacios institucionales que no integraban a los jóvenes, presenta la idea de una *comunidad de encierro*, y la búsqueda de su resquebrajamiento.

Nos interesa aquí destacar un elemento: si bien ambas formas de construcción de la comunidad como problema pueden inscribirse en la teoría subcultural que abreva en el pensamiento criminológico del realismo de izquierda y en términos más generales, en la dimensión cultural que integró la tradición del *desarrollo comunitario*, las intervenciones marcan una diferencia que entendemos como significativa. El proyecto “Vacaciones Compartidas” no centra su acción directa en la transformación subjetiva sino que hay un intento de contrarrestar la segregación espacial de estos jóvenes y su exclusión de las intervenciones sociales recreativas. En ambas se encuentra el supuesto de que esas características personales emergen de un proceso social de exclusión; sin embargo, operan de modos diferentes: mientras los mecanismos preventivos centrados en la noción de transformación individual hacen hincapié en esas dimensiones subjetivas como *precondición de un proceso de inclusión social*, los mecanismos preventivos orientados hacia el quiebre de las barreras comunitarias y el enlace con otros ámbitos públicos-estatales ensayan debilitar aquél proceso social de exclusión. Y esto con dos salvedades: primero, que en el proyecto “Vacaciones Compartidas” también circula la transformación individual como mecanismo preventivo en la forma del *compromiso* y la construcción de pautas de conducta a partir de una mirada instrumental del dispositivo recreativo. Segundo, que entendemos que la diferencia es significativa en términos de las construcciones de sentido que expresa y no en cuanto a su capacidad o incapacidad concreta para contrarrestar dicho proceso de exclusión social.

## 7.2. La producción de la población objetivo

### 7.2.1. La definición de la población objetivo y la cuestión del riesgo

El elemento central que estructura la construcción de la población objetivo de estos programas de prevención social del delito, en el que se articulan las argumentaciones acerca de los modos de prevenir el delito, es el carácter ambiguo y problemático con el que es enlazada la noción de jóvenes con la transgresión de la ley penal. Esta cuestión, que no es específica de los programas analizados sino que se presenta como un problema estructurante de las políticas de prevención social del delito, se vincula a la ambigüedad que supone la intervención en términos de prevención del delito sobre sujetos que no necesariamente hayan sido marcados por el sistema penal como transgresores. El espacio de indefinición que es construido en la dimensión “anticipatoria” de la orientación preventiva (en el sentido de una intervención anterior a la potencial comisión del delito), del cual emerge uno de los ejes organizadores de nuestro problema de investigación en torno a la cuestión de la criminalización de las poblaciones objetivos de estos programas, se abre en la relación potencial entre el sujeto (en estos casos entendidos como jóvenes) y la transgresión de la ley.

La definiciones sobre la delimitación de la población objetivo que elaboraron las políticas estudiadas en esta investigación expresan dichas tensiones. La formulación original del PCV, directamente no hacía referencia a la cuestión del delito, aunque atravesaba toda su problematización al configurarse como un programa de prevención social del delito, lo cual reconstruía en términos tácitos esa ambigüedad a la que nos referimos. Su población objetivo era definida como: “*niños, adolescentes y jóvenes pertenecientes a sectores sociales marginados o excluidos, con necesidades básicas insatisfechas y por debajo de la línea de subsistencia*” (PCV, 2001, 13). Pero en el desarrollo del PCV esta definición fue puesta en cuestión, formulando otra definición con la que trabajaron el PCV (plasmada en su rediseño del año 2007) y los programas locales PostPCV: *jóvenes en conflicto con la ley penal o en riesgo de estarlo* (definición que no es exclusiva de estas intervenciones, sino que su entidad cristaliza en otros entramados institucionales). Aquí el vínculo entre los jóvenes y la ley se encuentra problematizado con la categoría de *conflicto* y no con la de transgresión (mediado a su vez por la idea de *riesgo*), reconstruyendo de manera particular ese espacio de indefinición, que abre la potencialidad entre

sujeto y ley, estructurante de las políticas de prevención del delito tal como se han configurado históricamente. La idea de conflicto con la ley introduce una indistinción entre transgresión y no transgresión, condición de posibilidad para la intervención sobre sujetos que no han sido definidos formalmente por el sistema penal como infractores. Por su parte, el PIM constituye a su población objetivo como *jóvenes con una vinculación fluctuante con actividades delictivas y protagonistas de situaciones de violencia altamente lesiva*. En esta elaboración, el espacio de indistinción en la relación entre los jóvenes y la transgresión de la ley se tematiza a partir de la idea de “vinculación fluctuante”. Es decir, se reproduce la cuestión de un lazo ambiguo, intermitente, entre sujeto y violación de la ley que la potencialidad de este tipo de orientación preventiva estructura como condición.

Pero hay un elemento más en la definición del PIM que es significativo, y que es compartido por el PCV y los programas PostPCV: la cuestión de la *violencia*. Las tres intervenciones tienen en común el construirse como orientadas sobre una dualidad: el delito y la violencia; su estrategia de prevención se presenta siempre desdoblado en estos dos objetos. Este desdoblamiento implica en primer término su asociación: las intervenciones actuarán de manera conjunta sobre ambas, en una problematización acerca de la violencia que conllevan y desatan las prácticas delictivas. Pero en segundo término, el desdoblamiento es construido como diferencia: la violencia es más amplia que el delito, lo excede, y en ese desborde sobrepasa el ámbito de la transgresión de la ley penal. Así, la violencia se presenta como una extensión más allá de los límites del delito en la construcción del objeto de intervención. En este sentido la violencia opera como otra forma de introducir una indistinción entre transgresión y no trasgresión como forma de responder a la tensión que plantea la orientación preventiva “anticipatoria” en los modos de delimitación su población objetivo, por supuesto, en el marco de un estado de derecho moderno. En este sentido, observamos que la construcción de la población objetivo de estos programas gira en el eje de la indistinción entre transgresión y no transgresión en la relación entre jóvenes y ley: de este movimiento participan las nociones de *conflicto*, *vínculo fluctuante*, pero también *violencia*.

Uno de los modos en que se elaboran esta problematización sobre la construcción de la población objetivo que organizan estas intervenciones es la noción de *riesgo*. Esta concepción reconstruye la idea de una situación en la que los jóvenes se encuentran en el límite de la trasgresión, al borde de llevar a cabo prácticas delictivas, aunque la definición de las mismas no

queda anudada con la intervención del sistema penal, dado que la definición formal como ofensor de la ley penal es indistinta para esta noción de riesgo.

...en cuanto a darnos características de a quién está destinado el programa, lo que terminamos definiendo fue jóvenes, en principio decíamos mayoritariamente varones, ahora cada vez hay más chicas también, entre 16 y 25 años, desocupados, que hayan dejado la escuela o que tengan algún problema con la escolaridad, de sobre edad, pibes que por ahí están cursando séptimo grado y tienen 15 años, que ya hayan tenido algún vínculo con la justicia, con el delito, pueden... o sea, hay casos en los que por referencia uno sabe que el pibe está participando de actividades delictivas... es probable que todavía no haya ido a la justicia ni haya tenido contacto con la policía... es difícil, contacto con la policía tienen, lo paran todo el tiempo, así que... entonces ahí armamos una categoría de haber tenido algún conflicto con la ley penal o estar en riesgo de (Entrevista N° 2 – Autoridad Nacional PCV).

La población objetivo de estas intervenciones es entendida en términos de *jóvenes en riesgo* en el sentido de estar “rozando” el campo de lo ilegal, pero no estando formalmente dentro de él. Así se constituyen en sujetos ubicados en la línea misma de indistinción entre lo legal y lo ilegal: *son sujetos de frontera*. Esta idea de que los jóvenes que constituyen la población objetivo de los programas preventivos se encuentran en una zona de indistinción entre lo legal y lo ilegal, se reelabora en la definición que presenta a los sujetos con mayor inmersión en “lo delictivo”, en el sentido de mayor experiencia en la comisión de delito o de tener mayor tránsito por instituciones de encierro, no son el perfil más acorde con la intervención dada la menor porosidad hacia el cambio personal.

La mayoría de los pibes con los que trabajamos, la gran mayoría, son pibes que algún tipo de trasgresión con relación a la ley, cometen, sea porque alguna vez afanaron, sea porque consumen. Y si no es por eso en su gran mayoría tienen un hermano chorro, un viejo chorro, el vecino de enfrente chorro. La figura sigue existiendo, lo que tiene es que no lo vinculamos, no está determinada por el poseer causa o no. Ilegalismos cometen todos, Transgredir, transgreden todos, El medio, el contexto es de mucho peso en todo lo que es el delito y mayor peso lo que es la violencia. (...)...para completar la respuesta: un pibe con mucho tránsito institucional, nosotros, no sé si lo podemos contener. Tiene que venir con una idea muy clara de que quiere otra cosa (Entrevista N° 29 - Operador PostPCV).

Esta elaboración de la noción de riesgo como posición subjetiva (y grupal) de estar al borde del delito es entendida también como *vulnerabilidad*. Con particular impronta en el PCV y en los programas PostPCV, el concepto de vulnerabilidad es entendido en un juego de ambigüedades entre la noción de *vulnerabilidad social* y la de *vulnerabilidad penal*. Hablamos de un juego de ambigüedades porque junto con la noción de *vulnerabilidad penal* que analizamos en

los antecedentes conceptuales y en la formulación del PCV, el concepto de *vulnerabilidad social*, ligado a la producción conceptual de Robert Castel (1997), también circula como forma de caracterizar las condiciones de vida de la población objetivo. El concepto de *vulnerabilidad penal* al que hacemos referencia remite a la idea de vulnerabilidad frente al sistema penal de Raúl Eugenio Zaffaroni (2002; 2005) y que reelaborara Juan Carlos Domínguez Lostaló (1996; 1999), primer Coordinador Nacional del PCV. Aunque, como vimos, la forma en que es tematizada en los programas aparece centrada en los componentes subjetivos de los jóvenes, oscureciendo la centralidad que tiene la acción del sistema penal en la formulación de Zaffaroni.

Hay que plantear la cuestión de Vulnerabilidad que está pasando el pibe, la verdad que toda la familia afana, qué sé yo, el pibe puede llegar a afanar en cualquier momento. Más que nada en los chicos, los pibes con los que se junta, los amigos, los padres... (Entrevista N° 22 - Operadora PostPCV).

Como observamos, uno de los elementos centrales a la hora de identificar los “factores de riesgo” o de vulnerabilidad que afectan a estos jóvenes son los vínculos de cercanía: el barrio, el grupo de pares, la familia. Esta influencia comunitaria como factor de riesgo la desarrollaremos en la sección siguiente. Ahora bien, la producción acerca la cuestión del riesgo adquiere una dimensión más: la noción de riesgo también aparece calificando no ya al sujeto riesgoso, sino a la acción: la comisión de un delito como algo riesgoso para el joven. En esta perspectiva, los jóvenes en conflicto con la ley penal son construidos como “grupo de riesgo” en el sentido de la alta exposición y peligrosidad que las prácticas ilegales conllevan para sus vidas:

...vos trabajas con pibes que están todo el tiempo al borde entre la vida y la muerte (Entrevista N° 3 – Operadora PCV).

Y siempre el delito es entendido como una acción que conlleva una alta exposición propia y ajena (Entrevista N° 8 – Autoridad Local PCV).

Si la noción de riesgo como situación al borde del delito que describimos en las líneas anteriores implica una elaboración sobre la *peligrosidad* de estos sujetos, como potenciales delinquentes, la problematización del riesgo entendida como amenaza a la integridad de los jóvenes al realizar acciones delictivas entiende a la intervención como forma de protección para éstos y no para terceros. De esta manera, *riesgo para sí* y *riesgo para terceros*, se presentan como dos momentos en tensión dentro de estas intervenciones que consideramos de fundamental importancia.

### 7.2.2. Conocimiento estadístico y sentido práctico

En este apartado daremos cuenta de los procedimientos y saberes que estas intervenciones articularon para realizar la delimitación concreta de su población objetivo. Dicho de otra manera: nos referiremos a los modos en que reconstruyeron las definiciones que analizamos en el apartado anterior sobre los destinatarios de la intervención. El primer eje que emerge como organizador de los procesos de delimitación de la población objetivo es el *conocimiento estadístico*. En los tres programas analizados la referencia al conocimiento estadístico como saber *técnico-científico* es un elemento constitutivo del discurso a la hora de justificar los modos de intervención y los sujetos o grupos implicados. En el caso del PCV, en especial referencia al proceso de diagnóstico, dicha construcción se sustenta tanto en los datos que arrojan las estadísticas sobre el Sistema Penitenciario Nacional, como en las Encuestas de Victimización de la Dirección Nacional de Política Criminal (Ministerio de Justicia, Seguridad y Derechos Humanos de la Nación).

...fueron temas que discutimos bastante, en principio nosotros teníamos una cuestión que era diagnóstica, entre comillas si querés, pero algunos datos fueron como señales... porque no era un diagnóstico científico armado que nos dijera en tal lugares, en tal lugares... pero las últimas estadísticas, cuando se agarraban las Encuestas de Victimización del 2000 en adelante o para atrás incluso, si empezabas a ver que en un determinado tipo de delito, que en su mayoría tenía que ver el uso de violencia o había proximidad entre el ofensor y el ofendido, empezaban a participar cada vez más jóvenes de una franja etaria... (...) ...donde participaban jóvenes de entre 15 y veinte y pico de años, o entre 16 y 25 años, mayoritariamente varones, ..eso sumado a que los delitos ya se habían disparado, eso ya lo sabemos, con el uso de armas, con el uso de violencia, habían subido los homicidios en ocasión de robo... eso más algunos datos del sistema penitenciario... (Entrevista N° 2 – Autoridad Nacional PCV).

Los datos estadísticos aparecen configurando un cuadro de situación que perfilaba claramente un sujeto: jóvenes entre los 15 y los 25 años de edad, mayormente varones. Pero a su vez, marcan a la violencia como una de los ejes centrales del diagnóstico: el aumento del uso de armas, del uso de violencia y de los homicidios en ocasión de robo presentaban un contexto ineludible para el proceso de definición de una intervención de política pública que se propone responder a lo que se había configurado en el escenario político argentino como la *cuestión de la inseguridad*. Así, la caracterización de los delitos que conformaban el nuevo escenario sobre el

cual el programa intentaba intervenir se conjugaba con la descripción de los grupos que estarían por detrás de estas nuevas dinámicas del delito urbano en la Argentina, que desplegamos en la segunda parte de la tesis. Por otro lado, la referencia estadística sustentaba una mirada que enfatizaba los componentes *locales* o *comunitarios* del fenómeno a intervenir. El peso determinante de la cuestión local era construido como un elemento emergente de los datos de la estadística criminal.

Porque además la zona que habíamos elegido para una Encuesta de Victimización tenía una alta sensación de inseguridad porque, quieras o no, es la localidad donde se ubica el barrio Los Álamos<sup>39</sup>, que siempre fue un icono de la inseguridad, la pobreza” (Entrevista N° 3 – Operadora PCV).

Esta construcción de la centralidad del conocimiento estadístico en la definición de la población objetivo y de la dimensión comunitaria como uno de sus lineamientos rectores estructura el proceso de diagnóstico e intervención del PIM. El saber estadístico, puesto en juego como conocimiento *técnico-científico* legítimo, fue uno de los sostenes de peso para la construcción de la *violencia altamente lesiva* como el *problema prioritario de seguridad* para la ciudad seleccionada por el PIM.

Es dable mencionar que la tasa provincial de homicidios dolosos presenta un importante incremento que va del 5,30 para el año 1991 a 9 para el año 2007. Además, según fuente policial de la Provincia de Santa Fe, el Departamento La Capital tiene la tasa de homicidios más alta de la Provincia, seguida por el Departamento Rosario (Unidad Regional II) con una tasa de 17,98 cada 100.000 habitantes para el año 2007, 14 para el año 2008 y 17,09 para el año 2009 (Documento N° 8 - PIM)

Vuelve a presentarse una situación marcada por el aumento de la violencia, expresado en la creciente cifra de homicidios dolosos, delimitada por ciertos espacios urbanos especialmente problemáticos. Por otro lado, también se delinea un sujeto: la mayor parte de los protagonistas de la violencia altamente lesiva, configurada como el problema prioritario de seguridad en la ciudad seleccionada de la Provincia de Santa Fe, son *jóvenes varones de barrios populares*. Así, el saber estadístico aparece en el PIM performando un *problema*, una *población* y un *territorio* de intervención. Aquí es necesario subrayar un elemento significativo en relación a las formas que adquiere esta utilización de la estadística criminal en estos programas. En ellos no falta una referencia crítica a los procesos de selectividad del sistema penal que sus estadísticas arrojan. Es

---

<sup>39</sup> Esta y las demás referencias a barrios o ciudades son ficticias. Los nombres originales se han reemplazado para garantizar el anonimato de nuestros entrevistados.

decir, que conviven una utilización de los datos que emanan del sistema penal como forma de sustentar las intervenciones con una producción teórico-conceptual que incluye reflexiones críticas sobre lo selectivo del sistema penal en sus procesos de criminalización secundaria.

...quienes están detenidos son jóvenes mayoritariamente, sin trabajo, sin educación o incompleta, sectores más bien pobres... está bien ahí está la cuestión de la selectividad del sistema penal, pero bueno era también otro dato que si el sistema penal seleccionaba también a estos jóvenes, no nos decía tanto que eran sólo esos jóvenes, sino que había que hacer algo para que no fueran tan seleccionados por el sistema penal (Entrevista N° 2 – Autoridad Nacional PCV).

Aquí se plantea de manera explícita uno de los ejes problemáticos que interpelan a estas intervenciones por completo y que expresan una de las tensiones estructurales de las políticas de prevención social del delito. Junto con la relevancia de las estadísticas criminales como organizadores de la intervención hay una crítica a la forma en que esos datos reflejan la selectividad del sistema penal y de cómo esto llevaría a los programas preventivos orientados por estos datos para la construcción de su población objetivo a una reproducción de dicha criminalización selectiva. Es decir, se hace explícito en el extracto lo problemático de demarcar como población objetivo de un programa de prevención del delito a las poblaciones que son constantemente marcadas por los procesos de selectividad penal. Ante esta situación paradójica, la tensión es resuelta construyendo a esa estrategia preventiva (orientada selectivamente) en términos de *protección*: se interviene sobre las mismas poblaciones y territorios que son criminalizados con el objetivo de reducir su vulnerabilidad frente al sistema penal.

Ahora bien, se presenta un segundo eje en el cual se organizan los procesos de delimitación de la población objetivo. Si observamos que el *conocimiento estadístico* tuvo un papel de suma importancia en las formas argumentales que fundamentaron la construcción de los destinatarios de la estrategia, debemos señalar que en el desarrollo de las intervenciones esta referencia no fue la única, presentándose una dimensión de dicho proceso centrado en la idea de un *sentido práctico* (Bourdieu, 2007). Esta elaboración se organiza dotando de valor a los sentidos eminentemente prácticos que se ponen en juego en los procesos de implementación de los programas analizados, a partir de las dinámicas de interacción entre los agentes de gestión con sus interlocutores locales. Una de las construcciones fundamentales en esta línea se vincula con el proceso específico de selección de la población objetivo. La misma se plantea como la tensión entre dos momentos: por un lado emerge el señalamiento de los operadores sobre la dificultad de



formular *conceptualmente* la forma de definir a la población objetivo de las intervenciones y sus características. Como contracara se estructura la argumentación sobre lo simple de hacerlo *prácticamente* en el trabajo territorial cotidiano.

...así que bueno, incluso cuando hicimos el rediseño del 2006, principios del 2007, seguía habiendo una discusión interna bastante fuerte sobre la definición del perfil... yo creo que en la práctica es mucho mas fácil y los operadores que ya tienen mucho trabajo encima, saben... (Entrevista N° 2 – Autoridad Nacional PCV).

La reactivación del *sentido práctico* de los agentes de gestión expresa una forma de construcción diferente a la referencia al *conocimiento estadístico*. Y la misma expresa la dimensión de ambigüedad que cruza a las políticas de prevención social del delito, que como analizamos, por su carácter anticipatorio centran su orientación en un sujeto liminar, situado en ese espacio de indistinción entre lo legal y lo ilegal. El sentido práctico de los agentes implicados en la gestión del plan es la palanca que reelabora esta tensión estructurante.

En segundo lugar, la reactivación de un sentido práctico como elemento destacado de la definición de la población objetivo se construye también a partir del rol fundamental que fue otorgado a los *referentes locales* en este proceso. Tanto en el PCV como en el PIM (no nos referimos a los programas PostPCV porque ellos continuaron en los territorios donde el PCV se desarrolló, es decir sin un proceso de inserción autónomo) presentan a los referentes comunitarios como los protagonistas ineludibles del trabajo de inserción comunitaria y a partir de ello, en la “detección de grupos”. Podemos observar cómo esa construcción se realiza en la noción que elabora el PIM acerca de los referentes barriales como *traductores de la propuesta*. Esta conceptualización reflejaba un proceso de constitución de la población objetivo con amplios márgenes de autonomía de parte de los referentes barriales y su sentido práctico para establecer los términos de la “traducción” de la presentación del programa a los jóvenes. Apoyatura tan fuerte en ese sentido práctico que implicaba por momentos el desconocimiento por parte de los operadores de los contenidos de dicha traducción.

A estos referentes, durante el trabajo de campo, los fuimos llamando los “traductores de la propuesta”, dado que ellos nos iban presentando o contando sobre la propuesta de acuerdo a su saber sobre el grupo o el momento por el que éstos atravesaban (Documento N° 11 - PIM).

No quisiéramos finalizar el apartado sin señalar que esta centralidad del sentido práctico que circula en las instancias territoriales de intervención, como respuesta al rasgo de ambigüedad

que caracteriza al sujeto-objeto de las intervenciones preventivas, abre la posibilidad a la introducción en las dinámicas de intervención de los montajes político-culturales del sentido común sobre los cuales la política pretende actuar.

### 7.2.3. Una subjetividad empobrecida

Una de las dimensiones fundamentales de las construcciones de sentido sobre la población objetivo de los programas analizados emerge como una vasta proliferación de elementos que hemos conceptualizado como *subjetividad empobrecida*. Esta noción intenta dar cuenta de un proceso en el que la problematización de las condiciones de vida de la población objetivo de estos programas en términos de su pobreza y de su exclusión o vulnerabilidad social (que como consecuencia de ello se organizan con el objetivo de la *inclusión e integración social*) se reorienta hacia una mirada sobre la dimensión subjetiva de estas poblaciones, en la cual la pobreza y la exclusión social han transvasado, han dejando su marca. Es decir, la noción de *subjetividad empobrecida* recorre una trama discursiva que teje un conjunto de elaboraciones sobre una individualidad degradada por los procesos de exclusión social y la pobreza de la que fue parte. Aunque por momentos esta subjetividad pobre se autonomice del encadenamiento causal y emerja como motor de dichas condiciones de existencia.

Si bien esta caracterización de la situación social en la cual se origina una subjetividad empobrecida tiene un basamento ciertamente “material” ligado a la pobreza, a la cuestión del trabajo o a la segregación urbana, el tránsito hacia el eje subjetivo se encuentra canalizado por la cuestión de la *cultura*. Y como analizaremos en el apartado siguiente, el caldo de cultivo de esa subjetividad degradada es una organización simbólica que se encuentra tematizada fuertemente desde una clave territorial, como cultura comunitaria, propia, nativa de los barrios recortados como zonas de intervención. Entendemos que la conjunción de estos elementos recuperan la articulación entre la centralidad de las capacidades individuales que proponen las nociones de capital humano o desarrollo humano y la dimensión *comunitaria* con la que estas orientaciones se estructuraron en la reactivación contemporánea del *desarrollo comunitario* (Grassi, Hintze y Neufeld, 1994; Álvarez Leguizamón, 2005; Aguilar et al, 2006; Murillo, 2006; Grondona, 2012).

Esta forma de subjetividad que se puede reconstruir en los sentidos que cruzan la elaboración de la población objetivo de los programas analizados, encuentra un primer nodo de

organización en la cuestión ya mencionada de los *límites*. Las intervenciones y los mecanismos preventivos que ellas suponen en las estrategias descritas producen un diagnóstico de los jóvenes como subjetividad sin límites sobre la cual es necesario operar continuos procedimientos de marcaje, contención, limitación. El ingreso de los jóvenes en los dispositivos de intervención que establecen los programas en cuestión, suponen una dinámica de regulación de las conductas de los jóvenes como intento de transformación subjetiva individualizada. Estos procesos intentan reconstituir límites en los comportamientos de los jóvenes como forma de producir diques de contención internalizados en una subjetividad empobrecida por esa indeterminación. Uno de los ejes en los que se construye esta noción sobre los límites se refiere a la producción sobre los *acuerdos y compromisos* para la participación en las instancias organizadas por los programas, como mecanismo preventivo sumamente valorado.

Y para mí lo más interesante del proyecto fue empezar a armar acuerdos, no sé si de convivencia, pero digamos algunas cosas tolerables en algunos espacios. Como algunas reglas posibles (Entrevista N° 36 - Operadora PIM).

No es un trabajo sencillo, porque a ella le cuesta muchísimo, como te decía, depositar, cuando es una persona nueva, empezar a contar su historia, hay que establecer ese vínculo de empatía y crear ese compromiso de regularidad, crear el compromiso de tener el horario, que después se superpone con el otro, establecer límites, establecer respeto por el otro, ya sea con compañeros, por el espacio, por nosotros. Es todo un trabajo que hay que hacer y mantenerlo, sostenerlo con ellos. Están tan dispersos. Ese es un trabajo (Entrevista N° 19 - PostPCV).

Esta construcción acerca de estimular el límite en el respeto de los horarios, en las formas del trato personal o, más en general, la idea del respeto por el “espacio” de intervención, que era producido en lo que era entendido como el trabajo de *encuadre* como mecanismo preventivo central, observamos que también se produce como límite a la dispersión en la idea de que puedan *sostener* una regularidad.

Ahora bien, en este punto podemos observar que la cuestión de la falta de límites como constitutiva de una subjetividad empobrecida es la contracara del diagnóstico sobre una subjetividad pobre de *capacidades*. El diagnóstico de falta de límites se condensa en una clave central en cuanto al delito y la violencia: el “pasaje al acto” como carencia del límite que construye la mediación de la palabra, de lo simbólico.

Estamos convencidos de que los problemas por los cuales se genera violencia en el barrio tiene que ver con que enseguida, la mediación de la palabra es muy chiquita,

frente a un conflicto. Esa fue una de las cosas que se trabajó mucho. Frente a un conflicto [los jóvenes destinatarios] se pelean o se van. (...) [en el programa] estaba muy logrado que ante una divergencia se conversaba, se trataba de armar un consenso (Entrevista N° 29 - PostPCV).

Esta construcción sobre la incapacidad de simbolización, como inhabilidad para constituir a la palabra como reelaboración mediadora de la violencia, es entendida también en términos de falta de capacidad *reflexiva*. La capacidad de “pensar” antes de actuar, pero sobretodo de la capacidad de evaluar las consecuencias de sus actos, tanto para terceros como para si. Hay una mirada sobre la imposibilidad de adoptar una capacidad reflexiva sobre las propias conductas que lleva a desconocer lo riesgoso para sus vidas que son las prácticas delictivas, no sólo en términos de sus vidas biológicas, sino en cuanto al carácter restrictivo que esas acciones contienen, al cancelar múltiples cursos de vida diferentes: también en este sentido habría una subjetividad *empobrecida*.

La noción de una subjetividad pobre en capacidades se estructura a su vez en un diagnóstico ligado a la *pasividad*. La falta de autogobierno, de constancia y regularidad, de reflexividad y de mediación de la violencia por la palabra, como emergente de una subjetividad pasiva que, arraigada en ciertas reminiscencias de la teoría psicoanalítica, la entiende como una *comodidad mortífera*, llevando la marca de lo infantil en su dimensión fuertemente *demandante*. Esta subjetividad como puro presente, en la que siempre prima lo inmediato, es también entendida como una estructura subjetiva abúlica, no deseante, en el cual se produce un aplastamiento del deseo que es necesario reactivar.

Recién estaba hablando del tema de los proyectos. La semana pasada: ‘¿Qué te gusta hacer?’. ‘Nada’. ‘¿Qué quieren hacer el año que viene?’. ‘Nada’. Entonces hay que ver qué los motiva, por qué o si ya no los motiva nada, buscarle la vuelta, a ver una puntita del iceberg para decir: ‘Vamos a empezar muy de a poco por acá’. Y después llega. Esos son los objetivos del programa (Entrevista N° 27 - Operador PostPCV).

Se observa el intento de producción de un deseo como forma de activar toda una economía motivacional que desate procesos de cambio, abriendo lo que hemos visto en términos de *proyecto de vida* alternativo. Es decir, activación subjetiva a partir de encontrar la “punta del iceberg” motivacional sumergida por una subjetividad caracterizada como apática, no deseante.

La caracterización de una subjetividad empobrecida para referirse a los jóvenes y destinatarios de los programas tiene un punto clave de organización en su referencia a la incapacidad de desarrollarse en dos instituciones posicionadas como fundamentales: el *trabajo* y la *escuela*. La referencia a estos ámbitos de desarrollo lleva consigo el diagnóstico de las carencias subjetivas como explicación de los fracasos como estudiantes o trabajadores, en una construcción que presenta a la falta de límites y de capacidades que acabamos de describir para *sostener* dichas actividades. En este sentido, como vimos, la transformación subjetiva que intenta el programa se presenta como un proceso que debe ser anterior a cualquier intento de reinserción de los jóvenes en estos espacios sociales: el trabajo de prevención no es simplemente que encuentren un trabajo o vuelvan a la escuela, sino *enriquecer* esa subjetividad empobrecida como precondition a un proceso de inclusión social.

Pedían trabajo en blanco y un par entraron a la Municipalidad o cosas así. Y después, sostenerlo les costaba, quedaron un par en Las Flores y en Lavalle. A veces está bueno, cuando vos ves que... que lo pudo sostener. Igual, no es lo mismo el pibe que estaba en el egreso, que el pibe que recién empezaba que lo llamaron y no lo va a sostener (Entrevista N° 22 - Operadora PostPCV).

Esta elaboración de subjetividad empobrecida ligada a la pasividad tiene una veta particularmente significativa en relación al campo de la política social: la cuestión de un sujeto *demandante*. La idea de una subjetividad pasiva-demandante se reconstruye en la figura de los jóvenes como receptores de planes sociales asistenciales (recortada sobre el fondo de su desvinculación con el trabajo), que repone la crítica a la asistencia (y no así al *asistencialismo*) que analizamos cuando presentamos la forma en que se articulaban estos programas con el campo de las políticas sociales. Problematización que también cruza la reorientación del campo de la política criminal a partir de racionalidades neoliberales y neoconservadoras (Garland, 2005; Crawford, 2009). De esta manera, la caracterización de los sujetos empobrecidos es también la caracterización de los *sujetos de la asistencia*, como figura clásica de la construcción social de la pobreza desde los albores de las sociedades capitalistas (Morel, 2002), como analizamos en el capítulo 1. Como vimos, las actividades del programa que son entendidas como “contraprestación” se presentan como el momento que salva al programa preventivo de la “mera” asistencia, y que modifique el posicionamiento subjetivo ligado a la pura demanda, como productores de una subjetividad pasiva, cómoda, mortífera.

Por último, como adelantamos, esta reconstrucción de subjetividad empobrecida, en el marco de programas de prevención social del delito, se elabora con la referencia central de la *violencia*. Este entramado de carencias en relación a los límites y las capacidades aparece como el tejido que estructura una subjetividad violenta, que se expresa en el delito, aunque no sólo en él. Como analizamos, el “pasaje al acto” y la incapacidad de simbolización son las puertas por donde emergen los comportamientos violentos. La *pobre* capacidad de expresión y reflexión que es diagnosticada en los jóvenes se presenta como una válvula de escape cerrada para la sublimación de los impulsos violentos. De esta manera, la construcción de sentido sobre una *subjetividad empobrecida* articula en los jóvenes destinatarios de los programas bajo estudio tanto la figura del *sujeto de la asistencia* como la del *sujeto de la peligrosidad*, como ensamblaje político-cultural de las nociones de *delito* y *pobreza*, pero en un registro fuertemente individual, en él, esa *subjetividad empobrecida* (y no la pobreza de manera inmediata), aparecería como causa de los comportamientos delictivos.

### 7.3. La producción de las zonas de intervención

#### 7.3.1. La comunidad como forma de territorialización segmentada

El eje de este apartado son las formas en que los programas analizados construyeron en sus intervenciones la dimensión territorial de su accionar. Para ello, retomamos el enfoque “anglofoucaultiano” que hemos planteado en el capítulo 1, sobre la reactualización comunitaria que atraviesa nuestro presente como una de las líneas de fuerza centrales de la racionalidad política neoliberal (Rose, 1996; De Marinis, 1998, 2004, 2005). En este sentido, el organizador de esta mirada sobre las zonas sobre las cuales se desarrollaron sus estrategias, es lo que entendemos como una dinámica de *territorialización segmentada de la intervención*. Así nos referimos a un proceso por el cual la construcción del territorio a intervenir aparece bajo la figura fragmentada de zonas específicas, de barrios o de comunidades. Esta forma de construir los territorios de intervención marcan una ruptura con las lógicas de territorialización que caracterizaron la *invención de lo social*: las intervenciones de la última parte del siglo XIX y la primera del siglo XX cristalizaron *lo social* como campo y dieron corporeidad a esa *invención estratégica* llamada *sociedad* (Donzelot, 2007; De Marinis, 2005). Como analizamos en el

capítulo 1, marcaron una tendencia hacia la continuidad, la homogeneidad, y la universalidad como positividad, como propiedades definitorias de un territorio de gobierno.

Los programas que analizamos en esta investigación se presentan como herederas de un cambio epocal. Sus modos de territorialización performan un espacio discontinuo, heterogéneo, fragmentado, en el que las especificidades de las “zonas” se vuelven el centro de la intervención. La territorialización que es promovida entiende el espacio como un espacio diferenciado, y en esta diferenciación encuentra el fundamento de su intervención. Justamente, lo territorial emerge como una dimensión clave para esta intervención porque construye como objeto de acción a un territorio segmentado. Resulta evidente esta discontinuidad si observamos la escasa importancia que la dimensión territorial tuvo en los arreglos institucionales de bienestar, tanto en los esquemas contributivos de seguro social como en los ligados a una noción fuerte de derechos no contributivos. Como desarrollamos en el capítulo 4, esta orientación que muestran los programas preventivos puede interpretarse como una inscripción en la corriente del *desarrollo comunitario* que es reactivada en el contexto del neoliberalismo.

Toda la producción que estas políticas preventivas elaboran sobre la centralidad de la dimensión *territorial* participan de esta reactivación de la comunidad como forma de tematizar los modos de intervención social. Las políticas se construyen como territoriales como expresión de la nueva significación que adquieren las brechas que separan un territorio de otro: las intervenciones estatales deben ser territoriales para “dar lugar”, “expresar” lo que tienen de específico esos espacios recortados como comunidades.

...uno puede percibir una especie de unidad, que es fuente de bastantes males pero también de recursos, entonces un poco empezar a percibir y fortalecer los vínculos y las redes, no desde nosotros sino hacerlos visibles con ellos, con ellos quiere decir con los jóvenes pero también con su familia y la familia extendida, de ver cuáles son las fortalezas y los recursos que hay ahí, no todo es tan malo, no todo es tan detestable porque vivo en la calle tanto que tiene la numeración que tienen todos y ninguno es dueño de la tierra donde tiene instalada la casilla... entonces eso también lo usamos como un recurso nosotros, para poder tener una base socio-geográfica digamos, para poder apoyarnos y repeler la idea de la institución... siempre tuvimos bastante claro que no teníamos que generar una institución que trabajara con jóvenes en prevención del delito, si no que había que trabajar medio a cielo abierto y cielo abierto es el cielo abierto de ese pedazo de sociedad... (Entrevista N° 2 – Autoridad Nacional PCV).

La producción de lo territorial que realizan estas políticas recorta un espacio de intervención fraccionado por las particularidades que hacen surgir una especie de *unidad* que configura como comunidades a las zonas de intervención. Por otra parte, lo territorial es

producido en la elaboración de una política que se opone a la noción de *institución*: es decir, opuesta a las formas de intervención que construían un espacio social, extendido, centrífugo. La institución es reconstruida como encierro y aislamiento para los operadores en la intervención, mientras que lo territorial es apertura y vínculo inmediato con los objetos de intervención. El trabajo territorial se hace en el *cielo abierto de ese pedazo de sociedad*, que se quiebra, se recorta del viejo mapa social.

Necesitaba la idea física del barrio. ‘No puedo laburar si no me lo dimensiono. Es más: vamos a nada, vamos a caminar, a charlar, a estar. Metámonos en los lugares, vayamos viendo y ahí se van a ir generando temas de entrevista’. Si entrás muy por la institución llegás a la institución, vamos a decir (Entrevista N° 36 - PIM).

De esta manera se observa que la producción de esa territorialidad segmentada comprende la producción de un vínculo cercano, cara a cara entre la intervención y la comunidad. El proceso que es denominado como inserción comunitaria justamente se organiza en su búsqueda: la intermediación de los “referentes locales” en el tejido de esa trama de lazos sociales entre el equipo de intervención, los barrios y especialmente los jóvenes destinatarios. La generación de estos lazos de proximidad, de vínculo “caliente” entre operador y el barrio es uno de los prerequisites para la prevención del delito. Sin embargo, como ya analizamos, la estrategia preventiva se planteó a su vez como objetivo la producción y el fortalecimiento de esos mismo lazos de proximidad. A su vez la noción de *inserción comunitaria* repone una construcción central de este proceso de territorialización segmentada: la reelaboración continua de un *adentro* y un *afuera*. La *inserción comunitaria* expresa una imagen de distancia y de exterioridad de la intervención con respecto a las zonas, entendidas estas como territorio ajeno, diverso, heterogéneo, inaprensible para un programa estatal. Así se configura estos múltiples territorios como exterioridad, necesitando los programas un proceso de inserción en el que se plantea una relación propia del nativo y el extranjero.

Están presentes una idea de la complejidad y de la especificidad de cada barrio, de las particularidades, que como un lenguaje desconocido, era necesario descifrar, para entender las dinámicas sociales de cada barrio. En el PIM surge esta construcción especialmente en cuanto al desciframiento de los enfrentamientos entre las diferentes “bandas” de jóvenes y de las fronteras simbólicas que trazaban estos conflictos, en una dinámica que podríamos denominar *intracomunitaria*. Esta idea de heterogeneidad extrema, de complejidad inaprensible se elabora al



entender al momento del diagnóstico como la exploración de un territorio ajeno, como una colonización, para entender *sus mapas, sus 'laberintos'*.

La construcción del diagnóstico por barrio, nos permitió en primer lugar, reconocer los territorios donde se llevaría adelante el proyecto, empezar a entender sus mapas, sus 'laberintos' (Documento N° 11 - PIM).

Esta construcción de sentido sobre las comunidades como espacios indescifrables para la intervención se presenta también en el modo en que es tratada la figura de los referentes barriales. Ellos son los que posibilitan un proceso de comunicación entre dos lenguas diferentes al desentrañar el mundo simbólico que es ajeno al programa. Los referentes barriales son, así, la "puerta abierta" al barrio, los intérpretes que traducían las lógicas simbólicas de territorialización que lo construyen como un lenguaje inextricable. Su construcción como los *traductores de la propuesta*, habla de esta distancia, de este territorio desconocido, extraño.

A estos referentes, durante el trabajo de campo, los fuimos llamando los "traductores de la propuesta", dado que ellos nos iban presentando o contando sobre la propuesta de acuerdo a su saber sobre el grupo o el momento por el que éstos atravesaban (Documento N° 11 - PIM).

#### 2.3.1.1. Territorio y cultura<sup>40</sup>

La producción de un territorio de intervención fragmentado, discontinuo, se presenta íntimamente vinculado a los elementos que lo hacen delimitable, es decir, a las propiedades que le brindan cierta homogeneidad. Una de las dimensiones que emerge como fundamental en la problematización de lo local en estas políticas de prevención del delito es la noción de *cultura*. La idea de cultura es una de las fibras discursivas más intensas a la hora de caracterizar a las comunidades, a los espacios sociales donde se desarrollan las políticas preventivas en cuestión. Aunque, por supuesto, los elementos socio-económicos que caracterizan a estas zonas urbanas no son desconocidos en las prácticas de gestión o en los documentos confeccionados por los agentes que dirigen a las mismas, entendidos en términos de pobreza, vulnerabilidad social, o marginalidad. Sin embargo, el eje cultural presenta una marcada centralidad para caracterizar los elementos distintivos que al homogeneizar hacia adentro, trazan la frontera de la diferencia con el

---

<sup>40</sup> Hemos presentado algunos avances de investigación sobre esta cuestión en Ayoa (2012b).

afuera. Y sobretodo la cultura adquiere centralidad cuando es necesario organizar una etiología de los comportamientos delictivos y violentos: se anudan las conductas (y las características subjetivas) y lo territorial con un lazo eminentemente cultural. Como analizamos, este eje cultural reencuentra una tradición de *desarrollo comunitario* que, al mismo tiempo que tiene antecedentes en otros contextos y con una particular vinculación con la prevención del delito (como vimos al analizar la corriente norteamericana en los programas propuestos por la Escuela de Chicago y los que luego recuperarían estas experiencias en los años sesenta), presenta una tradición “nativa” de desarrollo comunitario en Argentina (Grassi, Hintze y Neufeld, 1994; Aguilar et al, 2006; Grondona, 2012).

De esta manera, encontramos que sobre la dimensión material de pobreza surge una producción de sentido que articula fuertemente el registro territorial espacial con las nociones de cultura o subcultura. Hay una especie de aproximación “ecológica” (retomando la noción de la Escuela de Chicago) en la que los barrios o comunidades (que, salvo contados casos, son “villas de emergencia”) configuran una cierta cultura propia, con sus específicos entramados simbólicos. Estas culturas comunitarias son organizadas como uno de los nexos entre los espacios territoriales y los elementos subjetivos en la producción de explicaciones sobre las prácticas delictivas; explicaciones que atraviesan las estrategias preventivas.

Esta orientación no se encuentra aislada de sustentación teórica al interior del pensamiento criminológico, como analizamos en el capítulo 3. En el caso del PIM se expresa de manera explícita: hay un posicionamiento sobre la centralidad de la dimensión cultural que es presentada como arraigada en la producción conceptual de distintos autores: la corriente del realismo de izquierda británico (en especial Jock Young, 2003) y su elaboración sobre la noción de subcultura; Robert Merton (2002) y la tensión entre estructuras materiales y simbólicas; Albert Cohen (1955) también entendiendo al delito como forma de adaptación colectiva, expresiva e instrumental a las tensiones estructurales; Philippe Bourgois (2010) con la idea de “*cultura callejera de los barrios pobres*”; Sergio Tonkonoff (2007b) que denomina a las adaptaciones colectivas a las tensiones estructurales como “*estrategias juveniles de reproducción*”. Y a partir de David Matza (1961) rechazan la idea de valores “desviados”: la adscripción a las normas culturales dominantes se conjuga con una suspensión temporaria de sus mandatos a partir de las “*técnicas de neutralización*”, que justifican sus acciones. Esta idea es retomada en el PIM desde la problematización de Young:

‘La delincuencia juvenil aparece impregnada por un conjunto de valores que se pueden caracterizar como la búsqueda de disfrute, el desden por el trabajo, y el deseo de generar dinero por la vía fácil, además de la concepción de la agresión como prueba de masculinidad’, que están presentes también en el sistema de valores dominante pero que se contraponen a la moral pública. (Young, 2008)” (Documento N° 8 - PIM).

Es decir, en términos de grandes enfoques, se hace hincapié en la dimensión cultural, desde la recuperación del planteo mertoniano que hacen los realistas de izquierda de la tensión entre estructuras materiales y estructuras simbólicas. Sin embargo, entendemos que la centralidad de la dimensión territorial, en términos de una territorialización segmentada en el desarrollo concreto de la intervención, se pone en tensión con el intento de aprehender las continuidades culturales que está en la base de la crítica que a través de Matza y Young hacen a la noción de *valores desviados*. La fuerte impronta territorial oscurece dichas continuidades presentando una elaboración sobre la cultura *de* los barrios, una cultura comunitaria. Aquí pareciera emerger, en las formas de problematización que atraviesan a las estrategias preventivas, el pensamiento de la *Escuela de Chicago*, teniendo en cuenta su enfoque *ecológico* y su producción sobre la prevención del delito (que desarrollamos en el capítulo 3). Sin descuidar que el realismo de izquierda, como una de las referencias de estos programas, realiza una crítica a la idea de cultura de los sociólogos de Chicago, las formas en que estas intervenciones reconstruyen la dimensión cultural presenta subsidiaridades con aquella problematización “zonal” de los conflictos culturales en relación a transformaciones sociales estructurales (Park y Burgess, 1921; Sozzo, 2008; Thrasher, 2010). Subsidiaridades que (sin construir la noción de cultura de manera homogénea), el hincapié de los realistas de izquierda en la dimensión cultural, abre como posibilidad.

Ahora bien, uno de los elementos fundamentales con que es caracterizada esta producción sobre la cultura de los barrios es la noción de *violencia*, la que es aparejada la de *delito*. Es decir, configura una trama de construcciones de sentido sobre esta cultura que tiene como una de sus particularidades salientes la paradójica *proliferación mimética de violencia* (Girard, 1986). Hay una interpretación sobre la diseminación de una cultura en espacios sociales – territoriales acotados, específicos, en los cuales la violencia y el delito se expanden.

...el problema de la inseguridad en el barrio es que se cagan a trompadas y a tiros por cualquier cosa y eso no está tipificado como un delito por las condiciones en que se producen y en qué lugar se produce. La otra vez hablábamos, hicimos unas charlas con

algunos [jóvenes destinatarios], preguntando el origen, por qué había tanta violencia. Ellos decían: 'por un hábitat', por una forma de estar. Por ahí, pasás por algún lado, te miran mal, ya te mira mal y supone que vos tenés que contestar, porque si no contestás vos sos débil y por lo tanto avanzan sobre vos. Entonces, vos le contestás, el otro te contesta, empieza como una escalada que termina a las piñas. Después es un grupo contra otro grupo, la violencia se va... Y en la raíz del conflicto hay un gesto mínimo, chiquito, que en realidad es como un momento en que se miden, pero para los chicos nuestros es un momento menor y para ellos no (Entrevista N° 29 - Operador PostPCV).

En nuestra investigación reconstruimos una producción sobre la violencia como uno de los elementos que caracterizan a las zonas de intervención; esta sería una violencia mimética, que desde el más mínimo gesto se reproduce amplificándose y construyéndose como origen de los comportamientos violentos. Y por otra parte, esa cultura comunitaria es también presentada como algo coercitivo, de la cual los sujetos muy difícilmente pueden escapar (la idea de las miradas y el enfrentamiento inevitable, que luego se expande). En este punto se muestra claramente lo analizado en cuanto a los mecanismos preventivos: la intervención sobre la subjetividad intenta introducir el componente reflexivo para romper esa lógica mimética.

En este marco de sentidos se reconstruye la idea de *subcultura* delictiva. El delito es elaborado como emergente de este espacio cultural acotado. En el caso de este pasaje, la idea de *subcultura* se centra en la diferenciación entre las nociones de *ley* y *códigos*:

Y sí, yo creo que sí, el tema del barrio, creo que el tema de la cultura del barrio, porque este barrio tiene una subcultura como en todas las villas grandes, en la Cava también, en el Bajo Flores creo que también, debe tenerlo, no sé, no conozco, pero me imagino, tiene una subcultura donde no hay ley, donde hay códigos pero no hay ley, no está la ley ahí, desde que se cuelgan del cable te das cuenta, bueno eso lamentablemente lo hace también la clase media, la clase alta, está en todos los estratos sociales en realidad pero ahí está como acumulado todo ¿entendés?, pero bueno creo que eso influye, que esa cultura influye, que está ahí (Entrevista N° 6 – Operadora PCV).

Se observa este discurso sobre unas *condiciones ilegales de vida* propias de un territorio claramente demarcado, como generalización y naturalización de delitos en las formas de vida y reproducción de la vida. La subcultura delictiva como productora de condiciones de vida atravesadas por las prácticas delictivas como formas de reproducción social. Aunque es preciso señalar que esta idea de *condiciones ilegales de vida* también se presenta en otro registro, que no

hace hincapié en la subcultura, sino como consecuencia de una situación de la cual son víctimas: las condiciones de vida signadas por la privación de derechos fundamentales.

...es un poco complejo, ellos viven en circunstancias ilegales, no por ellos, no por el delito, no por lo que producen, sino porque no tienen agua, no tienen casa...  
(Entrevista N° 2 – Autoridad Nacional PCV).

### 7.3.2. Comunidad como problema y como herramienta

Como pudimos observar, la forma de territorialización segmentada que produjeron estos programas de prevención social del delito esta fuertemente vinculada a la noción de *cultura*, en términos de una cultura *comunitaria*, fragmentada, propia de los barrios, la cual presentaba el rasgo distintivo de desatar una propagación mimética de la violencia, y con esta el delito. En esta problematización, que como analizamos en el capítulo 3, presenta la recuperación del enfoque *ecológico* sobre la idea de *desorganización social* que autores como Park y Burgess (1921) o Thrasher (2010) dieron a la llamada Escuela de Chicago, los intercambios simbólicos que se tejían de manera intracomunitaria eran el mecanismo a partir del cual los procesos de exclusión social se transferían a las estructuras subjetivas caracterizadas como lo hicimos en el apartado anterior, con el concepto de *subjetividad empobrecida*. Así, esta comunidad (que por la centralidad de esta dimensión puede entenderse como *comunidad cultural*, aunque no de manera exclusiva) es entendida como mecanismo criminógeno. Sin embargo, como analizamos en el apartado correspondiente, la comunidad también se presenta como herramienta preventiva, como mecanismo preventivo. En esta sección presentaremos los modos en los que se elabora esta tensión entre la construcción de la comunidad como problema y como solución.

Como dijimos, uno de los rasgos salientes de la producción acerca de los elementos homogeneizadores que construyen a los barrios o las comunidades como unidades diferenciables era la idea de una subcultura delictiva extendida en el marco de transacciones culturales que fomentaban la diseminación de la violencia. Subcultura en el sentido de una generalización de códigos delincuenciales que regulan prácticas ilegales que se propagan en todo el entramado de estas comunidades. Por ello, esta noción de subcultura se encuentra asentada en una

territorialización segmentada, comunitaria, que al mismo tiempo delimita los contornos simbólicos de esos territorios.

...sí, eran comunidades, por supuesto que eran comunidades y eran comunidades con códigos muy propios y distintos a los de afuera, así que si eran comunidades, había una comunión ahí y estaban con unos códigos totalmente... hasta opuestos te diría a los del afuera y los de cualquier persona de ahí, de afuera del barrio... (Entrevista N° 6 – Operadora PCV).

Así, lo común de estas comunidades en esta construcción es la extensión de los ilegalismos como forma de vida, configurando como vimos, unas *condiciones ilegales de vida* a partir de la circulación de códigos delictivos; y aquí la idea de *código* se opone a la noción de *Ley* en un sentido fuerte del término.

Una dimensión central de la comunidad local como espacio delimitado por la violencia y el delito refiere a sus propiedades coercitivas y limitadoras con respecto a los jóvenes destinatarios. En ellas emerge una elaboración sobre lo local que podemos denominar como *comunidad de encierro*: el espacio comunitario como frontera infranqueable para los jóvenes, tanto en términos materiales como simbólicos y culturales. La idea de que los jóvenes “no salen” de sus barrios nunca, implicaba tanto la cuestión física de sus vidas sin franquear casi los límites de sus comunidades, como la idea de que se encuentran influenciados sólo por el comercio simbólico que caracteriza dichos ámbitos: el no salir como hecho material y simbólico.

En el PIM, la producción sobre una comunidad de encierro es reelaborada en la idea de una comunidad delimitada, más que por marcaciones visibles, por fronteras simbólicas que trazan las zonas de apropiación de los grupos de pares, las bandas que integran los jóvenes. Estos límites, producidos en la dinámica de esta violencia intracomunitaria, pero también con el hostigamiento policial, son presentados a su vez como límites para el acceso a la ciudad.

Algunos barrios dentro de la ciudad, se vuelven zonas intransitables para aquellos que allí no residen, como también infranqueables para aquellos que allí viven (Documento N° 11 - PIM).

Como analizamos, el *enlace* con otras instituciones para realizar el abordaje socio-cultural, fundamentalmente el proyecto “Vacaciones Compartidas”, es construido como mecanismo para debilitar la exclusión de estos jóvenes, tanto a nivel “comunitario”, bajo el diagnóstico de que las barreras de los barrios ataban a estos jóvenes a su calle, su esquina; además, en el sentido de estar aislados de otras intervenciones sociales para jóvenes. Los

mecanismos preventivos que ponían en juego estas estrategias se dirigían a resquebrajar las fronteras de la comunidad (trazadas desde la violencia policial o la violencia intracomunitaria), como así también las fronteras que los separan de las intervenciones sociales destinadas al resto de los jóvenes. La tutela para la salida del barrio como “demanda” de los jóvenes en la realización de proyectos de emprendimientos productivos, como demanda de protección de la violencia comunitaria, muestra esta misma imagen de una comunidad de encierro. Fueron discutidos y seleccionados los caminos posibles para llegar hasta el lugar de realización del proyecto de reparación de bicicletas, que era en el interior del barrio, aunque este punto se encuentre a contramano de franquear los límites del barrio. El diagnóstico era que la lejanía del barrio conspiraba con la capacidad de los jóvenes para “sostenerlo”, lo que reconstruyó el diagnóstico de una subjetividad pasiva. En el caso del PCV, aunque esta construcción no cristalizó de manera tan directa en un tipo de intervención como en el caso del PIM, este diagnóstico también circula.

Así que bueno, al final conseguimos trabajar en el Hospital, en la parte de atrás de un chalet derruido que lo tenía ATE en ese momento y nos lo prestaron como diciendo ‘no sé, no sé, hagan...’, total era una tapera. Bueno, y ahí estuvimos trabajando desde marzo del 2003 hasta junio del 2007, que se incendió y ya no pudimos ir, ya no pudimos más pero, digamos, varios años trabajando en el barrio. Nos venía muy bien esa ubicación geográfica a nosotros porque si bien estaba a campito por medio del barrio, los pibes salían del barrio y así como podía ser que vayan a cualquier lado, no sólo que viniesen acá. Porque también hay una resistencia grande al que quiere cambiar, hay una resistencia muy grande; empiezan los insultos ‘ahora se te enfrió el pecho, ahora no te da la sangre para salir, ahora te hiciste careta, ahora te pusiste la gorra, ahora sos un buchón’ (Entrevista N° 3 – Operadora PCV).

El reunirse para las actividades que organizaba el programa afuera de la villa es presentado como algo productivo en sí mismo, porque hacía “salir” de esa comunidad a los destinatarios, haciendo hincapié en los elementos limitantes de la misma. Ahora bien, como observamos, la comunidad no sólo era vista como problema, como barrera que había que quebrar o como sede de intercambios simbólicos que era necesario neutralizar: la comunidad también es reconstruida como una herramienta valorada por estos programas para la prevención del delito, es decir, como mecanismo preventivo.

En este sentido, los programas analizados establecieron estrategias que se orientaron a la reactivación de las energías comunitarias en los vínculos entre los jóvenes y sus barrios. Así, se estructuraron una serie de mecanismos de *recreación comunitaria* con el fin de intensificar y

reorientar los intercambios entre los jóvenes destinatarios y las comunidades que atravesaron los tipos de intervención que se pusieron en juego. De esta manera, podemos identificar como *experiencias de participación comunitaria* una serie de actividades grupales, sobre todo en el marco de los proyectos, en las que los jóvenes eran incentivados a ponerse en contacto con diferentes miembros de sus barrios a partir de actividades concretas. Ya mencionamos algunas de estas experiencias de participación comunitaria: el proyecto de merendero que se realizó en el programa PostPCV del Municipio 2, como intento de posicionar a los jóvenes de manera activa frente a lo que era identificado como necesidades del barrio; y la iniciativa de reparación de bicicletas que organizó el PIM, valorando posicionar a los jóvenes dentro de la comunidad como sujetos ligados al trabajo. Dentro de estas experiencias también se destacan las que propusieron formas concretas de *representación de la comunidad*, como el proyecto de fotografía en el programa PostPCV de Municipio 2, en el que la representación fotográfica de la comunidad se establecía como forma de reconocer y solidificar la distinción de lo “bueno” y lo “malo” del barrio. También puede incluirse el proyecto de mapeo de la villa en el PCV, en el que se intentaba una reconstrucción vincular de los jóvenes con esos espacios a partir de su de representación. La sutura de estos lazos fue siempre producida como parte de un proceso que intentaba conjugar un corrimiento de los roles en los que eran representados los jóvenes por sus comunidades (ligados al delito) y las representaciones de sus comunidades en los jóvenes. Así, se alimentaba un proceso de re-representación de la comunidad que era a su vez una instancia de re-representación de sí.

Otra cuestión a ponderar [de la intervención es] provocar otra visibilidad en su propio barrio (juntarse para hacer alguna actividad, buscarse casa por casa para participar de éstas, espacios de encuentro y acuerdo en el mismo barrio) (Documento N° 8 - PIM).

Pero se ven las diferencias, ellos mismos las ven porque muchas veces vienen y te dicen “el viejito de enfrente ni me miraba ni nada, y ahora me ve por las dudas me saluda”. Es decir, esos cambios los vecinos los ven y bueno, ya les cambia su actitud; los ayuda muchísimo (Entrevista N° 5 – Operadora PCV).

De esta manera, las formas de recreación comunitaria en tanto procesos de re-representación eran también vistas como modos de *exorcizar la peligrosidad* que portaban estos jóvenes en sus comunidades. Sin embargo, por otro lado, este proceso de recreación comunitaria es entendido desde la producción de lo que podemos llamar una *comunidad responsabilizada*, en la que podemos recuperar muchos de los sentidos que cruzan la nueva “cultura del control” que,



como vimos en el capítulo 2, plantea Garland (2005). Este proceso comprende la activación de diferentes agentes de las zonas de intervención en el desarrollo de las actividades preventivas propuestas como un proceso de responsabilización de esos espacios comunitarios. Esta operación se observa con particular intensidad en la participación de los “referentes locales”, no sólo en las instancias de *inserción comunitaria*, sino también en el devenir de los tipos de intervención implementados. En el caso del PIM se expresa claramente en la orientación de responsabilizar a “otros actores” en el manejo de la seguridad, incluido el nivel local, a partir de la noción de multiagencialidad. Además, es utilizada la noción de *equipos ampliados* para denotar la participación de los referentes locales en los equipos de intervención.

Asimismo, la integración de agentes locales claves a los equipos territoriales, como los referentes, permitieron pensar en la conformación de equipos ampliados para las distintas intervenciones que se fueron construyendo en el devenir del hacer reflexionado. Por esto, los equipos territoriales se constituyeron en espacios flexibles donde es posible “la entrada o salida” estratégica de agentes, sean éstos estatales (pertenecientes a distintos estamentos de las instituciones gubernamentales) como del mismo barrio o de la sociedad civil, siendo lo convocante la actividad, o la discusión acerca de la situación de alguno de los jóvenes, etc. Así, se fueron elaborando procesos multiagenciales locales, dinámicos y flexibles, aunque esta no exenta de ambigüedades y dificultades (Documento N° 11 - PIM).

La participación de referentes barriales en los equipos de intervención también fue una particularidad que estuvo presente en el desarrollo territorial de las estrategias que pusieron en marcha el PCV y los programas locales PostPCV.

Por último, nos interesa destacar que la tensión entre la comunidad como mecanismo preventivo y como mecanismo criminógeno se mantiene en el desarrollo de estas intervenciones sin cancelarse en uno u otro sentido. La idea de que es una *herramienta con problemas* muestra esta forma de conjugar ambos elementos. Tanto en términos de una subcultura delictiva (donde hay lazos pero son ilegales y violentos), como parte de un proceso de desarticulación de lazos sociales comunitarios que el programa debe reactivar constantemente, la idea de lo comunitario siempre es tensionada en la problematización de esta intervención.

R: En las comunidades lo que se ve es eso, comunidades que antes de la dictadura (...) había mucha cosa comunitaria en el sentido de estar trabajando todos con un objetivo de solidaridad y de códigos y de... Me parece que hay lugares donde los códigos no existen, lo han perdido, no sé qué... o hay que ver qué es lo que pasa ahí... (...) Era una herramienta...

P: ¿Una herramienta?

R: Una herramienta con problemas. No sé si es una herramienta o no, es lo que hay.

Nosotros trabajamos en la comunidad, eso sí es importante recalcar porque a mí me parece que es uno de los aspectos que... más favorables de la intervención. Es en la comunidad, no es ni en la oficina ni en... otro lugar... (Entrevista N° 8 – Autoridad Local PCV).

Regenerar los elementos preventivos de las zonas (ese proceso de re-representación de los jóvenes y sus comunidades) y neutralizar la propagación de los intercambios simbólicos que diseminan la violencia son las formas propuestas para la intervención. En este sentido, entendemos que hay una suerte de re-producción de la comunidad como estrategia explícita en estos programas. Si bien la comunidad es un objeto que preexiste a la intervención preventiva del delito, aparece como necesaria una constante reinención de la misma. Aquí nos parece pertinente la noción de *comunidad como postulación* de S. Bauman (2002): la profusa referencia a la comunidad en los discursos políticos no hace más que mostrar su carácter de proyecto, que es necesario apuntalar y reactivar constantemente.

En este capítulo analizamos las formas de problematización sobre la relación entre condiciones de vida y delito que se reconstruyen del desarrollo de las intervenciones de prevención social del delito en Argentina durante la última década. Con ese objetivo, indagamos en los tipos de intervención que desplegaron y las etapas que podía reconocerse en su devenir. En segundo lugar, dimos cuenta de los mecanismos preventivos que estas formas de intervención suponían. Luego, presentamos los modos y las orientaciones en que estas intervenciones producían a su población objetivo y a sus territorios de intervención. Al abordar estas dimensiones, nos propusimos introducirnos en el desarrollo concreto de los programas, es decir, en las prácticas específicas de gestión que desplegaron, y al mismo tiempo, reconstruir los modos de problematización y las racionalidades políticas que las atravesaban, retomando o tensionando las líneas de fuerza que reorganizaron los campos de la política social y la política criminal.

## Capítulo 8. Conclusiones

En esta investigación nos preguntamos por las modalidades bajo las cuales las condiciones de vida de los sectores populares han sido problematizadas a través del prisma de su peligrosidad, en un conjunto particular de prácticas: la corriente de la “nueva” prevención social del delito, en la Argentina de la primera década del siglo XXI; en esa misma línea, nos preguntábamos cuáles son las condiciones de posibilidad para la configuración específica de este “problema” en nuestro presente y cuáles son las líneas de fuerza que en él se reactualizan (en tanto re-creación) acerca de la relación entre condiciones de vida y delito. Entendimos que estas construcciones se producían a partir del encuentro y la tensión entre elementos diversos, en una articulación estratégica que muestra los rasgos de procesos históricos situados.

Las conclusiones que presentamos en este capítulo se despliegan en dos movimientos: uno repone los desarrollos fundamentales que presentaron los diferentes capítulos que estructuran a la tesis, condensando y profundizando los vínculos analíticos entre capítulos. Otro reconstruirá los ejes interpretativos generales que esta tesis ha planteado en relación directa a su problema de investigación.

Comenzamos en el capítulo 1 por ubicar las formas en que la noción de *clases peligrosas* se construyó, en la naciente sociedad industrial, en la relación entre pobreza, asistencia y trabajo, para luego dar cuenta del contexto y las modalidades de este contemporáneo “retorno de las clases peligrosas” en nuestras sociedades. Señalamos que la tensión entre seguridad e inseguridad es uno de los ejes que atraviesa la constitución de las sociedades modernas, en tanto *sociedades de individuos*, y mostramos cómo esta se vinculó con la problematización liberal que construía la noción de *clases peligrosas* en un registro eminentemente moral, enfatizando la cuestión de la responsabilidad individual por las condiciones de vida de los sujetos. Esta mirada giraba en torno al “problema” del trabajo, preocupada por la distinción entre el pobre válido y el inválido. La racionalidad social marcó una torsión sobre esta preocupación liberal por la seguridad a partir de la noción de *seguridad social*, y así se alejó del registro moral. A la vez, y aunque nunca de manera homogénea y a partir de elaboraciones y modalidades específicas, ese movimiento atravesó el campo de la política criminal. El “retorno de las clases peligrosas” se produjo en el momento histórico en el cual se desdibuja esa la idea de la seguridad social, y la problemática de la inseguridad se insertó en la “nueva” cuestión social recreando la cuestión de

la peligrosidad de las clases populares, los nuevos “inútiles del mundo”. Sin agotar en él su producción, por supuesto, la actualización de este problema encuentra un nuevo espacio contemporáneo de elaboración: las políticas de prevención *social* del delito.

En el capítulo 2 situamos históricamente la proliferación de las estrategias preventivas de mediados de los años setenta en sus lugares de emergencia, fundamentalmente en Europa y los Estados Unidos, para luego identificar modalidades que se desarrollaron en América Latina. Inscribimos estos desarrollos como parte del proceso de desarticulación y reconfiguración de los arreglos institucionales y las racionalidades que habían organizado el campo de la política criminal desde principios del siglo XX. En este sentido, y siguiendo a Garland (2005), consignamos dos derivas fundamentales que habían surgido en este contexto: por un lado, las tendencias actuariales de administración de los riesgos propiamente neoliberales, orientadas por unas *criminologías del sí mismo*. Por otro lado, la deriva neoconservadora, se vinculó al aumento de la punitividad y a una nueva centralidad del carácter expresivo de la pena, sobre sujetos y grupos esencializados en su diferencia (sobre todo en un registro cultural), reconstruyendo verdaderas *criminologías de los otros*. Como analizamos, uno de los conceptos que intentaron aprehender la primera orientación es el de *nueva penología* (Feeley y Simon, 1998) actuarial, mientras que el segundo movimiento fue registrado, entre otros, por Hallsworth (2006) en tanto *giro punitivo*: el castigo retomó una *economía general del exceso* que desdibuja la construcción moderna de una *economía restringida* del mismo. La proliferación de los nuevos “realistas de derecha” en el discurso criminológico participa de esta tendencia neoconservadora.

Estas dos tendencias desdibujan la hegemonía que habían obtenido las producciones en el saber criminológico que cimentaban el complejo penal-welfare, aquellas que Garland llamó (globalizando tendencias diversas) criminologías “welfaristas” o “socialdemócratas”. Estas estuvieron atravesadas por una racionalidad social y mostraron reorientaciones con respecto a las modalidades de prevención y gestión de la “seguridad” que había caracterizado la racionalidad liberal clásica de administración del riesgos, ligada a la lógica actuarial de promoción de seguros privados y a la constitución de “redes” responsabilizantes de la sociedad civil. Pero, además de bloquear la proliferación de esta lógica actuarial en el campo del control del delito, la formación mixta y tensionada entre las instituciones de la justicia penal y las vinculadas a la reforma y tratamiento de los penados, supuso otra obturación: la del desarrollo de esta racionalidad social en intervenciones extra-penales; modalidad que hemos analizado, como el *Chicago Area Project*, o el

programa *Mobilization for youth*. De esta manera, esta mirada “social” (y las problematizaciones de la prevención que ella disparó) se mantuvo fundamentalmente al interior del sistema penal en sus modalidades de intervención (Garland, 2005). Fuera del sistema penal, las políticas sociales rara vez fueron visualizadas como prevención del delito.

De esta manera, las modalidades que adquirió la proliferación de estrategias inscriptas en el paradigma de la “nueva prevención” del delito a partir de mediados de los años setenta pueden entenderse como la novedosa rearticulación de estas diferentes racionalidades que, bajo esta nueva problematización, conjugaron elementos antes dispersos, según las disposiciones estratégicas de los entramados socio-históricos. Las formas en que se agruparon analíticamente estas estrategias preventivas destacaban una primera distinción fundamental entre el tipo de prevención *situacional-ambiental* orientado hacia la reducción de las oportunidades delictivas mediante el tratamiento de ambientes y situaciones en el espacio urbano, y el tipo de prevención *social*, que se diferenciaba por enfocarse en las “causas sociales” del delito. Luego, la noción de prevención *comunitaria* aludía a cierta interpelación del espacio comunitario como sujeto activo (y a activar) y no sólo como lugar de desarrollo de intervenciones, la cual puede contener estrategias más ligadas al tipo situacional-ambiental (las experiencias de “vigilancia vecinal” que surgen en los EEUU e Inglaterra) u otras cercanas al tipo social (del tipo de “desarrollo comunitario”). Por último, estas tipologías señalaban la emergencia de una *prevención del desarrollo*, centrada en contener la generación de elementos subjetivos (motivaciones, in/capacidades) que dispararan conductas delictivas, que encontraba subsidiaridades con las formulaciones de *desarrollo humano* y se presentaba como una nueva tendencia hacia la cual viraban las estrategias “sociales” en los últimos años. Aunque presentamos la distinción analítica entre el modelo *anglosajón* y el modelo *francés*, en nuestro análisis hicimos hincapié en “abrir” estas modelizaciones (sin desconocer su productividad como distinciones analíticas) hacia procesos históricos particulares que complejizaban el enfoque.

A su vez, hemos analizado las formas en las que contextos históricos concretos hicieron a la recuperación y articulación de diferentes racionalidades en las estrategias de prevención del delito. De modo más nítido, las modalidades de prevención situacional ambiental repusieron una racionalidad neoliberal de administración actuarial de los riesgos en el marco de estrategias de “responsabilización” de individuos y comunidades, interpelando fuertemente a actores no-estatales e incluyendo tendencias hacia la privatización y mercantilización de ciertos espacios.

Por otro lado, las estrategias sociales se encontraron atravesadas en su contexto de surgimiento (aunque siempre con dispersiones) por una orientación que podríamos denominar “socialdemócrata” (en referencia a los partidos europeos que promueven esta modalidad desde mediados de los años setenta y principios de los ochenta), que si bien recuperaba el discurso sobre las causas sociales del delito propio de esa racionalidad social que antes describíamos, portaba una “novedad”: su orientación más allá del sistema penal. De allí su enfoque en el campo ambiguo de los “potenciales” delincuentes, los grupos en “riesgo” de convertirse en criminales y los procesos y espacios sociales “criminógenos”, y no sobre sujetos marcados por el sistema penal como delincuentes. Esta modalidad recreaba aquella vertiente “latente” que expresaron los proyectos estadounidenses de desarrollo comunitario que aquí reseñamos.

Destacamos: estas orientaciones no describen racionalidades puras, sin subsidiaridades o puntos de contacto. Como analizamos, la recuperación de la dimensión “local” o comunitaria atraviesa las diferentes modalidades y tramas argumentativas sobre la nueva prevención del delito, con continuidades y dislocamientos: en la racionalidad neoliberal la comunidad es parte de una estrategia de responsabilización de grupos y agentes no-estatales; para la neoconservadora, la comunidad es el espacio donde reafirmar la disciplina y los valores morales ligados a la familia contra las culturas “patológicas”; en la mirada socialdemócrata, la comunidad significa la instrumentación de las múltiples agencias “sociales” locales y la participación democrática de los ciudadanos frente a la intervención policial del Estado central. A su vez, la idea de comunidad que es reconstruida en el enfoque socialdemócrata, como analizamos en el capítulo 3 cuando tratamos la producción de los realistas de izquierda, es pensada en el clivaje sociedad civil (segmentada desde la noción de comunidad) *frente* al Estado (policial), punto de contacto con la perspectiva neoliberal. En el mismo sentido señalábamos la complementariedad que la orientación más propiamente neoliberal en el desarrollo de la prevención situacional en Gran Bretaña y EEUU mostró históricamente con otra más neoconservadora: articulaciones entre la preocupación por “administrar” la cuestión del delito y la mirada expresiva de la punitividad y de esencialización de los “otros”. Las cámaras de vigilancia (técnica difundida de las estrategias situacionales) se alinean con la racionalidad neoliberal, pero también reactualizarían los más tradicionales sentimientos conservadores sobre el “desorden” urbano (Crawford, 2009; Garland, 2005).

En esta articulación y tensión de diferentes formas de problematización que atravesaron el “giro preventivo”, propusimos entender a la prevención *social* del delito como la configuración de un nuevo espacio de intervención (más allá del sistema penal), en el que se intersectan y se reorganizan los campos de la política social y la política criminal. En este sentido nos distanciamos de las posturas que interpretan la centralidad de la cuestión de la prevención como la proliferación de nuevas formas de nominación a viejas prácticas: esta postura pierde de vista el hecho central de que esta forma de problematización performa nuevos objetos y nuevos sujetos en modalidades de intervención específica, es decir, reorganizando dichos campos. A partir de la noción de *criminalización*, en nuestra investigación hemos (re)problematizado esos procesos de construcción de objetos y de sujetos: al introducir la consideración de poblaciones “en riesgo” de ser delincuentes, más allá del sistema penal (más allá de su definición formal, de sus procedimientos y garantías), esta reorganización de los campos puede implicar la *criminalización de las políticas sociales* (Baratta, 1997; Crawford, 1998; Sozzo, 2000). La clave histórica que cruza esta nueva relación entre el campo de la política criminal y la política social refiere a un doble movimiento de crisis del “consenso welfarista”, pero a su vez de “ampliación” e incorporación de las políticas sociales en el campo de la política criminal, desanclado de las instituciones penales. La crisis del “consenso welfarista” que a su vez significó una significativa mutación del lugar de las intervenciones sociales: de ser parte de la solución (“...*the solution for crime was a welfare solution*”, Garland y Sparks, 2000:195), comenzó a ser vista como parte del problema, en tanto sus efectos criminógenos en la producción de las “culturas de la pobreza” o “culturas de la dependencia” (Garland, 2005; Pitch, 2009). Entendemos que este movimiento es el resultante y al mismo tiempo el habilitador de las luchas y los debates político-culturales acerca de las distintas recuperaciones de la noción de prevención que se han hecho en las últimas décadas, que también surgen en la experiencia argentina como hemos analizado en el capítulo 5.

Al mismo tiempo que hemos analizado estos procesos, señalamos una carencia de los estudios que interpretan la emergencia de la prevención social: no podemos realizar esta tarea si sólo observamos las transformaciones que se producen en el campo del control del delito, es ineludible dar cuenta de las mutaciones que se tejen en el campo de la política social, el cual, aunque describiendo puntos de contacto en las problematizaciones que lo atraviesan, reconoce tradiciones, discusiones y modalidades propias. Así, subrayamos que la emergencia de la “nueva prevención” y la prevención del tipo *social* se producía al mismo tiempo que el campo de la

política social mostraba una reorientación histórica: el descentramiento de la noción de la *seguridad social*, como grilla discursiva organizadora de lógicas de intervención; descentramiento que es el correlato de la nueva centralidad que adquiere la asistencia, no sólo como “sector” de políticas, sino como forma de problematización que retoma una tradición asentada en el principio de la necesidad, centrada en los sujetos, sus características y comportamientos. Esta es una de las claves analíticas estructuradoras que emergen de nuestra investigación sobre el proceso histórico al que nos abocamos en Argentina.

Además de analizar los procesos históricos y racionalidades políticas que atraviesan la emergencia de la “nueva prevención” del delito, hemos inscripto la misma en el campo de debates propio del saber criminológico, cuyas problematizaciones sobre la cuestión de la prevención extra-penal del delito son muy anteriores a la década del setenta del siglo XX, elaborando de maneras diversas la relación entre condiciones de vida y delito. Con ese objetivo, hemos reconstruido los “retazos” con los cuales se confeccionaron las modalidades de intervención preventiva del tipo “social” en Argentina en la última década; es decir, las formas de problematización fundamentales que son reactivadas (conjugando, tensionando y obturando diferentes elementos) en el surgimiento de las políticas analizadas. En este camino, hemos situado tres construcciones diferentes en el saber criminológico, guiados no por un afán de exhaustividad, sino dado que estas miradas aportaban diversas líneas de fuerza particularmente significativas para la articulación de elementos que hacen al surgimiento y desarrollo de la prevención social del delito en Argentina. Analizamos la teoría de los equivalentes de las penas de Ferri; la propuesta preventiva de Thrasher en el marco de la Escuela de Chicago; y por último, en enfoque multiagencial en la producción de los Realistas de Izquierda. Entre estas tres formas diferentes de entender la “cuestión criminal” hemos delineado cierto hilo de continuidad, sin que ello significase homogeneizar formas de problematización sumamente diversas. Encontramos que esta línea de continuidad presenta una estructura según la cual la opción por la prevención social del delito presenta dos dimensiones articuladas. Por un lado, la prevención social del delito es reconstruida en un registro *científico-técnico*, que entiende a la orientación preventiva como la modalidad de intervención que atiende las “causas sociales” del delito que el conocimiento científico ha identificado, siendo una respuesta más efectiva (“científica”) que la mera “represión”, que descuida las causas para centrarse sólo en las consecuencias. Esta argumentación se sostiene en la gramática de la *sociología* como saber. Por otro lado, aunque



enlazado con esta primera dimensión, la prevención social es elaborada a partir de un posicionamiento *ético-político progresista* que, aunque con marcadas diferencias (socialista positivista en el caso de Ferri, democrático radical en los sociólogos de Chicago y socialdemócrata en los realistas de izquierda), entendió a la reforma social como el camino para superar las condiciones sociales de las cuales surgía el delito, aunque claro, las orientaciones de esta reforma social fueran múltiples.

Esta estructura que corre por dos caminos es recreada en el surgimiento de las estrategias preventivas en Argentina en el contexto socio-histórico que hemos analizado en el capítulo 5. A su vez, estas construcciones del saber criminológico aportan elementos particulares que son actualizados en este contexto: en primer lugar, la oposición entre *represión* y *prevención* que cristalizaba en Ferri, que abría un espacio de intervención *social* que luego es retomado por la Escuela de Chicago y los realistas de izquierda. Sin embargo, la forma de problematización de lo social, como vimos, es diferente: el enfoque macro-sociológico de Ferri y su hincapié en los procesos vinculados a las condiciones de trabajo, difiere de la “escala” local o comunitaria de los sociólogos de Chicago y la dimensión cultural que ellos destacan. De esta manera, la escala comunitaria y la centralidad del eje cultural son las “invenciones” que podemos encontrar en los sociólogos de Chicago y que son reactualizadas como líneas de fuerza fundamentales en el campo de la prevención del delito en la actualidad. Por último, los realistas de izquierda reinterpretaron la relación entre las tensiones estructurales de las sociedades capitalistas (eje que podemos encontrar en Ferri) y el análisis de los emergentes culturales de dichas tensiones (línea de fuerza que pudimos rastrear en la Escuela de Chicago). Pero la propuesta de intervención de los realistas de izquierda se dibuja en una escala comunitaria: en ella vuelve a observarse la orientación del *desarrollo comunitario* en tanto promoción y activación de las energías comunitarias que había caracterizado las propuestas de Chicago. Los realistas de izquierda construyen una noción de comunidad que, en tanto espacio defensivo de las nuevas orientaciones actuariales y punitivistas, se ubicaba *frente* al Estado (en tanto Estado *policial*), retomando algunas de las fibras discursivas de la recuperación neoliberal de la sociedad civil. Este nuevo campo de adversidad que construyen los realistas de izquierda (frente a las tendencias neoliberales y neoconservadoras, pero también frente a los “idealistas” de izquierda, como ellos los denominan) es también recreado por las intervenciones preventivas de la última década en Argentina.

A la hora de inscribir las formas de problematización sobre la relación entre condiciones de vida y delito que circularon en los programas preventivos analizados en las dinámicas y orientaciones que estructuró históricamente en campo de la política social en Argentina, propusimos como clave interpretativa general las tendencias hacia la centralización y descentralización de la *seguridad social* y la *asistencia*, entendidos estos no sólo como “sectores” de políticas diferentes, sino como grillas de inteligibilidad que reconocen diversas vertientes y orientaciones. Aunque nos propusimos entender lo “social” como un constructo siempre compuesto a su interior – y en este sentido el capítulo 4 entretejió las orientaciones y racionalidades diversas que conformaron dicho campo – sostuvimos que en términos más globales, su construcción a lo largo del siglo XX, sobre todo desde la década del cuarenta, tuvo como una de sus tendencias organizadoras la centralización de la seguridad social y de sus modalidades de intervención asociadas. A contrapelo de este proceso, la reorientación que comenzó desde mediados de los años setenta y que se profundizó drásticamente durante la década de los noventa puede globalmente interpretarse como un movimiento de descentramiento de aquella matriz y de la centralidad de la asistencia, que permeó el campo de la política social más allá del sector de las políticas asistenciales propiamente dicho.

En esta reconfiguración del campo de la política social en Argentina hemos inscripto la articulación con el campo de la política criminal que conforman las estrategias de prevención social del delito. Interpretamos que las nuevas modalidades y orientaciones que presenta la política social abrieron el espacio de confluencia con la política criminal (al mismo tiempo que esta, por supuesto, también se reorganizaba, como analizamos). La creciente centralidad de intervenciones inscriptas en el ámbito de la asistencia, en las diversas formas en que este espacio se estructuró sobre la dimensión subjetiva individual de los destinatarios (en sus comportamientos, sus [in]capacidades, sus *stocks* de capitales, su [in]empleabilidad, su racionalidad para prever el futuro y encarar proyectos de vida) se articuló estratégicamente con la preocupación de las estrategias preventivas por los “grupos en riesgo” y los comportamientos delictivos. Ahora bien, esta interpretación global se asentó en la identificación de ciertas líneas de fuerza específicas que atravesaron dicha mutación en el campo de la política social. En el ámbito de las políticas asistenciales, hemos aislado la vertiente del *workfare* (en la cual se inscribió el PEC) y su preocupación por las capacidades subjetivas que hacían a la (in)empleabilidad de los sujetos y grupos específicos; y que además presentaba como forma de condicionalidad particular

la *contraprestación* laboral o de capacitación laboral, que fue el punto de encuentro concreto con las políticas preventivas: ellas se construyeron como la contraprestación que debían cumplir los destinatarios para acceder al beneficio que otorgaba el PEC. Asimismo, también identificamos otro eje (entramado con los desarrollos del *workfare*) sobre el cual la prevención social del delito hizo pie: la reactualización del *desarrollo comunitario* orientada hacia la activación de las energías comunitarias en tanto responsabilización de sus sujetos e instituciones sobre sus condiciones de vida, y que también apela a las capacidades, a las motivaciones y a los patrones culturales que “recortan” estos territorios. Esa actualización supone una recreación de las propuestas de desarrollo comunitario que describimos en el contexto del desarrollismo. La misma presenta continuidades, como la cuestión de las “zonas” específicas o la problematización de la “marginalidad” en un registro cultural, pero también significativas diferencias: ese enfoque “estructural”, la relevancia de la “nación” y el “pleno empleo”, la dualidad y la heterogeneidad como problema a superar (Grassi, Hintze y Neufeld, 1994; Grondona, 2012). Al mismo tiempo, esta articulación con las estrategias preventivas se sustentó en la relevancia que la tradición del desarrollo comunitario tuvo no sólo en la “nueva prevención” del delito, sino también en las experiencias anteriores a la década del setenta, particularmente en la tradición estadounidense.

El último movimiento que identificamos en el campo de la política social fue el que mostró ciertas tendencias hacia una recentralización de la matriz de la seguridad social desde mediados de la última década. En nuestro país, esta tendencia tuvo uno de sus puntos más intensos en la creación de la AUHPS en el año 2009, que además reconfiguró la relación, entre seguridad social y asistencia, central para nuestro problema de investigación. Ubicamos el surgimiento de la AUHPS y el desdibujamiento que ella produce en las modalidades tipo *workfare* (incluido el PEC alejándose de la contraprestación en tanto modo de condicionalidad), como una de las condiciones de posibilidad que abre el proceso de desacoplamiento entre los campos de la política social y la política criminal en las formas en que este se había configurado en las estrategias preventivas durante la última década. La entrada del PEC en su etapa de finalización luego de la creación de la AUHPS, lo que implicó la clausura de nuevas “altas” en los programas preventivos, significó uno de los elementos que generaron un progresivo debilitamiento de estas intervenciones que imposibilitaron continuar con las modalidades que los estructuraron durante el período estudiado. De esta manera, si la descentralización de la seguridad social y la preponderancia de la asistencia (en las formas particulares del *workfare* y el *desarrollo*

*comunitario*) abrieron la superficie de contacto en el campo de la política social para la articulación estratégica con el campo de la política criminal en las estrategias de prevención social, la tendencia a la recentralización de la seguridad social y la reconfiguración de su relación con la asistencia, marcan la obturación de ese espacio y la promoción de un desacople de dicha articulación. Por supuesto, esto en el plano de las políticas estatales, dado que las transformaciones en el mercado de trabajo también son un factor fundamental para entender la declinación de los candidatos al *workfare*, aunque esta cuestión escape a esta tesis, tanto en su naturaleza como en su magnitud.

Por supuesto, estos movimientos no implican sólo a las modalidades que adquiere la política social: ellos se inscriben a su vez en los procesos históricos que organizaron el campo de la política criminal en Argentina. Como analizamos, la organización del campo de la política criminal en nuestro país, fundamentalmente en cuanto a la organización del castigo estatal, tuvo un carácter compuesto o “mixto”, en tanto estuvo atravesada por la confluencia de dos grandes proyectos, aunque ellos tuvieron heterogeneidades significativas en su interior: el proyecto penitenciario y el proyecto criminológico positivista. Y, como recuperación de una tradición popular crítica del castigo estatal, la reorientación que introdujo la “reforma justicialista” de la prisión, significando uno de los momentos más intensos de una racionalidad social en el ámbito penal desprovista de un enfoque biológico o patologizante. Los años que siguieron al golpe de estado de 1955 hasta el gobierno constitucional de 1983, en el contexto de constantes quiebres del ordenamiento constitucional, muestran algunas líneas hacia el aumento en la punitividad de la legislación penal en un marco general que mantuvo a la misma dentro de parámetros relativamente liberales y garantistas. El período que se inició en 1983 con el gobierno de Alfonsín se caracterizó por un intento de desandar esas tendencias de endurecimiento penal, configurando una racionalidad que Sozzo (2011) entiende como un “*liberalismo penal*” que hace hincapié en una economía restringida del castigo. Además, esta orientación supuso cierta modalidad “*elitista*” del proceso de producción de intervenciones, centrado en la red establecida entre políticos, expertos del campo del derecho, jueces y fiscales, quienes definían la reforma jurídica de modo excluyente como ámbito de intervención. Pero fundamentalmente lo hacían sin entender como significativa las expresiones de la “opinión pública” sobre la cuestión, en un contexto en el que el “delito callejero” no era uno de los ítems más encumbrados en las preocupaciones públicas. Este elemento es sumamente significativo a la hora de interpretar las tendencias que desde mediados de

los años noventa implica la emergencia de la in/seguridad como forma de problematización que reorganizó el campo de la política criminal. Esta forma de problematización introdujo el clivaje seguridad-inseguridad sobre la cuestión del delito y su administración, produciendo nuevos sujetos y objetos, aunque con líneas de fuerza diversas y discursos polémicos, es decir, constituyéndose como un campo de enfrentamientos.

Sin embargo, estas tendencias muestra la centralización de una sensibilidad que intensifica los contenidos punitivos, que es crítica de la justicia penal por su permisividad y por “atarles” las manos a las fuerzas de seguridad, y que desde un posicionamiento emotivo y moral no duda en fijar como sujetos productores de esta inseguridad a los jóvenes, varones, pobres, habitantes de villas o asentamientos, aunque, como dijimos, en un campo que es múltiple y conflictivo. La orientación preventiva en la Argentina nació en este espacio conflictivo que se estructuró en torno a la in/seguridad, específicamente en el contexto en el que su politización se intensificaba a niveles inéditos en el pasado. Nos referimos a las discusiones que se entamaran a partir de las campañas electorales del año 1999 en la que la cuestión del delito tuvo una inusitada centralidad, en la cual surgió fuertemente el discurso de la “mano dura” que hiciera suyo el candidato y luego gobernador por la provincia de Buenos Aires por el Partido Justicialista Carlos Ruckauf. No obstante, la virulencia del posicionamiento de Ruckauf no debe ocultar que los rasgos punitivos se extendieron más allá de su espacio político, provocando un proceso de reforma legislativa de endurecimiento penal. En este contexto, hemos analizado cómo el lanzamiento del PNPD presenta un posicionamiento que intenta explícitamente polemizar con esta mirada de la “mano dura” desde la propuesta de una orientación preventiva en oposición a las soluciones “represivas”. La estructura argumentativa que organiza este posicionamiento presenta fuertes continuidades con aquellos ejes que atravesaban las problematizaciones en el saber criminológico que analizamos en el capítulo 3: en primer lugar, una construcción en un registro *científico-técnico* que entendía a la prevención como la intervención que podía atacar las verdaderas “causas” del delito; en segundo lugar, una dimensión *ético-política*, que como parte de un posicionamiento progresista, veía a la orientación preventiva como parte de un proyecto que pugnaba por una *política democrática de seguridad*, que mediante un “giro a los social” y un fomento de la participación ciudadana, consideraba la seguridad en el marco de los valores e instituciones democráticas, a diferencia de la respuesta policial y represiva.

La orientación inicial del gobierno de Néstor Kirchner puede interpretarse en este contexto de posicionamientos que resisten o se oponen a los contenidos más punitivos que atraviesa la problematización sobre la in/seguridad, aunque esta orientación se desdibujara en el marco de los procesos políticos que desencadenó el “caso Blumberg” en el año 2004. Este fue el segundo momento de más alta politización de la in/seguridad y disparador de otra “oleada” de reformas legislativas de endurecimiento penal. Este “amague progresista” significó también la finalización de cierto apoyo político a las intervenciones preventivas que realizaba el PNPD y el PCV, y más en general, a la Dirección Nacional de Política Criminal, lo que se reflejó en las dificultades que comenzó a haber con la producción y difusión de las estadísticas que esta agencia realiza.

Hemos interpretado que la creación del Ministerio de Seguridad en el año 2010 significó un quiebre de esta tendencia que se iniciara a mediados del año 2004, la cual encuentra como uno de sus antecedentes mediatos la conformación de cierto entramado crítico frente a las orientaciones que la política criminal había adoptado en estos años, plasmado en el “Acuerdo por una seguridad democrática”, que volvía sobre esa dimensión *ético-política* centrada en la idea de una *seguridad democrática* que había enmarcado el lanzamiento del PNPD. El contexto inmediato de creación del Ministerio de Seguridad también recuperó estos sentidos, anudando la idea de *seguridad* con la de *derechos humanos* en tanto posicionamiento *democrático*, en el marco del asesinato de Mariano Ferreyra y los sucesos del Parque Indoamericano. Ahora bien, este posicionamiento por una *política democrática de seguridad*, hizo pie en dos ejes: el control *político de la seguridad*, particularmente de las fuerzas policiales; y la promoción de la *participación comunitaria*, interpelando a sujetos colectivos, políticos y sociales. Como vimos, la recuperación de la prevención del delito (incluida la prevención social) no fue ajena a las formulaciones y documentos programáticos del nuevo ministerio; sin embargo, se observó una decisión de no avanzar en esa línea de intervención, descentrando a la prevención social del delito de su desarrollo. Este descentramiento de la idea de prevención social del delito se correspondió con el debilitamiento y casi absoluta desaparición de las estrategias de prevención social del delito que en Argentina intentaron tener cierta envergadura o alcance nacional: en el año 2010, junto con la emergencia del Ministerio de Seguridad, se desdibujaban las intervenciones Post-PCV y el PIM.

De esta manera, observamos que en el mismo momento, en el mismo proceso socio-político, en el que se desdibujan los lineamientos del campo de la política social que habían abierto una superficie de articulación estratégica con las orientaciones preventivas, en el campo de

la política criminal surgió un nuevo proyecto de una “seguridad democrática”; y observamos también que, aunque retomaba en sus programaciones la cuestión de atacar las “causas sociales” con estrategias preventivas, no estableció su desarrollo. Así, vemos que la primera década del nuevo siglo se abre y se cierra con dos proyectos por una *política democrática de seguridad*. El primero de ellos, centrado en el desarrollo de estrategias preventivas que contuvieran, como elemento interno un hincapié en los procesos de participación ciudadana. El segundo, ubicando como ejes prioritarios el control político de las fuerzas policiales y la promoción de la participación, interpelando a organizaciones políticas y sociales. Al mismo tiempo, hay una diferencia de escala, de lugar: más allá de su importancia como posicionamiento político, el PNPD y el PCV han sido desde su inicio elementos marginales dentro de la política criminal, posición ahondada en el correr de los años; en cambio, el Ministerio de Seguridad pareciera tomar el centro del campo del control del delito, intentando modificar algunas de sus orientaciones fundamentales.

Luego de haber analizado las líneas de fuerza que hacen al surgimiento de estrategias preventivas y en especial, de prevención social del delito en Argentina, nos hemos abocado a desentrañar las modalidades y orientaciones específicas que estas desplegaron en su desarrollo durante el período analizado. En relación a los lineamientos que mostraban los documentos de diseño de estas intervenciones, pudimos observar que las mismas recuperaban un conjunto de conceptualizaciones y problemas que podemos inscribir en términos generales a una perspectiva “crítica” del saber criminológico. De esta manera, observamos cómo estas intervenciones hacían hincapié en tener en cuenta los procesos *criminalización* sobre los sectores populares, reconociendo la existencia del “delito de cuello blanco”. A su vez, retomaban modalidades y nociones que desde estas perspectivas “críticas” se habían realizado específicamente en relación a la prevención del delito, como la idea de *prevención integrada*. Ésta estaba ligada a la experiencia italiana, influida por las discusiones de los criminólogos “críticos” italianos con los realistas de izquierda británicos. Como vimos, estas referencias son más explícitas en el PIM: el realismo de izquierda y la vertiente de “criminología cultural” que desarrolla Jock Young es destacada como antecedente. En el caso del PCV, su formulación encontraba una producción teórica y metodológica específica: la *clínica de la vulnerabilidad* de Domínguez Lostaló, quien fuera su primer coordinador. Si bien la idea de vulnerabilidad reconocía como antecedente la producción de Zaffaroni (como parte de una recuperación ciertamente difusa de producciones criminológicas críticas latinoamericanas) sobre una *vulnerabilidad penal*, la producción de

Domínguez Lostaló se orientó a la elaboración de los conceptos de vulnerabilidad psico-social y vulnerabilidad de la comunidad, pasaje que abre un espacio de intervención en torno a las capacidades y motivaciones de los sujetos.

Observamos las subsidiaridades que esta orientación tenía con el concepto de *desarrollo humano*, recuperado por esta producción conceptual como sinónimo de *desarrollo comunitario*, sustentando aquella noción de vulnerabilidad de las comunidades. Ahora bien, la noción de desarrollo humano no ingresó al espacio de las políticas preventivas en la última década sólo de la mano de esta recuperación que hacía la *clínica de la vulnerabilidad* y el PCV, sino que también se observa en la formulación del PIM, llevando la marca de su organización por parte del PNUD, como analizamos. De esta manera, observamos una línea de continuidad entre estas intervenciones, la cual articulaba dos ejes: por un lado, una perspectiva que recuperaba una “agenda” de problemas y orientaciones vinculada a las criminologías críticas que emergieron a partir de mediados de los años setenta, y ciertas producciones propiamente latinoamericanas. Por otro lado, se observa la centralidad de la noción de *desarrollo humano*, que se traduce a su vez en la idea de *seguridad humana*, pero también en tanto *desarrollo comunitario*, especialmente en el caso del PCV.

En cuanto a las etapas de intervención que estos programas describen, estos muestran una distinción fundamental, luego de los trabajos entendidos como “diagnóstico”: una primera etapa de *inserción comunitaria* en las zonas de intervención delimitadas, y un segundo momento de puesta en práctica de las estrategias de prevención del delito propiamente dichas. La primera etapa de “inserción” se describe como “recorridos” por los “barrios”, en un trabajo definido como *territorial*, con un papel destacado los *referentes locales* o *comunitarios*. El papel de los referentes en este momento de la intervención es poner en contacto al equipo de intervención con los jóvenes delimitados como población destinataria en el proceso denominado generalmente como de *detección de grupos*. Luego del proceso de *inserción comunitaria*, se van estableciéndose las intervenciones específicas de prevención del delito, según los programas en cuestión. Estos programas comparten la articulación de tres formas generales de intervención, que a partir de sus diferentes formas de dosificación o combinación muestran las particularidades de cada una de los modos y etapas del trabajo preventivo. Ellas son las *reuniones grupales*, los *proyectos* (ambos como trabajo grupal), y las *entrevistas individuales*. La centralidad del trabajo territorial de los



operadores se expresó en lo que desarrollamos como la idea de *intervención flexible*, dando formas específicas a los modos de dosificación de estas tres instancias en cada uno de los territorios. Esta problematización acerca de la intervención como trabajo territorial que requiere un proceso de inserción comunitaria muestra su inscripción en la programática del *desarrollo comunitario*, que, como analizamos, atravesó tanto el ámbito específico de las políticas de prevención del delito (y en las elaboraciones criminológicas que los sustentaron, como vimos en el capítulo 3) como la reorientación neoliberal de la política social (recreando experiencias anteriores). A su vez, era una orientación retomada explícitamente en los antecedentes conceptuales del PCV, en la *clínica de la vulnerabilidad* de Domínguez Lostaló.

Las *reuniones grupales* se caracterizan por poner en juego dinámicas de comunicación colectiva en los formatos de taller o foro de discusión que se encuentran organizados y coordinados por los operadores. Ahora bien, los niveles de organización, sistematización y planificación que adquieren las reuniones grupales son variables: desde un polo de fuerte formalización como los talleres de los comienzos del PCV hasta otro de explícita informalidad, como las “charlas” como denominación de las reuniones grupales en el PIM. En el PCV se describe una tendencia hacia la flexibilización de sus formas, que se continúan en los PostPCV, desde los talleres estructurados a las reuniones a partir de “disparadores” y emergentes. El PIM muestra esta última variante como forma de reunión grupal. La construcción de la reunión grupal como espacio de comunicación es un elemento común, que, como ámbito diferenciado de los espacios de sociabilidad propia de los jóvenes destinatarios, intenta problematizar su participación en la comisión de delitos, en las prácticas entendidas como violentas. Los *proyectos* se caracterizan por organizar actividades recreativas, culturales o productivas que establezcan ciertas realizaciones de manera continuada a lo largo del tiempo, con un objeto que va más allá de la comunicación grupal, aún cuando esta es un elemento valorado en ellos. Se distinguieron por desarrollar actividades culturales, recreativas y ligadas a emprendimientos productivos. De esta manera, observamos que la modalidad de trabajo grupal establecida en los *proyectos* se configuró como central en la formulación inicial del PCV, aunque luego quedó relegada a una marginalidad con sólo algunas experiencias en su desarrollo y en los programas PostPCV. Por su parte, los proyectos fueron las intervenciones centrales que desarrolló el PIM durante su corto accionar. La entrevista individual fue un dispositivo nacido del ejercicio mismo de implementación del PCV y que adquirió una creciente importancia en los años de su implementación, y luego de su

finalización en el año 2008, también en los programas locales PostPCV; mientras que el PIM no estableció como estrategia formalizada la entrevista individual. Esta es presentada como una entrevista en profundidad en la que se tratan problemáticas personales, ligadas a la historia individual y familiar, y también es construida como un *espacio de diálogo*, diferente y, sobre todo, en oposición a los espacios de sociabilidad que encuentran los destinatarios en sus comunidades, de la misma manera que las reuniones grupales. Las dinámicas de las entrevistas individuales también se articulan en tanto intervención *flexible*, variando según la pertenencia disciplinaria profesional de los operadores o de las particularidades subjetivas y las condiciones sociales de los jóvenes. Creemos que el surgimiento de la entrevista individual como modalidad de intervención es significativo en cuanto expresa la importancia que la transformación subjetiva adquirió en estas intervenciones como mecanismo preventivo, como ahora retomaremos.

A la hora de analizar los mecanismos preventivos propuestos por los tipos de intervención desarrollados por los programas, hemos identificado tres ejes fundamentales: la exterioridad e instrumentalidad de la política social, la noción de transformación subjetiva y la comunidad como mecanismo preventivo. En cuanto al lugar que ocupa la política social, surge su tratamiento en términos de su exterioridad e instrumentalidad, en el sentido de no entenderla como parte de la intervención preventiva del delito y ubicarla como herramienta para el ingreso de los jóvenes destinatarios en los dispositivos propuestos. De aquí surgía la construcción de sentido que asociaba las actividades que desarrollaban los programas de prevención del delito a la noción de *contraprestación* propia de los programas asistenciales característicos de la política social neoliberal. Contraprestación realizada por lo jóvenes para su inclusión en el PEC, problematizado como valor *material* tanto como *simbólico*. Por otro lado, observamos que en los programas locales PostPCV el carácter instrumental del PEC se expresó en su etapa de finalización, y a partir de su incompatibilidad con la AUHPS. Este lugar otorgado a la política social se presentaba como parte de una *crítica a la asistencia*, valorizando las actividades que realizaba el programa preventivo. Por último, observamos que el PIM conjuga continuidades y discontinuidades en cuanto a la relación entre política social y prevención que establecieron los programas anteriores: plantea puntos de tensión con respecto a la cuestión de la exterioridad a partir de la noción de *enlace* y reconstruye elementos ligados a un carácter instrumental de la política social, al destacar las instancias de construcción de *compromisos* como posibilidad que pone en juego los proyectos recreativos y de emprendimientos productivos.

Los mecanismos preventivos que proponían las intervenciones analizadas mostraban un segundo eje, como contracara de esta exterioridad e instrumentalidad de la política social: la idea de una *transformación subjetiva* en términos individuales de los jóvenes destinatarios. Esta forma de construir los mecanismos preventivos de la intervención presenta dos dimensiones distinguibles aunque encadenadas: por un lado las operaciones de transformación subjetiva orientadas hacia la producción de *límites*, en el marcaje de los modos de comportamiento de los jóvenes, centradas en la interpelación a partir de su *compromiso* con las actividades de los programas. Por otro lado, las vinculadas a la constitución de *capacidades*, como dotación de herramientas subjetivas destinadas a los jóvenes como forma de posibilitar cursos de acción diferentes a los del delito y la violencia.

La tercera dimensión de estos mecanismos preventivos propuestos se organizó alrededor de la noción de *comunidad*: ella fue construida como una herramienta útil para la prevención del delito y, a su vez, como elemento criminógeno, espacio social del cual emergían las prácticas delictivas.

La particular relación que establecen las estrategias preventivas con la política social, descentrando su importancia en tanto mecanismo preventivo, articulado con el movimiento de centralización de la transformación subjetiva individual y de la reactivación comunitaria, recuperan en la modalidades concretas de intervención y en las racionalidades que pueden reconstruirse a partir de ellas, muchas de las líneas de fuerza que estructuran los campos de la política criminal y la política social en las últimas décadas. Hemos analizado en el capítulo 4 cómo los diferentes ejes que hacen a la asistencialización neoliberal de la política social, a partir de las programáticas del “combate a la pobreza”, los programas tipo *workfare* o las vertientes de las transferencias monetarias condicionadas, desde nociones como las de *desarrollo humano* o *capital humano* han problematizado las capacidades subjetivas como dimensión a transformar, a reactivar, a desarrollar. Y a su vez han criticado la “mera” asistencia por no promover una modificación de los componentes subjetivos y culturales que son problematizados como las causas de la pobreza o el desempleo. Como analizamos, esta forma de problematización no es ajena al campo de la política criminal, sino que es uno de los ejes centrales de las derivas neoconservadoras: la “cultura de la dependencia” que caracteriza al *underclass*, ese eje cultural y subjetivo en la mirada sobre los sectores populares que dieron el tono a las nuevas “criminologías del otro”, como vimos en el capítulo 2, pero también reactualizadas en las manifestaciones del

discurso de la “mano dura” en la conformación de la in/seguridad en Argentina, como trabajamos en el capítulo 5.

Luego analizamos los modos en que los programas analizados problematizaban a sus poblaciones objetivo. En primer lugar, destacamos que las definiciones formales en las cuales eran tematizados los jóvenes destinatarios se encontraban atravesadas por la cuestión de un lazo ambiguo, intermitente e indefinido entre sujeto y violación de la ley, que la orientación preventiva estructura en tanto intervención “anticipatoria”. A vez, la forma en que la violencia operaba como otra manera de introducir una indistinción entre transgresión y no trasgresión de la ley. En este contexto emergía la producción de la categoría de *riesgo* como propiedad que caracterizaba a la población objetivo del programa, en el sentido de estar “rozando” el campo de lo ilegal, pero no estando completamente dentro de él. Así se constituyen en sujetos ubicados en la línea misma de indistinción entre lo legal y lo ilegal, como sujetos liminares. Esta noción se bifurcaba en dos sentidos: *riesgo para terceros* y *riesgo para sí*. Si la primera noción de riesgo, como situación al borde del delito, implica una elaboración sobre la *peligrosidad* de estos sujetos, la problematización del riesgo entendida como amenaza a la integridad de los jóvenes al realizar acciones delictivas entiende a la intervención como forma de protección para estos. En segundo lugar desarrollamos la tensión entre la referencia al *conocimiento estadístico* en términos de saber científico-técnico legítimo, y el *saber práctico* que circuló en las formas de interacción entre los operadores territoriales y sus distintos interlocutores, en especial los *referentes barriales*, a la hora de definir los jóvenes que integrarían la población objetivo de estos programas. En tercer lugar, construimos la categoría de *subjetividad empobrecida*, para dar cuenta de un conjunto de construcciones de sentido sobre los jóvenes destinatarios en donde la problematización de las condiciones de vida de la población objetivo de estos programas en términos de su pobreza y de su exclusión social (que como consecuencia de ello se organizan con el objetivo de la *inclusión e integración social*) se reorienta hacia una problematización de la dimensión subjetiva de estas poblaciones en la cual la pobreza y la exclusión social han transvasado, han dejando su marca. Es decir, la noción de *subjetividad empobrecida* recorre una trama discursiva que teje un conjunto de elaboraciones sobre una individualidad degradada por los procesos de exclusión social y la pobreza de la que fue parte. Aunque por momentos esta subjetividad pobre se autonomice del encadenamiento causal y emergiera como motor de dichas condiciones de existencia. Sus elementos centrales son la cuestión de una subjetividad sin *límites* y su pasividad expresada en su

posición demandante, su incapacidad para la simbolización como freno a la violencia, su falta de reflexividad, su abulia como subjetividad no *deseante*. Y así contruidos como *sujeto de la asistencia* y *sujeto de la peligrosidad* como ensamblaje político-cultural de las nociones de *delito* y *pobreza*, pero en un registro fuertemente individual, en donde esta *subjetividad empobrecida* y no la pobreza de manera inmediata, aparecería como causa de los comportamientos delictivos. Esta forma de construir la mirada sobre los destinatarios de las estrategias preventivas muestra rasgos de época, subsidiarios con las formas en que son problematizada las poblaciones y territorios “bajo planes”. La preocupación por la reactivación de las capacidades, muy fuertemente vinculadas al trabajo y a la cuestión de la posibilidad de estructurar un *proyecto de vida* racionalmente formulado, atraviesan las modalidades del *workfare* y de las transferencias monetarias condicionadas. Pero también cruza el espacio de la prevención del delito: la emergencia y proliferación de las estrategias de “prevención del desarrollo”, centrada en los procesos subjetivos y psico-sociales, que muestran ejes de problematización comunes. Entendemos que estas formas de problematización encuentran un canal de transferencia concreto en el caso del PCV en las formulaciones sobre una *vulnerabilidad psico-social* de la *clínica de la vulnerabilidad*, como analizamos en el capítulo 6, aunque sin una utilización explícita del concepto de “prevención del desarrollo”, que está ausente en las discusiones en el ámbito argentino.

Para cerrar esta reconstrucción de las líneas argumentales principales que estructuran los capítulos, nos referiremos a la manera en que estos programas han producido un *territorio de intervención*. Como eje organizador de esta mirada sobre las zonas sobre las cuales se desarrollaron sus estrategias, observamos una dinámica de *territorialización segmentada de la intervención*. Así nos referimos a un proceso por el cual la construcción del territorio a intervenir aparece bajo la figura fragmentada de zonas específicas, de barrios o de comunidades. Esta forma de construir los territorios de intervención marcan una ruptura con las lógicas de territorialización que caracterizaron la *invención de lo social*: las intervenciones de la última parte del siglo XIX y la primera del siglo XX cristalizaron *lo social* como campo y dieron corporeidad a esa *invención estratégica* llamada *sociedad*. Por su parte, los programas que analizamos en esta investigación se presentan como herederos de un cambio epocal. Sus modos de territorialización performan un espacio discontinuo, heterogéneo, fragmentado, en el que las especificidades de las “zonas” se vuelven el centro de la intervención. La territorialización que es promovida entiende el espacio

como un espacio diferenciado, y en esta diferenciación encuentra el fundamento de su intervención. Justamente, lo territorial emerge como una dimensión clave para esta intervención porque construye un territorio segmentado como su objeto de acción.

Como observamos, aunque sin desconocer sus ejes materiales, una de las dimensiones que emerge como fundamentales en la problematización de lo local en estas políticas de prevención del delito es la noción de *cultura*. La idea de cultura es una de las fibras discursivas más intensas a la hora de caracterizar las comunidades, los espacios sociales donde se desarrollan las políticas preventivas en cuestión. Esta producción de una cultura comunitaria se caracterizaba por una *propagación mimética de la violencia* y por la extensión de *códigos* ligados a una *subcultura delictiva*. Así, esta comunidad es entendida como mecanismo criminógeno. Sin embargo, como analizamos en el apartado correspondiente, la comunidad también se presenta como herramienta preventiva, como mecanismo preventivo. En este sentido, los programas analizados establecieron estrategias que se orientaron a la reactivación de las energías comunitarias en los vínculos entre los jóvenes y sus barrios. Así, se estructuraron una serie de mecanismos de *recreación comunitaria* con el fin de intensificar y reorientar los intercambios entre los jóvenes destinatarios y las comunidades que atravesaron los tipos de intervención que se pusieron en juego. Esta impronta de la recreación comunitaria retoma una propiedad que atraviesa a la programática del desarrollo comunitario en las diferentes vertientes y reactualizaciones que hemos analizado. Observamos que el fuerte hincapié que presenta la dimensión cultural en esta mirada no sólo cruza el ámbito de las políticas, sino que puede rastrearse en las construcciones criminológicas sobre la prevención social del delito: esta dimensión puede encontrarse en el enfoque de los sociólogos de Chicago (y en las recuperaciones que analizamos, especialmente en Ohlin y Cloward sobre “oportunidad diferencial”) pero también en el pensamiento de los realistas de izquierda y los análisis posteriores de Young a la hora de problematizar la relación entre condiciones de vida y delito. Y esto sin oscurecer las diferencias entre estas conceptualizaciones y las que circulan en los programas sociales: las entendemos como subsidiaridades que habilitan espacios de articulación estratégica, no como mera copia o reproducción.

Abriendo un momento de interpretación más general de la tesis, subrayamos que las modalidades de intervención que reconstruimos en el desarrollo de los programas preventivos analizados muestran un dispositivo complejo en el que se articulan diversos lineamientos y

racionalidades que hacen a los modos de problematización de la relación entre condiciones de vida y delito. Como desarrollamos, las políticas de prevención social del delito se caracterizan por construir, en términos generales y de muy variadas maneras, un vínculo entre las condiciones de vida de los sujetos y el delito, tanto haciendo hincapié en la conducta criminal de los sujetos como poniendo su énfasis en los procesos de criminalización. Esa construcción de una preocupación por las *causas sociales* del delito configura el momento lógico en el que se produce su articulación con el campo de las políticas sociales, entendidas ellas como las intervenciones sociales del Estado que tienen por objeto las condiciones de vida y de reproducción de la vida de sujetos y grupos sociales (Danani, 2004). La recuperación de una racionalidad social tiene la novedad de expresarse en políticas específicas de prevención del delito extra-penales, elemento que las diferencia de aquella racionalidad social que atravesaba por ejemplo, la reforma justicialista de Pettinato, que entendía la transformación general de la “sociedad” como mecanismo preventivo. Ahora bien, esa racionalidad que, en su punto límite (nunca materializado), dice “la sociedad es la culpable”, se encuentra fuertemente tensionada por otras lógicas en las modalidades de intervención que analizamos. Estas muestran las formas particulares de un proceso de individualización y comunitarización en los modos en que es problematizada la relación condiciones de vida – delito, en la que individuos y comunidades son el centro de la asignación de responsabilidades, no sólo por las prácticas delictivas, sino por sus condiciones de vida.

Esta tendencia puede observarse en el lugar que es otorgado a la política social en su articulación con la política criminal. La construcción de la política social como elemento *exterior* y puesto a funcionar en su dimensión *instrumental* a la hora de hacer ingresar a los jóvenes a los dispositivos previstos por el PCV, los programas locales PostPCV y el PIM, expresa un descentramiento del impacto en las condiciones de vida como mecanismo preventivo: no es la transformación de las condiciones de vida de los sujetos la que puede prevenir sus supuestos comportamientos delictivos, es su ingreso en lo que estos programas constituyeron como *su* intervención: las reuniones grupales, los proyectos y las entrevistas individuales. La contracara de este proceso puede situarse en la proliferación de la idea de la *transformación subjetiva* en términos individuales como mecanismo preventivo. La fuerte centralización de estrategias que se orientaban en el tratamiento de las características subjetivas individuales de los jóvenes como forma de prevenir los comportamientos delictivos expresa esta dinámica de individualización de la prevención sumamente significativa. La emergencia de la *entrevista individual* y su posterior

diseminación como forma de intervención en los programas analizados es particularmente relevante en este sentido. Pero no sólo ella, dado que las otras instancias de intervención también mostraban un enfoque intenso en el marcaje de las reglas de conducta como formas de construir límites subjetivos y, a su vez, reactivar capacidades. La construcción de las actividades preventivas bajo la noción de *contraprestación* a cambio del valor (tanto material como simbólico) que era otorgado al PEC, muestra una ligazón significativa con las formas de condicionalidad que caracterizó la reorientación neoliberal de las políticas sociales en las últimas décadas y que expresaron procesos de una clara individualización de la protección social. En estas intervenciones la *crítica a la asistencia* (y no al *asistencialismo*) se dirige en el mismo sentido. La centralidad de la dimensión comunitaria tensiona también esta impronta “social” de los programas preventivos: su construcción de una territorialización segmentada, enfocada en los elementos que diferencian estas zonas del resto del entramado social tiende hacia la asociación del delito con espacios territoriales-comunitarios específicos. La importancia que en esta problematización adquirió la cuestión de la *cultura* comunitaria propia de los barrios (como elemento criminógeno) expresa dicha tendencia. Y aunque en estos programas el reconocimiento de los procesos sociales de exclusión como motores de estas culturas de la violencia y el delito no faltan en sus formulaciones, las dinámicas de intervención concretas que implementaron y las construcciones de sentido que produjeron en su desarrollo tienden a centrarse exclusivamente en la dimensión cultural (y de ahí al eje subjetivo) de los procesos, corriendo el riesgo de tornarse *culturalistas*, en el sentido de entender a la cultura como elemento reificado y a-histórico de los de los procesos sociales (Kuper, 2001). Las intervenciones, especialmente del PIM, que intentaban romper con lo que tematizaban como una *comunidad de encierro*, a partir de la lógica del *enlace* de los jóvenes destinatarios con espacios sociales e institucionales ajenos hasta el momento para ellos, presenta una tendencia contrapuesta, que es necesario subrayar.

Uno de las argumentaciones fundamentales de esta tesis es que estas tendencias de individualización y comunitarización que atraviesan el desarrollo concreto de las modalidades de intervención que analizamos son el resultado de un encuentro entre dos vectores fundamentales: por un lado, una orientación preventiva que recupera de manera particular aquella racionalidad “social” que intenta conjurar las “causas sociales” del delito; por otro lado, la tendencia hacia la concentración en la asistencia como modo de problematización en el campo de las políticas sociales, la que se encuentra atravesada por las diferentes líneas de fuerza que hacen hincapié en



los comportamientos individuales, las capacidades subjetivas y su desarrollo o reactivación, inscriptas en un espacio comunitario, que también es necesario recrear y sostener. En las marcas y rasgos que presentan las política preventivas analizadas, podemos observar la intersección entre una deriva de la política criminal que busca “lo social” como modalidad preventiva del delito y una vertiente del campo de la política social que ata lo social a las propiedades subjetivas y comunitarias. El lugar en el que engranan estos dos constructos es el tratamiento de grupos específicos centrado en la cuestión de los comportamientos: dado su carácter de prevención *ex-ante*, las estrategias preventivas buscan intervenir sobre aquellos grupos “en riesgo” de cometer acciones delictivas. Esto recuperando algunos ejes de la mirada del *desarrollo comunitario*, como puntos de problematización común.

Por otro lado, las políticas sociales fueron atravesadas por la tradición de la asistencia (y sus formas contemporáneas de reactualización), en cuanto al tratamiento de las diversas propiedades que caracterizan a ciertos individuos y comunidades, a diferencia de la grilla de inteligibilidad que proponía la *seguridad social*, que debilitaba la consideración de comportamientos individuales a partir de la mirada generalista y extendida de la “solidaridad” y la interdependencia. Ahora bien, queremos subrayar que nuestra interpretación entiende a este movimiento como una articulación estratégica de elementos diversos y no como la derivación de un principio general que determinaría global y homogéneamente las orientaciones y modalidades de las políticas. Este es el encuentro y el agenciamiento de líneas de fuerzas heterogéneas que encuentran sus procesos de formación y desarrollo histórico en la estructuración de campos de disputa particulares, situados, para el caso, los campos de la política social y la política criminal. Los procesos históricos particulares en la experiencia argentina que hemos analizado en dichos campos marcan este doble movimiento de articulación estratégica al inicio de la década y de un desdibujamiento de la misma hacia su final.

Por otra parte, este particular entramado estructura un campo de enfrentamientos. La recuperación de esa orientación “social”, justamente en el momento en el que las orientaciones neoliberales y neoconservadoras ponían en jaque el “consenso welfarista” dentro del campo del control del delito, le da el tono socialdemócrata o progresista que la prevención social adquirió en la mayoría de los contextos de surgimiento, como observamos en el capítulo 2. El caso argentino muestra esta configuración, al presentarse como la materialización de un proyecto tendiente a una *política democrática de seguridad* que construye su campo de adversidad frente a las posturas de

“mano dura” entendidas como autoritarias. Sin embargo, las formas propias en que estas estrategias de prevención problematizan lo social, y a su vez, las orientaciones dentro del campo de la política social que hacen de superficie de contacto con ellas, introducen elementos que tienden hacia la responsabilización de individuos y comunidades, recuperando miradas propias de las racionalidades neoliberales y neoconservadoras, como observamos en el capítulo 7.

Por último, consideramos que el análisis del caso argentino nos permite introducir algunas interpretaciones más generales, aunque por supuesto de carácter hipotético, dado que su corroboración excede el proceso de investigación llevado a cabo. La articulación estratégica entre las políticas de prevención social extra-penal del delito con las tendencias individualizantes en el campo de la política social puede entenderse como la clave general de esta reinvención histórica. La puesta en “crisis” de los arreglos de bienestar entre mediados de los años setenta y principios de los ochenta y el descentramiento de la matriz de la seguridad social abren el espacio histórico para la proliferación de esta modalidad de intervención, pero a través de un canal específico: la preponderancia de una política social centrada en las propiedades de los individuos y las comunidades. Consideramos a su vez que esta proliferación de la modalidad puede entenderse en términos de desbloqueo: como analizamos, las experiencias de prevención social extra-penal anteriores al giro preventivo de los años setenta muestran su inscripción en la tradición del desarrollo comunitario, haciendo hincapié en la (re)organización de la comunidad, de sus patrones culturales, a partir de movilizar y “activar” a sus habitantes. Como vimos, esta modalidad se mantuvo “latente” mientras el campo de la política social se organizó en términos generales desde el modo de problematización centrado en la noción de la seguridad social, que presenta lineamientos diferentes, como hemos analizado. Entendemos que la reactivación neoliberal de las programáticas del desarrollo comunitario (en sus diferentes modalidades) en el campo de la política social es uno de los ejes que abren la posibilidad al desbloqueo de la lógica preventiva social, hasta aquel momento latente.

De esta manera, hemos analizado la forma en que este viejo/nuevo problema de la peligrosidad de las clases populares, este “retorno de las clases peligrosas”, es reconstruido de un modo particular, el que la reorganización de los campos de la política social y la política criminal constituyó como modalidad de su intersección: las políticas de prevención social del delito. Los modos en que problematizaron la relación entre las condiciones de vida de los sujetos y los grupos y el delito, expresaron la formas en que dichos campos participaron en la forja de estos

constructos sociales complejos. La particular recuperación de una racionalidad social en el campo del control del delito (con las diferencias que ya hemos desarrollado con respecto a las formas más difundidas de problematizar la prevención antes de los años setenta) se entretejió con las formas dominantes en que se problematizó la cuestión social en el período. Así, observamos una intervención en la que es posible reconstruir una racionalidad que anuda el delito con las condiciones de vida de los sujetos y los grupos, buscando los orígenes sociales del delito y la violencia para conjurarlos en tanto posicionamiento ético-político contrario al tratamiento punitivo. Pero que al mismo tiempo reconstruye estas condiciones de vida en un registro (no en términos absolutos, siempre con divergencias) fuertemente individual y a una “escala” comunitaria.

Esta tendencia hacia la responsabilización de los sujetos por sus condiciones de vida a partir del enfoque en sus capacidades y en sus comportamientos, es reconducida a su vez como explicación de las prácticas delictivas. Esas (in)capacidades subjetivas, esas pautas culturales comunitarias, son puestas en primer lugar, en la interpretación de sus propias condiciones de vida y de las prácticas delictivas que se les adjudican. Estas dimensiones nos aportan las claves para responder la pregunta que se planteó esta investigación: cuáles son los modos específicos, históricamente configurados, en que es problematizada la relación entre condiciones de vida y delito en nuestro presente.

En la Introducción decíamos que pretendíamos recuperar una mirada capaz de entender los problemas y las políticas como puntos de encuentro y de tensión de elementos heterogéneos, con historias y orientaciones disímiles, y no como sólidas formaciones coherentes que se reemplazan unas a otras en el devenir histórico. Ahora bien, en tanto ejercicio de análisis y reflexión sobre un proceso histórico particular, esta investigación, como cualquier otra, ingresa en mayor o menor medida en el campo de debates y disputas que ella misma ha re-problematizado, es decir, que ha objetivado de manera deliberada para construirlo en un problema de investigación. En la realización de esta tesis nos propusimos no olvidar este vínculo, teniendo siempre presente las dinámicas históricas que cruzan las políticas de prevención social del delito en Argentina. Éstas fueron parte de proyectos que intentaron instrumentar políticas alternativas a la intensificación punitiva que atravesó fuertemente la “cuestión” de la in/seguridad en estos años, a partir de cierta recuperación de lo “social” (argumento que seguramente en la mirada de los funcionarios y operadores entrevistados fue oscurecido y descentrado en nuestra investigación). Sin descuidar

este elemento, nuestro trabajo intentó recuperar otro conjunto de vectores que se entramaron en dichas políticas, dando la forma particular y compuesta que hemos tratado de presentar. De esta manera, intentamos mantenernos en la tensión de estos encuentros, interpretar sus articulaciones, y no resolver dicha tensión; buscamos escapar, en definitiva, al riesgo de homogeneizar tendencias y uniformizar la multiplicidad de tonos que muestran los procesos históricos. En otras palabras, intentamos restituir la complejidad y la heterogeneidad de lo que es producido recurrentemente como unidad por el juego de los enfrentamientos y los debates sociales y políticos, simplemente para instar otras formas posibles de reagrupamientos, de cristalizaciones, de objetividades; es decir, de alguna manera, para desarmar y rearmar la política.

## Bibliografía

- Abeles, M. (1999) “El proceso de privatizaciones en la Argentina de los noventa: ¿reforma estructural o consolidación hegemónica?”. En *Época*, Vol. 1, N° 1, Buenos Aires.
- Aguilar, P.; Alú, M.; Dimarco, S.; Grondona, A.; Montero, A. (2006) “Empoderamiento, lazo comunitario y construcción de subjetividades. Aproximación a la estrategia de lucha contra la pobreza en documentos del Banco Mundial”. En Murillo, S. (Coord.) *Banco Mundial: Estado, mercado y sujetos en las nuevas estrategias frente a la cuestión social*. Ediciones del CCC, Buenos Aires.
- Aguirre, P. (2005) *Estrategias de consumo: qué comen los argentinos que comen*. Miño y Davila, Buenos Aires.
- Alayon, N. (1980) *Historia del trabajo social en Argentina*. Espacio editorial, Buenos Aires,.
- Alayon, N. (2000). *Asistencia y asistencialismo. ¿Pobres controlados o erradicación de la pobreza?* Lumen-Hvmanitas, Buenos Aires.
- Alvarez Leguizamón, S. (2005) “Introducción”. En Alvarez Leguizamón, S. (Comp.) *Trabajo y producción de la pobreza en Latinoamérica y el Caribe: estructuras, discursos y actores*. CLACSO, Buenos Aires.
- Álvarez Leguizamón, S. (2006) “La invención del desarrollo social en la Argentina: historia de ‘opciones preferenciales por los pobres’”. En Andrenacci, L. (compilador) (2006) *Problemas de política social en la Argentina contemporánea*, Prometeo-UNGS, Buenos Aires.
- Alvarez Leguizamón, S. (2008) *Pobreza y desarrollo en América Latina: el caso de Argentina*. Universidad Nacional de Salta, Salta.
- Alvarez Uría, F. (1998) “Retórica neoliberal: la gran ofensiva de los científicos sociales contra las políticas sociales en EEUU”. En *Claves de razón práctica*, N° 80 (págs. 20-28). Promotora General de Revistas, PROGRESA.
- Andrenacci, L. (2001) “Desigualdad social, fragmentación espacial: la cuestión social contemporánea en Buenos Aires”. *Documento de Trabajo*, ICO-UNGS.

- Anitua, G. (2005) *Historia de los pensamientos criminológicos*. Editores del Puerto, Buenos Aires.
- Arceo, N.; Monsalvo, A.; Schorr, M. y Wainer, A. (2008) *Empleo y salarios en la Argentina. Una visión de largo plazo*. Colección Claves para Todos. Capital Intelectual, Buenos Aires.
- Arduino, I. (2005) “¿De dónde venimos, hacia dónde ir? Acerca de la reforma de la justicia penal en Argentina”. En Álvarez, C. y Garré, N. (Coord.) *Políticas de Seguridad y Justicia Penal en Argentina*. CEPES, Buenos Aires.
- Arfuch, L. (1997): *Crímenes y pecados: los jóvenes en la crónica policial*. UNICEF Argentina, Buenos Aires.
- ASD (2009) “Acuerdo para una seguridad democrática”, disponible en: [http://www.asd.org.ar/wpcontent/uploads/2010/12/acuerdo\\_para\\_la\\_seguridad\\_democratica.pdf](http://www.asd.org.ar/wpcontent/uploads/2010/12/acuerdo_para_la_seguridad_democratica.pdf)
- Ayos, E y Pla, J. (2007) "Políticas de prevención del delito: nuevo escenario social, teoría social y condiciones de posibilidad". Ponencia presentada en las *Jornadas Preparatorias del XXVI CONGRESO ALAS de Guadalajara 2007*. Facultad de Ciencias Sociales, Universidad de Buenos Aires. Foro N°2 “Violencia y control”, Buenos Aires.
- Ayos, E. (2009) “‘Comunidades vulnerables’: espacios de intersección entre la política social y la política criminal”, en *Revista Delito y Sociedad. Revista de Ciencias Sociales*, N° 28. Ediciones UNL, Santa Fe.
- Ayos, E. (2010) *Delito y pobreza: espacios de intersección entre la política criminal y la política social argentina en la primera década del nuevo siglo*. IBCCRIM, São Paulo.
- Ayos, E. (2010b) “Individualización y prevención ‘social’ del delito en Argentina: la reactualización de las ‘clases peligrosas’”, en *Revista Katálysis*, Fascículo 2, Volume 13, Año 2010. Universidade Federal de Santa Catarina.
- Ayos, E. (2011) “Lo social, lo comunitario y lo individual en las estrategias de prevención ‘social’ del delito en Argentina (2003-2008)”, en *Obets. Revista de Ciencias Sociales*, Vol. 7, N°1, Observatorio Europeo de Tendencias Sociales (Obets), Universidad de Alicante – España.

Ayos, E. (2012) “Prevención del delito y políticas sociales en Argentina: tres ejes problemáticos”, en *Revista de Ciencias Sociales*, Universidad de Costa Rica. N° 135-136.

Ayos, E. (2012b) “Comunidad, cultura y prevención social del delito: formas de territorialización en la intersección de la política social y la política criminal”, en *Revista Papeles de Trabajo*, N° 24. Centro Interdisciplinario de Estudios Etnolingüísticos y Antropológicos Sociales, Facultad de Humanidades y Artes, Universidad Nacional de Rosario.

Ayos, E. y Dallorso, N. (2011) “(In)seguridad y condiciones de vida en la problematización de la cuestión social: Políticas sociales y políticas de prevención social del delito”. *Revista Política Criminal*, Vol. 6, N° 11, Art. 1, pp. 1 - 18. Universidad de Talca, Chile.

Ayos, E., Díaz, S. y Ortiz Maldonado, N. (2005) “Bienaventuradas las paradojas: la (nueva y vieja) lucha política de los ‘otros’”. En *Revista Delito y Sociedad*, N°21, Ediciones UNL, Santa Fe.

Ayos, E.; Dallorso, N., Rangugni, V. y Recepter, C. (2010) "La Argentina neoliberal: naturalización de la fragmentación social y exacerbación punitiva". En Sozzo, Máximo (Comp.), *Delito y Sociedad: Por una sociología crítica del control social. Ensayos en honor de Juan S. Pegoraro*. Editores Puerto, Buenos Aires.

Azpiazu, D., Basualdo, E. y Schorr, M. (2000) *La reestructuración y el redimensionamiento de la producción industrial argentina durante las últimas décadas*. Instituto de Estudios y Formación de la CTA, Buenos Aires.

Baratta, A. (1986) *Criminología Crítica y Crítica del Derecho Penal*. Siglo XXI Editores, Buenos Aires.

Baratta, A. (1997): “Política Criminal: entre la política de seguridad y la política social”. En Carranza, E. (coord.) *Delito y seguridad de los habitantes*. Siglo XXI editores, México DF.

Bauman, Z. (1995) *Legisladores e intérpretes*. Universidad Nacional de Quilmes, Buenos Aires.

Bauman, Z. (1999) *La globalización. Consecuencias humanas*. Fondo de Cultura Económica, Buenos Aires.

- Bauman, Z. (2002) *La cultura como praxis*. Ed. Paidós, Buenos Aires.
- Bauman, Z. (2003) *Comunidad. En busca de seguridad en un mundo hostil*. Siglo XXI, Madrid.
- Beccaria, Cesare ([1764]1976) *De los delitos y las penas*. EJEA: Buenos Aires.
- Beck, U. (1998) *La sociedad del riesgo. Hacia una nueva modernidad*. Paidós, Barcelona.
- Becker, G. (1983). *El capital humano*. Madrid: Alianza Editorial.
- Becker, H. (1974) *Los extraños*, Tiempo Contemporáneo, Buenos Aires.
- Belmartino, S. (2007): “Los servicios de atención médica. Un legado histórico de fragmentación y heterogeneidad”. En: Torrado, Susana (org.). *Población y bienestar en la Argentina del primero al segundo centenario*. Edhasa. Buenos Aires.
- Beloff, M. (1998) “Los Sistemas de Responsabilidad Penal Juvenil en América Latina”. En Garcia Mendez, y Beloff Mary (comp.), “Infancia, Ley y Democracia en América Latina, Análisis crítico del panorama legislativo en el marco de la Convención Internacional de los Derechos del Niño (1990-1998)”, Temis Depalma, Bogotá.
- Beloff, M. (2008) “Fortalezas y debilidades del litigio estratégico para el fortalecimiento de los estándares internacionales y regionales de protección a la niñez en América Latina”. Disponible en <http://www.observatoriojovenes.com.ar/almacen/file/Fortalezas%20y%20debilidades>
- Bentham, J. ([1791] 2005) *El Panóptico*. La piqueta, Madrid.
- Bergalli, R. (2003) “El nuevo paradigma criminológico de la exclusión social” en Young, Jock *La sociedad excluyente. Exclusión social, delito y diferencia en la Modernidad tardía*. Marcial Pons: Madrid.
- Bertranou, J. y Calderón, F. (2008) “Introducción”. En Álvarez, A. et al *Estado, democracia y seguridad ciudadana. Aportes para el debate*. Programa de Naciones Unidas para el Desarrollo – PNUD, Buenos Aires.
- Borzese, D.; Gianatelli, N. y Ruiz, R (2006) “Los aprendizajes del Banco Mundial. La resignificación del Estado en la estrategia de lucha contra la pobreza”. En Murillo, S. (Coord.) *Banco Mundial Estado, mercado y sujetos en las nuevas estrategias frente a la cuestión social*. Ediciones del CCC, Buenos Aires.



Bourdieu, P. (1990) “Espacio social y génesis de las clases”. En Bourdieu, P. *Sociología y cultura*. Grijalbo, México.

Bourdieu, P. (2000) “Comprender”. En Bourdieu, P. (dir.) *La miseria del mundo*. Fondo de Cultura Económica, Buenos Aires.

Bourdieu, P. (2007) *El sentido práctico*. Siglo XXI, Buenos Aires.

Bourgois, Phillippe (2010) *En busca del respeto. Vendiendo crack en Harlem*. Siglo XXI, Buenos Aires.

Boutellier, H. (2001) “The convergence of social policy and criminal justice” *European Journal on Criminal Policy and research*, Volume 9, N°4 Winter.

Bresser Pereira, L. C. (1991) “La crisis de América Latina ¿Consenso de Washington o crisis fiscal?”, en *Revista Pensamiento Iberoamericano*, N° 19, Madrid.

Burgess, E (1984 [1925]). “The growth of the city: an introduction to a research project”. En Park, R. y Burgess, E. (Eds.). *The City*. University of Chicago Press, Chicago.

Cabrera, C. (2008) *La cuestión social como cuestión económica en la producción especializada de los principales thinks tanks de la Argentina: su papel intelectual y político en la orientación y fundamentación de políticas sociales durante la hegemonía neoliberal*. MIMEO, FLACSO.

Caimari, L. (2002) “Castigar civilizadamente. Rasgos de modernización punitiva en la Argentina (1827-1930). En Gayol, S y Kessler, G. (comp.) *Violencias, justicias y delitos en la Argentina*. Buenos Aires: Ediciones Manantial y Universidad Nacional de General Sarmiento.

Caimari, L. (2004) *Apenas un delincuente. Crimen, castigo y cultura en la Argentina, 1880-1955*. Siglo XXI, Buenos Aires.

Calzado, M. (2002): “«Cualquiera puede ser el próximo». Delito, minoridad e inseguridad: un estudio en la prensa gráfica”. En *Cuadernos Críticos de Comunicación y Cultura*, N° 3, Universidad de Buenos Aires, Buenos Aires.

Calzado, M. (2004) “Discursos sociales y prácticas punitivas. Las construcciones significantes de la opinión pública en las asambleas del Plan de Prevención del Delito”. En *Revista Delito y Sociedad*, N°20. Ediciones UNL, Santa Fe.

Calzado, M. y Van Den Dooren S. (2009) ¿Leyes Blumberg? Reclamos sociales de seguridad y reformas penales, en *Revista Delito y Sociedad*, N° 27. Ediciones UNL, Santa Fe.

Carrión, F. (2009) “Prevención: ¿una propuesta “ex ante” al delito?”. En Urvio, *Revista Latinoamericana de Seguridad Ciudadana*. N° 6, Quito, Enero 2009, pp. 7-14.

Castaño Zapata, D. (2012) “La Política Social de Guerra”. *Revista de Ciencias Sociales de la Universidad de Costa Rica*. San José de Costa Rica. Disponible en <http://www.revistacienciasociales.ucr.ac.cr/la-guerra-como-cuestion-social-un-acercamiento-a-la-politica-social-colombiana/>

Castel, R. (1986) "De la peligrosidad al riesgo", en *Materiales de Sociología Crítica*. Ediciones de la Piqueta, Madrid.

Castel, R. (1997) *Las metamorfosis de la cuestión social. Una crónica del salariado*. Ed. Paidós, Buenos Aires.

Castel, R. (2001) “Presente y genealogía del presente. Pensar el cambio de una forma no evolucionista”. En *Archipiélago: Cuadernos de crítica de la cultura*, N° 47.

Castel, R. (2004) *La inseguridad social. ¿Qué es estar protegido?* Manantial, Buenos Aires.

Castel, R. (2010) “El ascenso de las incertidumbres”. Fondo de Cultura Económica, Buenos Aires.

Castellani, A. (2002) “Implementación del modelo neoliberal y restricciones al desarrollo en la Argentina contemporánea” En AA.VV. *Más allá del pensamiento único*. Clacso/Unesco, Buenos Aires.

Castro, E. (2006) *El vocabulario de Michel Foucault*. Prometeo, Buenos Aires.

CELS (2004) *Derechos humanos en Argentina Informe 2004*. Centro de Estudios Legales y Sociales, Siglo XXI Editores, Buenos Aires.

- CELS (2008) *Derechos humanos en Argentina Informe 2008*. Centro de Estudios Legales y Sociales, Siglo XXI Editores, Buenos Aires.
- Centeno, M. A. (2001), *Isomorphic Neoliberalism and the Creation Of Inevitability*, Princeton University, USA, working draft.
- Christie, N. (1993) *La industria del control del delito*. Ediciones del Puerto, Buenos Aires.
- Ciafardini, M. ([2000] 2008) “Epílogo”. En Lea, John y Young, Jock (2008) *¿Qué hacer con la ley y el orden?* Editores del Puerto, Buenos Aires.
- Ciafardini, M. (2006) *Delito Urbano en la Argentina. Las verdaderas causas y las acciones posibles*. Ariel, Buenos Aires.
- Cid Moliné, J. y Larrauri Pijoan, E. (2001) *Teorías Criminológicas explicación y prevención de la delincuencia*. Ed. Bosch: Barcelona.
- Cloward, R. y Ohlin, L. (1960) *Delinquency and Opportunity*. Free Press, New York.
- Cohen, A. (1955) *Delinquent Boys. The culture of the Gang*, The Free Press. Ed. Glencoe
- Cohen, S. (1985) *Visiones del control social*. Ediciones PPU, Barcelona.
- Cohen, S. (1993) “Escepticismo intelectual y compromiso político: la criminología radical”, en *Revista Delito y Sociedad*, N° 4-5. UBA, Buenos Aires.
- Cortés, R. y Marshall, A. (1999) “Estrategia económica, instituciones y negociación política en la reforma social de los ´90”. En: *Revista Desarrollo Económico* N° 154. IDES. Buenos Aires.
- Cravino, M. C.; Fournier, M.; Neufeld, M.R. Y Soldano, D. (2002) “Sociabilidad y micropolítica en un barrio bajo planes”. En: Andrenacci, L. (organizador) *Cuestión social y política social en el Gran Buenos Aires*. UNGS, Buenos Aires.
- Crawford, A. (1998) *Crime Prevention and Community Safety. Politics, Policies and Practices*. Longman, Harlow.
- Crawford, A. (2009) “Situating crime prevention policies in comparative perspective: policy travels, transfer and translation”. En Crawford, A. (Ed.) *Crime Prevention Policies in Comparative Perspective* . Willan Publishing, Devon, UK.

Daich, D.; Pita, M.; y Sirimarco, M. (2007) “Configuración de territorios de violencia y control policial: corporalidades, emociones y relaciones sociales” En *Cuadernos de Antropología Social*, N°25 Buenos Aires, enero/julio.

Dallorso, N. (2011) *Manzaneras y comadres. Continuidades y transformaciones en las intervenciones gubernamentales: de la protección materno-infantil a las transferencias monetarias condicionadas (Conurbano Bonaerense, 2005-2009)*. Tesis Doctoral Facultad de Ciencias Sociales, Universidad de Buenos Aires. Mimeo.

Dammert, L. (2003) “Participación comunitaria en la prevención del delito en América Latina. ¿De qué participación hablamos?” En *Revista Delito y Sociedad*, N°18-19. Ediciones UNL, Santa Fe.

Dammert, L. (2007) “Seguridad pública en América Latina: ¿qué pueden hacerlos gobiernos locales?”. En *Nueva Sociedad* N° 212, noviembre-diciembre.

Danani, C. (1996) “Algunas precisiones sobre la política social como campo de estudio y la noción de población-objeto”. En Susana Hintze (org.) *Políticas sociales. Contribución al debate teórico-metodológico*. CBC-UBA, Buenos Aires.

Danani, C. (1999) “De la heterogeneidad de la pobreza a la heterogeneidad de los pobres. Comentarios sobre la investigación social y las políticas sociales”. En *Revista Sociedad* N° 14, UBA, Buenos Aires.

Danani, C. (2004) “El alfiler en la silla: sentidos, proyectos y alternativas en el debate de las políticas sociales y de la economía social. Introducción”. En Danani, C. (comp.) *Política social y economía del trabajo*. UNGS/OSDE/Altamira, Buenos Aires.

Danani, C. (2005) “Las políticas sociales de los '90: los resultados de la combinación de individualización y comunitarización de la protección”. En *Coloquio Internacional: Trabajo, conflictos sociales e integración monetaria: América Latina en una perspectiva comparada*. Instituto de Ciencias (UNGS)/Institut de Reserche por le Développement/ANPCyT-FONCyT, Buenos Aires.

Danani, C. (2005b) *La construcción socio-política de la relación asalariada: obras sociales y sindicatos en la Argentina, 1960-2000*. Tesis de doctorado. Universidad de Buenos Aires. Mimeo.

Danani, C. (2010): “El espacio público en su laberinto: las políticas sociales y las confrontaciones del universalismo”. En: Gluz, N. y Arzate Salgado, J. (compiladores): *Particularismo y universalismo en las políticas sociales: el caso de la educación*. UNGS-Universidad Autónoma del Estado de México. Buenos Aires.

Danani, C. y Grassi, E. (2008): “Ni error ni omisión. El papel de la política de Estado en la producción de las condiciones de vida y de trabajo. El caso del sistema previsional, Argentina 1993-2008”. En: Lindenboim, J.(comp): *Trabajo, ingresos y políticas en Argentina. Contribuciones para pensar el siglo XXI*. Editorial Eudeba, Buenos Aires. Pág. 259-298.

Danani, C. y Grassi, E. (2009) “Con la mira en el trabajo”. En Grassi, Estela y Claudia Danani (organizadoras) *El mundo del trabajo y los caminos de la vida*. Buenos Aires: Espacio Editorial.

Danani, C. y Lindenboim, J. (2003) “Trabajo, política y políticas sociales: ¿hay algo de particular en el caso argentino?”. En Danani, C. y Lindenboim, J. (Coord.) *Entre el trabajo y la política: las reformas de las políticas sociales argentinas en perspectiva comparada*. Biblos, Buenos Aires.

Danani, C. y Hintze, S. (2011): “Reformas y contra-reformas de la protección social: la seguridad social en la Argentina en la primera década del siglo”. Revista *Reflexión Política* N° 24 – Año 12 – Universidad Autónoma de Bucaramanga, Colombia.

Daroqui, A. (2003) “Las seguridades perdidas” en *Argumentos*, Revista Electrónica del Instituto de Investigaciones Gino Germani (UBA), Buenos Aires.

Daroqui, A (2009) *Muertes silenciadas: la eliminación de los “delincuentes”*. Una mirada sobre las prácticas y los discursos de los medios de comunicación, la policía y la justicia, Ediciones del CCC, Buenos Aires.

Daroqui, A. y Guemureman, S. (2004) “Políticas penales de seguridad dirigidas hacia adolescentes y jóvenes en la década del `90 en la Argentina”, en Muñagorri, I. y Pegoraro, J.: *La*

*relación seguridad-inseguridad en centros urbanos de Europa y América Latina*, Dykinson, Madrid. .

De Giorgi, A. (2006) *El gobierno de la excedencia. Posfordismo y control de la multitud*, Traficantes de sueños, Barcelona.

De Giorgi, A. (2009) “Hacia una economía post-fordista del castigo: la nueva penología como estrategia de control post-disciplinario”. En *Delito y Sociedad. Revista de Ciencias Sociales*, N° 27, Buenos Aires.

De Maillard, Jacques (2009) “El gobierno local de la seguridad pública en Francia: fragmentaciones y nuevas orientaciones”. En *Urvio, Revista Latinoamericana de Seguridad Ciudadana*. N° 6, Quito, Enero 2009, pp. 83-98.

De Marinis, P. (1998) “La espacialidad del Ojo miope (del poder). (Dos ejercicios de cartografía postsocial)”. En *Archipiélago, cuadernos de crítica de la cultura*, N° 34-35, Buenos Aires.

De Marinis, P. (2002) “Ciudad, “cuestión criminal” y gobierno de poblaciones”, en *Revista Política y Sociedad*, Volumen 39, Nro. 2, Madrid.

De Marinis, P. (2004) “In/ Seguridad/es sin sociedad/es: cinco dimensiones de la condición postsocial”, en Ignacio Muñagorri y Juan Pegoraro (coord.): *La Relación seguridad – inseguridad en centros urbanos de Europa y América Latina. Estrategias, políticas, actores, perspectivas y resultados*. Dykinson, Madrid.

De Marinis, P. (2005) “16 comentarios sobre la(s) sociología(s) y la(s) comunidad(es)”. En *Papeles del CEIC*, N° 15, CEIC, Universidad del País Vasco, España.

Dellasoppa, E. (2011) “La implementación de estrategias descentralizadas de seguridad pública en Brasil: Una visión crítica”. En Fuentes et al, *Seguridad ciudadana en América Latina. Miradas críticas a procesos institucionales*. Universidad de Chile, Chile.

Domínguez Lostaló, J. C. (1999) “Modelos de intervención con niños/adolescentes en conflicto con la ley. En el marco de la convención internacional sobre los derechos del niño, sus dispositivos técnicos y su ética”. En Domínguez Lostaló, J. C. (Comp.) *La doctrina de la protección integral en América Latina*. Ediciones Caleuche, Buenos Aires.

Domínguez Lostaló, J. C. y Di Nella, Y. (1996) *¿Es necesario encerrar? El Derecho a vivir en Comunidad*. Publicación del P.I.F.A.T.A.C.S., Asociación Civil CALEUCHE y la Facultad de Humanidades y Ciencias de la Educación (U.N.L.P.), La Plata.

Domínguez Lostaló, J. C. y Di Nella, Y. (1999) "Hacia un Programa Integral de Desarrollo Comunitario para la Seguridad Humana en Latinoamérica. Prevención del Conflicto Social en el Marco Doctrinario y Técnico de las Naciones Unidas". En *Alter-Nativas del Control Social*. Año 1 N° 1. Ediciones Cuadernos del Caleuche. Revista Latinoamericana de la Cátedra de Psicología Forense (UNLP) (pp. 7-36).

Donzelot, J. (1990) *La policía de las familias*. Pre-textos: Valencia.

Donzelot, J. (2007) *La invención de lo social. Ensayo sobre la declinación de las pasiones políticas*. Nueva Visión, Buenos Aires.

Durston, A. (2009) "Cultura, delito y conflicto: antídotos artísticos para la violencia en Río de Janeiro". En *Urvio, Revista Latinoamericana de Seguridad Ciudadana*. N° 6, Quito, Enero 2009, pp. 99-112.

Edwards, A. y Hughes, G. (2009) "The preventive turn and the promotion of safer communities in England and Wales: political inventiveness and governmental instabilities". En Crawford, A. (Ed.) *Crime Prevention Policies in Comparative Perspective*. Willan Publishing, Devon, UK.

Edwards, A. y Hughes, G. (2009b) "Comparando el gobierno de la seguridad en Europa: un enfoque geohistórico". En *Urvio, Revista Latinoamericana de Seguridad Ciudadana*. N° 6, Quito, Enero 2009, pp. 25-40.

Esping Andersen, G. (1993) *Los Tres Mundos del Estado de Bienestar*, Edicions Alfons el Magnànim, Valencia.

Ezcurra, A. M. (1998) *¿Qué es el neoliberalismo? Evolución y límites de un modelo excluyente*, Lugar Editorial, Buenos Aires.

Feeley, M. y Simon, J. (1998) "La nueva penología: Notas acerca de las estrategias emergentes en el sistema penal y sus implicaciones", en *Revista Delito y Sociedad*, N° 6-7, pp. 33-58. Ediciones UNL, Santa Fe.

- Fernández Pedemonte, D. (2001) *La violencia del relato: discurso periodístico y casos policiales*. La Crujía Ediciones, Buenos Aires.
- Fernández Pedemonte, D. (2008) “Editar la violencia. Dimensión ideológica de las noticias sobre inseguridad”. En Álvarez, A. et al *Estado, democracia y seguridad ciudadana. Aportes para el debate*. Programa de Naciones Unidas para el Desarrollo – PNUD, Buenos Aires.
- Ferri, E. (1907) *Sociología Criminal*. Góngora: Madrid.
- Fitoussi, J. P. y Rosanvallón, P. (1996) *La era de las desigualdades*. Ed. Manantial, Buenos Aires.
- Font, E. (1999) “Transformaciones en el gobierno de la seguridad: análisis exploratorio de conceptos y tendencias. Su relevancia en Argentina”, en Sozzo, M. (Comp.): *Seguridad urbana: nuevos problemas, nuevas perspectivas. Pensar alternativas teóricas y políticas sobre la cuestión criminal*, UNL, Santa Fe.
- Foucault, M. (1982) “El polvo y la nube”. En *La imposible prisión: debate con Michel Foucault*. Anagrama, Barcelona.
- Foucault, M. ([1983] 1988) “On problematization”. En *The History of the Present*.
- Foucault, M. ([1984] 1999b). “El cuidado de la verdad”. En *Estética, ética y hermenéutica*. Obras Esenciales. Volumen III. 369-380. Barcelona: Paidós.
- Foucault, M. (1983) “Sujeto y Poder”, en Dreyfus L. y P. Rabinow, *Michel Foucault. Más allá del estructuralismo y la hermenéutica*, Nueva Visión, Buenos Aires.
- Foucault, M. (1999) *Vigilar y Castigar*, Siglo XXI, México.
- Foucault, M. (2001). *Defender la sociedad. Curso en el Collège de France (1975-1976)*. FCE, Buenos Aires.
- Foucault, M. (2002) *La arqueología del saber*. Siglo XXI Editores: Buenos Aires.
- Foucault, M. (2006). *Seguridad, territorio, población. Curso en el Collège de France (1977-1978)*. FCE, Buenos Aires.
- Foucault, M. (2007). *Nacimiento de la biopolítica. Curso en el Collège de France (1978-1979)*. Buenos Aires: FCE.



- Fraser, N. (1997) *Nancylustitia Interrupta: Reflexiones críticas desde la posición "postsocialista"*. Siglo del Hombre Editores, Santafé de Bogotá.
- Galeano, D. (2005). "La seguridad que se aconseja. Expertos y burócratas en tiempos post-correccionales". En *La Trama. Revista interdisciplinaria de mediación y resolución de conflictos* n° 16.
- Galvani, M. (2007) *La marca de la gorra*. Capital intelectual, Buenos Aires.
- Galvani, M., Mouzo, K., Ortiz Maldonado, N., Rangugni, V., Recepter, C., Ríos, A., Rodríguez, G. y G. Seghezso (2010) *A la inseguridad la hacemos entre todos. Prácticas académicas, mediáticas y policiales*, Hekht Editores, Buenos Aires.
- García Méndez, E. (2004), "Legislaciones infanto juveniles en América Latina: Modelos y Tendencias". Disponible en [http://www.iin.oea.org/Cursos\\_a\\_distancia/Cursoprojur2004/Legislaciones\\_infanto\\_juveniles.pdf](http://www.iin.oea.org/Cursos_a_distancia/Cursoprojur2004/Legislaciones_infanto_juveniles.pdf)
- Garland, D. (1985) *Punishment and welfare: a history of penal strategies*. Aldershot: Grower.
- Garland, D. (2005) *La cultura del control. Crimen y orden social en la sociedad contemporánea*. Editorial Gedisa, Barcelona.
- Garland, D. and Sparks, R. (eds.) (2000) *Criminology and Social Theory*. Oxford University Press, Oxford.
- Gayol, S. (2002) "Elogio, deslegitimación y estéticas de las violencias urbanas: Buenos Aires, 1870-1920" En Gayol, S y Kessler, G. (comp.) *Violencias, justicias y delitos en la Argentina*. Buenos Aires: Ediciones Manantial y Universidad Nacional de General Sarmiento.
- Girard, R. (1986). *La Violencia y lo Sagrado*. Anagrama, Barcelona.
- Glaser, B. G. y A. L. Strauss (1967) *The discovery of grounded theory*, Aldine Publishing Company, Nueva York.
- Golbert, L. (2004) *¿Hay opciones en el campo de las políticas sociales? El caso del Gobierno de la Ciudad Autónoma de Buenos Aires*. CLACSO, Buenos Aires.

Golbert, L. (2006) “¿Derecho a la inclusión o paz social? El programa para jefes/as de hogares desocupados”. En Franco, R. y Lanzaro, J., *Política y políticas públicas en los procesos de reforma latinoamericanos*. Flacso-México; CEPAL; Miño y Dávila, México, DF.

Golbert, L. (2008) "Las políticas sociales antes y después de la Fundación Eva Perón", En: Barry, C.; Ramacciotti, K. y Valobra, A. (Ed.) *La Fundación Eva Peron y las mujeres: entre la provocación y la inclusión*. Biblos, Buenos Aires.

Golbert, L. (2010) *De la Sociedad de Beneficencia a los Derechos Sociales*. Ministerio de Trabajo, Empleo y Seguridad Social, Buenos Aires.

Golbert, L. y Kessler, G. (2001) “Cohesión social y violencia urbana”. En Constantino Vaitos et al *Cohesión social y gobernabilidad económica de la Argentina*. Eudeba/PNUD, Buenos Aires.

Gonzalez, C. (2008) “La familia como objeto de las políticas asistenciales: los programas de combate a la pobreza y el papel de los organismos multilaterales”. En: Aquín, N. (organizadora): *Trabajo Social, Estado y Sociedad*. Espacio Editorial, Buenos Aires.

González, R. (1984) “Caridad y filantropía en la ciudad de Buenos Aires durante la segunda mitad del siglo XIX”. En Varios autores: *Sectores populares y vida urbana*. CLACSO, Buenos Aires.

Gouldner, A. (2007) “Prologo” en Taylor, Ian; Walton, Paul y Young, Jock *La nueva criminología: contribución a una teoría social de la conducta desviada*. Amorrortu: Buenos Aires.

Grassi, E. (1989) *La mujer y la profesión de Asistente Social. El control de la vida cotidiana*, Ed. Humanitas Buenos Aires.

Grassi, E. (2003) *Política y problemas sociales en la sociedad neoliberal. La otra década infame*. Espacio Editorial, Buenos Aires.

Grassi, E.; Hintze, S.; Neufeld, M. Et Alii (1994) *Políticas sociales, crisis y ajuste estructural*. Espacio Editorial, Buenos Aires.

Grondona, A. (2012) “Tradición” y “traducción”: un estudio de las formas contemporáneas del gobierno de las poblaciones desempleadas en la Argentina.” Tesis de Doctorado de Ciencias

Sociales de la Universidad de Buenos Aires. Disponible en <http://www.centrocultural.coop/descargas/tesis/tradicion-y-traducccion-un-estudio-de-las-formas-contemporaneas-del-gobierno-de-las-poblaciones.html>

Guemureman, S. (2002) “La contracara de la violencia adolescente-juvenil: la violencia pública institucional de la agencia de control social judicial”. En Gayol, S y Kessler, G. (comp.) *Violencias, justicias y delitos en la Argentina*. Buenos Aires: Ediciones Manantial y Universidad Nacional de General Sarmiento.

Guemureman, S. (2010b) “Los casos de violencia juvenil, las teorías de las subculturas criminales y los miedos sociales”. Ponencia en la *Conferencia Internacional: Más Alla De Las Pandillas, Violencias, Juventudes y Resistencias en el Mundo Globalizado*. Ecuador, 25 al 27 de octubre 2010.

Guemureman, S. (2011) “¿De qué hablamos cuando hablamos de delincuencia juvenil en la argentina del siglo XXI? El problema de la medición; vulnerabilidad de los jóvenes y fanrtasmas mediáticos”. En Saintout, F. (comp.) *Jóvenes Argentinos: Pensar lo político*. Editorial Prometeo, Buenos Aires.

Guemureman, S. y Daroqui, A. (2001) *La niñez ajusticiada*. Editores del Puerto, Buenos Aires.

Guemureman, S. y López, A. (2009) “La racionalidad política del derecho y la dimensión política de la legalidad”. Informe del Comité Contra la Tortura de la Comisión Provincial por la Memoria (PBA), “*Sistema de la Crueldad IV*”. Buenos Aires.

Guemureman, S. y López, A. (2010) “Situación de los adolescentes en el sistema penal juvenil de la provincia de Buenos Aires” En Marisa Herrera y Gimol Pinto (comps.) (2010), *Temas claves en materia de Protección y Promoción de Derechos de niños, niñas y adolescentes en la Provincia de Buenos Aires*. Buenos Aires: Ed. Suprema Corte de Justicia Pcia. de Buenos Aires – Instituto de Estudios Judiciales, Páginas: 166-195. Tomo 1.

Guilling, D. (1993) “Crime prevention discourses and the Multi-agency approach” *International Journal of the sociology of the law*, 1993, N°21, 145-157.

Guilling, D. (2001) "Community safety and social policy". *European Journal on Criminal Policy and research*, Volume 9, N°4 Winter.

Gutiérrez, A. (2012) "Planes y pobreza en Córdoba (Argentina). Reflexiones acerca de las políticas sociolaborales desde el estudio de su implementación". En *Revista de Ciencias Sociales*, Universidad de Costa Rica. N° 135-136.

Gutiérrez, M. (2006) *La necesidad social de castigar*. Di Plácido, Buenos Aires.

Gutiérrez, M. (2010) "Cambios reales y supuesto en el sistema penal: las manifestaciones del "giro punitivo". En *Revista Delito y Sociedad*, N° 29. Ediciones UNL, Santa Fe.

Hallsworth, S. (2006) "Repensando el giro punitivo. Economía del exceso y criminología del otro". En *Revista Delito y Sociedad*, N° 22. Ediciones UNL, Santa Fe.

Hener, A. (2005) "Políticas de seguridad en clave comparativa: la emergencia del paradigma preventivo del delito en Argentina y Brasil". Ponencia presentada en el Congreso ALAS.

Himmelfarb, G. (1983) *La idea de la pobreza. Inglaterra a principios de la era industrial*. Fondo de Cultura Económica, México.

Hintze, S. y Costa, M. (2011): "La reforma de las asignaciones familiares 2009: aproximación al proceso político de la transformación de la protección". En: Danani, C. y Hintze, S. (coord): *Protecciones y desprotecciones: la Seguridad Social en la Argentina, 1990-2010*. Los Polvorines, UNGS.

Holstein, J. A. y Gubrium, J.F. (1995) *The active interview*, Sage Publications, Qualitative Research Methods, vol. 37, California.

Hope, T. (2009) "The political evolution of situational crime prevention in England and Wales". En Crawford, A. (Ed.) *Crime Prevention Policies in Comparative Perspective*. Willan Publishing, Devon, UK.

Hopp, M. (2009) "La construcción de nuevos sentidos del trabajo en las políticas de promoción de desarrollo socio-productivo en la Argentina post-convertibilidad". *Revista Margen de Trabajo Social* N° 55, Buenos Aires. Disponible en: <http://www.margen.org/suscri/margen55/hopp.pdf>

Isla, A. (2007) *En los márgenes de la ley: inseguridad y violencia en el Cono Sur*. Editorial Paidós, Buenos Aires.

Isla, A. (2002): “Los malvivientes”. En Gayol, S. y Kessler, G.: *Violencias, delitos y justicias en la Argentina*, UNGS / Manantial, Buenos Aires.

Isuani, A. (1988) *Los orígenes conflictivos de la Seguridad Social Argentina*. Centro Editor de América Latina, Buenos Aires.

Isuani, Aldo (2008) “La política social en perspectiva” en Cruces, G.; Ringold, D. y Roffman, R. (eds) *Los programas sociales en Argentina hacia el Bicentenario. Visiones y perspectivas*, Buenos Aires: World Bank.

Kaminsky, G. (2005) “Territorios inseguros, estigmas ciudadanos”, en Kaminsky, G., *Tiempos inclementes. Cultura policiales y seguridad ciudadana*, UNLa, Buenos Aires.

Kessler, G. (2002) “Entre fronteras desvanecidas. Lógicas de articulación de actividades legales e ilegales en los jóvenes”. En Gayol, S y Kessler, G. (comp.) *Violencias, justicias y delitos en la Argentina*. Ediciones Manantial y Universidad Nacional de General Sarmiento, Buenos Aires.

Kessler, G. (2006). *Sociología del delito amateur*. Paidós, Buenos Aires.

Kessler, G. (2008) “Delito, trabajo y ley”, en *Revista Puentes*, N23, Buenos Aires.

Kessler, G. (2009) “Inseguridad subjetiva: nuevo campo de investigación y de políticas públicas”. En Álvarez, A. et al, *Estado, democracia y seguridad ciudadana. Aportes para el Debate*. PNUD, Buenos Aires.

Kessler, G. (2010) “Entre el terrorismo de estado y la ‘inseguridad’. Delito urbano y política en la transición democrática”. En Gargarella, R.; Pecheny, M. y Murillo, M. (eds): *Discutir Alfonsín*, Siglo XXI, Buenos Aires,.

Kuper, A. (2001) *Cultura. La versión de los antropólogos*. Paidós, Barcelona.

Le Goff, T. (2003) *Le maire garant de la tranquillité publique*, PhD. Dissertation in political science, University of Rennes.

- Lea, J. y Young, J. (2008) *¿Qué hacer con la ley y el orden?* Editores del Puerto, Buenos Aires.
- Lea, J.; Matthews, R. y Young, J. (1993) “El Estado y el control del delito: enfoques relativos a la actividad diversificada de sus agencias” en Bergalli, R. (coord.) *Sistema penal e intervenciones sociales*. Hacer Editorial, Barcelona.
- Lewis, O. (1996 [1966]). “The Culture of Poverty”. En Gmelch, G. & Zenner, W. (eds.), *Urban Life*. Prospect Heights: Waveland Press.
- Lo Vuolo, R. (2009) *Asignación por Hijo*. Serie Análisis de Coyuntura N° 21. CIEPP, Buenos Aires.
- Lo Vuolo, R. y Barbeito, A (1998) *La nueva oscuridad de la política social. Del estado populista al neoconservador*. Ciepp-Miño y Dávila Editores, Buenos Aires.
- López, A. (2009) Proceso de transformación legislativa e institucional en materia de Infancia. Provincia de Buenos Aires. (2000-2008) Observatorio de Adolescentes y Jóvenes. Inst. Gino Germani, Buenos Aires.
- López, A.; Andersen, J.; Pasin, J.; Suárez, A.; Bouilly, M (2011) “Estrategias de gobierno del territorio urbano: hostigamiento y brutalidad policial sobre los jóvenes en la provincia de Buenos Aires”. Trabajo presentado en la Mesa de Trabajo sobre “Sistema Penal y DDHH” de las *IX Jornadas de Sociología* de la Universidad de Buenos Aires.
- Lorenc Valcarce, F. (2006) “Del Estado al Mercado. La reconversión de policías y militares en la industria de la seguridad privada” en *Revista Gobernanza y seguridad sostenible*, Buenos Aires, octubre de 2006.
- Lorenc Valcarce, F.; Khalil, Esteban y Guevara, Tomás (2012) “El nuevo proletariado de la vigilancia: los agentes de seguridad privada en Argentina”. En *Trabajo y Sociedad*, N° 19, Invierno 2012, Santiago del Estero, Argentina.
- Mallimacci, F. y Salvia, A. (2005), *Los nuevos rostros de la marginalidad. La supervivencia de los desplazados*. Biblos, Buenos Aires.

Mancini, I. (2012) “La prevención del delito en una villa de emergencia en Buenos Aires (Argentina). Inserción y participación, análisis de los supuestos de comunidad en las políticas de prevención”. En *Revista Invi* N°74/mayo 2012/Volumen 26: 315-34, Chile.

Margaret, S. (2009) “International models of crime prevention”. En Crawford, A. (Ed.) *Crime Prevention Policies in Comparative Perspective* . Willan Publishing, Devon, UK.

Galvani, M.; Mouzo, K. y Ríos, A. (2010) “Qué estudiamos cuando estudiamos las fuerzas de seguridad. Una revisión crítica sobre la construcción del objeto”. En Galvani, M. et al, *A la inseguridad la hacemos entre todos. Prácticas académicas, mediáticas y policiales*, Hekht Editores, Buenos Aires.

Martínez, C (2010) “La política penal durante el segundo gobierno de Carlos Menem: el inicio de un endurecimiento penal”. En Gutiérrez, M. (Coord.) *Populismo punitivo y justicia expresiva*. Di Plácido, Buenos Aires.

Martini, S. (2002) “Agendas policiales de los medios en la Argentina: la exclusión como un hecho natural”. En Gayol, S y Kessler, G. (comp.) *Violencias, justicias y delitos en la Argentina*. Buenos Aires: Ediciones Manantial y Universidad Nacional de General Sarmiento.

Matthews, R. y Young, J. (1993) “Reflexiones sobre el ‘realismo’ criminológico”, en *Revista Delito y Sociedad*, N° 3. UBA, Buenos Aires.

Matza David, Sykes Gresham (1961) “Juvenile Delinquency and Subterranean Values” en *American Sociological Review*, Vol. 26, No. 5.

Matza, D. y Sykes G. (2004) “Técnicas de neutralización: una teoría de la delincuencia”. En *Delito y Sociedad. Revista Delito y Sociedad*, N° 20. Ediciones UNL, Santa Fe.

Maxwell, J. A. (1996) *Qualitative research design. An interactive approach*, Sage publications.

Medan, M. (2012) ¿‘Proyecto de vida’? tensiones en un programa de prevención del delito juvenil. En *Revista Latinoamericana de Ciencias Sociales, Niñez y Juventud*, 10 (1), pp. 79-91.

Medina Ariza, J. (2010) “Políticas de seguridad ciudadana en el contexto urbano y prevención comunitaria. La experiencia anglosajona”. En *Revista Electrónica de Ciencia Penal y Criminología*, N° 12-02, Universidad de Granada.

- Melossi, D. (1995) "El Estado del Control Social". Siglo XXI Editores: México.
- Melossi, D. (1997) "La Radicación (embededness) Cultural del Control Social (o de la Imposibilidad de la Traducción): Reflexiones a partir de la Comparación de las Culturas Italiana y Norteamericana con Respecto al Control Social", en Revista Delito y Sociedad, 9-10, Universidad de Buenos Aires. pp. 65-84.
- Melossi, D, y Pavarini, M. (1987) *Cárcel y fábrica: Los orígenes del sistema penitenciario*, México, Siglo XXI.
- Melossi, D. y Selmini, R. (2009) "'Modernisation' of institutions of social and penal control in Italy/Europe: the 'new' crime prevention". En Crawford, A. (Ed.) *Crime Prevention Policies in Comparative Perspective* . Willan Publishing, Devon, UK.
- Merklen, D. (2000) "Vivir en los Márgenes: la lógica del cazador. Notas sobre sociabilidad y cultura en los asentamientos del Gran Buenos Aires hacia fines de los 90", en Svampa, M. (editora) *Desde Abajo. Las transformaciones de las identidades sociales*. UNGS-Biblos, Buenos Aires.
- Merton R. (2002) *Teoría y Estructuras Sociales*. México: ED. Fondo de Cultura Económica.
- Merton, R. (1968) *Teoría y Estructura Sociales*, FCE, México.
- Míguez, D.; Isla, A. (2010): *Entre la inseguridad y el temor. Instantáneas de la sociedad actual*, Paidós, Buenos Aires.
- Míguez, D. (2002): «Los rostros del desorden. Fragmentación social y la nueva cultura delictiva en sectores juveniles» en Gayol, S. y Kessler, G.: *Violencias, delitos y justicias en la Argentina*, UNGS / Manantial, Buenos Aires.
- Minteguiaga, A. (2009): *Lo público de la educación pública: la reforma educativa de los noventa en Argentina*. FLACSO México, México.
- Morell, A. (2002): *La legitimación social de la pobreza*. Editorial Anthropos, Madrid.
- Moreno, R. (1922) *Legislación penal y carcelaria*. S/D, Buenos Aires.



Mouzo, K. (2011) "Servicio Penitenciario Federal. Un estudio sobre los modos de objetivación y de subjetivación de los funcionarios penitenciarios en la argentina actual." Tesis de Doctorado. Facultad de Ciencias Sociales. Universidad de Buenos Aires. Mimeo.

Mouzo, K.; Ríos, A.; Rodríguez, G. y Seghezzo, G. (2010) *La paramos de pechito. La (in)seguridad en el discurso de los funcionarios policiales*. En Galvani, M. et al, *A la inseguridad la hacemos entre todos. Prácticas académicas, mediáticas y policiales*, Hekht Editores, Buenos Aires.

MS (2011) *El modelo argentino de seguridad democrática*. Ministerio de Seguridad de la Nación. Disponible en: <http://www.minseg.gob.ar/modelo-argentino-de-seguridad-democr%C3%A1tica>

Murillo, S. (2006) "Del par normal-patológico a la gestión del riesgo social. Viejos y nuevos significantes del sujeto y la cuestión social". En Murillo, S. (Coord.) *Banco Mundial: Estado, mercado y sujetos en las nuevas estrategias frente a la cuestión social*. Ediciones del CCC, Buenos Aires.

Murillo, S. (2008) *Colonizar el dolor. La interpelación ideológica del Banco Mundial en América Latina*. El caso argentino desde Blumberg a Cromañón. CLACSO, Buenos Aires.

Murmis, M. y Feldman, S. (1993) "La heterogeneidad de las pobrezas". En Minujin, A. (Coord.): *Cuesta abajo*. UNICEF/Losada, Buenos Aires.

Neat, P. y Platt, D. (2006) *Culture is our weapon: AfroReggae in the favelas of Rio*, London: Latin America Bureau.

Neffa, J. C. (2005) "Pobreza y producción de la pobreza en Latinoamérica y el Caribe". En Alvarez Leguizamón, S. (Comp.) *Trabajo y producción de la pobreza en Latinoamérica y el Caribe: estructuras, discursos y actores*. CLACSO, Buenos Aires.

Neffa, J. (2011) *Políticas públicas de empleo III*. Documento del CEIL-PIETTE/CONICET, Buenos Aires.

Nelken, D. (1994) "Whon can we Trust? The Future of Comparative Criminology". En Nelken, D. *The future of criminology*. Sage, Londres.

- Nelken, D. (2010) "Human trafficking and legal culture". En *Israel Law Review*, Vol. 43 pp 479-513.
- Nelken, D. (2011) "The embededness of punishment", in Melossi, Dario; Sozzo, Maximo and Sparks, Richard (eds.): *The travels of the criminal question: cultural embeddedness and diffusion*, Hart, Oxford.
- Newman, O. (1972) *Defensible space. Crime prevention through urban design*. London: MacMillan.
- Novick, M. (2006) "¿Emerge un nuevo modelo económico y social? El caso argentino 2003-2006" en *Revista Latinoamericano de Estudios del Trabajo*, Año 11, N° 18, 2006, págs. 53-78
- Offe, C. (1990) "La política social y la teoría del Estado". En Offe, C. y Keane, J. *Contradicciones en el Estado de Bienestar*. Alianza, Madrid.
- O'Malley, P. (2004) "Riesgo, poder y prevención del delito". En *Revista Delito y Sociedad*, N° 20, pp. 79-102. Ediciones UNL, Santa Fe.
- O'Malley, P. and Hutchinson, S. (2007) Reinventing Prevention: Why Did 'Crime Prevention' Develop So Late? (2007). *British Journal of Criminology*, Vol. 47, No. 3, pp. 437-454.
- Oszlak, O. (2000) "El mito del estado mínimo: una década de reforma estatal en la argentina" Trabajo presentado al *IV Congreso Internacional del CLAD sobre Reforma del Estado y la Administración Pública*. Santo Domingo.
- Oviedo, E. (2001) "Democracia y seguridad ciudadana en Chile". En Briceño-León, R. (Comp.) *Violencia, sociedad y justicia en América Latina*. CLACSO, Buenos Aires.
- Palmieri, G. y Wagmaister, F. (2009) "La dinámica de delito-policía en los procesos de reforma policial". En Kessler, Gabriel (Coord.) *Seguridad y ciudadanía: nuevos paradigmas y políticas públicas*. Edhasa, Buenos Aires.
- Palomino, H. (2007) "La instalación de un nuevo régimen de empleo en Argentina de la precarización a la regulación" en *Revista Latinoamericana de Estudios del Trabajo ( RELET )* ISSN-e 1856-8378, Año 12, N°. 19, 2007, págs. 121-144

Palomino, H. y Trajtemberg, D. (2006) “Una nueva dinámica de las relaciones laborales y la negociación colectiva en la Argentina” en *Revista de Trabajo*, Año 2, Número 3, Julio - diciembre 2006, págs. 47 - 68.

Park, R. y Burgués, E. (1921) *Introduction to the science of sociology*. The University of Chicago Press: Chicago.

Pasin, J. (2009) “Complejo tutelar y prevención social del delito. Rupturas y continuidades” Ponencia presentada a las V Jornadas de Jóvenes Investigadores del Instituto Gino Germani, FSOC-UBA.

Pasin, J. y López, A. (2008) “Juventud y control social: acerca de las nuevas estrategias de prevención del delito y la definición de grupos juveniles en riesgo”, en CD de V Jornadas de Sociología, Universidad Nacional de La Plata, Buenos Aires.

Pavarini, M. (1983) *Control y Dominación*, Siglo XXI Editores, México.

Pavarini, M. (2006) *Un arte abyecto*. Ad-Hoc, Buenos Aires.

Pavarini, M. (2009) *Castigar al Enemigo. Criminalidad, exclusión e inseguridad*. FLACSO Sede Ecuador, Quito.

PCV (2001) *Programa Comunidades Vulnerables*. Dirección Nacional de Política Criminal. Ministerio de Justicia y Derechos Humanos.

PCV (2007) *Rediseño del Programa Comunidades Vulnerables*. Dirección Nacional de Política Criminal. Ministerio de Justicia, Seguridad y Derechos Humanos.

PEC (2003) *Programa de Empleo Comunitario*. Ministerio de Trabajo y Seguridad Social de la Nación.

Pegararo, J. (1997) "Las Relaciones Sociedad-Estado y el Paradigma de la Seguridad", *Delito y Sociedad*, N°9-10, UBA, Buenos Aires.

Pegararo, J. (1999) “Inseguridad Urbana y los Delitos de la Autoridad y el Poder” En Sozzo, M. (Ed): *Seguridad Urbana: Nuevos Problemas, Nuevos Enfoques*, Editorial UNL, Santa Fe.

Pegoraro, J. (2001) “Inseguridad y violencia en el marco del control social”. En *Espacio Abierto*, Cuaderno Venezolano de Sociología, Vol.10, N° 3.

Pegoraro, J. (2001b) “Las políticas de seguridad y la participación comunitaria en el marco de la violencia social”. En Briceño-León, R. (Comp.) *Violencia, sociedad y justicia en América Latina*. CLACSO, Buenos Aires.

Pegoraro, J. (2002) “Teoría Sociológica y Delito Organizado: El Eslabón Perdido” en *Encrucijadas UBA. Revista de la Universidad de Buenos Aires*, N° 19. Buenos Aires.

Pegoraro, J. (2003) Una reflexión sobre la inseguridad. *Argumentos. Revista electrónica de crítica social*. Instituto de Investigaciones Gino Germani, Buenos Aires.

PIM (2008) *Intervención multiagencial para el abordaje del delito en el ámbito local*. Secretaría de Seguridad Interior de la Nación / PNUD.

Pitch, T. (2009), *La sociedad de la prevención*, Buenos Aires: Ed. Ad Hoc.

Platt, T. y Takagi, P. (2001) “Los intelectuales del derecho y el orden. Una crítica a los ‘nuevos realistas’”. En *Revista Delito y Sociedad*, N° 15-16. Págs. 118 a 140. Ediciones UNL Santa Fe.

PNPD (2000) *Plan Nacional de Prevención del Delito*. Ministerio de Justicia y Derechos Humanos de la Nación y Ministerio del Interior de la Nación.

Polanyi, K. ([1947]1992) *La gran transformación. Los orígenes políticos y económicos de nuestros tiempos*. Fondo de Cultura Económica, México.

Pratt, J. (2006). “Castigos ostentosos y emotivos”. En *Delito y Sociedad, Revista de Ciencias Sociales*, UNL Ediciones, Santa Fe, 22, 33-56.

Pucciarelli, A. (1998) “¿Crisis o decadencia? Hipótesis sobre el significado de algunas transformaciones recientes de la sociedad argentina”. En *Revista Sociedad*, N° 12/13. Buenos Aires.

Ramacciotti, K. (2006) “Las voces que cuestionaron la política sanitaria del peronismo (1946-1949)”, en Juan Suriano y Daniel Lvovich (compiladores), *Las políticas sociales en perspectiva histórica*. Prometeo/UNGS, Buenos Aires.

Ramos, S. (2006) "Brazilian responses to violence and new forms of mediation: the case of the Grupo Cultural AfroReggae and the experience of the project 'Youth and the Police'". En *Ciência & Saúde Coletiva*, N°11(2), pp. 419-428.

Rangugni, V. (2004) "Transformaciones del Estado y Políticas de Control del Delito en la Argentina de los '90", en Muñagorri y Pegoraro (comp) *La relación seguridad-inseguridad en centros urbanos de Europa y América Latina, Estrategias, Políticas, Actores, Perspectivas, Resultados*. Oñati Proceedings, Editoria Dickinson, Madrid, España.

Rangugni, V. (2009) "Emergencias, modos de problematización y gobierno de la in/seguridad en la argentina neoliberal". En *Delito y Sociedad. Revista de Ciencias Sociales*, N° 27, Buenos Aires.

Rangugni, V. (2010) "Prácticas policiales y gobierno de la (in)seguridad en argentina. Apuntes para pensar el uso de la fuerza letal como técnica de regulación biopolítica". En Galvani, M. et al, *A la inseguridad la hacemos entre todos. Prácticas académicas, mediáticas y policiales*, Hekht Editores, Buenos Aires.

Restrepo, E. (2008) "Cuestiones de método: «eventualización» y problematización en Foucault". En *Tabula Rasa* N°8 Bogotá.

Rivera Beiras, I. (2006). *La cuestión carcelaria*. Editores del Puerto, Buenos Aires.

Rodríguez, G. y Seghezzo, G. (2010) "La problematización de la (in)seguridad en los medios de comunicación: los imperativos del saber y del hacer". En Galvani, M. et al, *A la inseguridad la hacemos entre todos. Prácticas académicas, mediáticas y policiales*, Hekht Editores, Buenos Aires.

Rosanvallón, P. (1995) *La nueva cuestión social*. Ed. Manantial, Buenos Aires.

Rose, N. (1996) "The death of the social? Re-figuring the territory of government". En *Economy and Society* 25, (pp. 327-356).

Rossini, G. (2003) "Vagos, pibes chorros y transformaciones de la sociabilidad en tres barrios periféricos de una ciudad entrerriana" en Isla, A. y Mígues, D. *Heridas Urbanas. Violencia*

*delictiva y transformaciones sociales en los noventa*. Editorial de las Ciencias-FLACSO Argentina, Buenos Aires.

Rusche, G. y Kirchheimer, O. (1984) *Pena y estructura social*. Temis, Bogotá.

Sábato, H. (1985) “La formación del mercado de trabajo en Buenos Aires, 1850-1880”. En: *Revista Desarrollo Económico N° 96*, Buenos Aires.

Saguier, M. y Vercelli, H. (2002) “Internet en la seguridad urbana. El Plan Alerta del barrio de Saavedra”. En *Revista EnREDando*, N° 172, Buenos Aires.

Saín, M. (2002) *Seguridad, democracia y reforma del sistema policial en la Argentina*. Fondo de Cultura Económica. Buenos Aires.

Saín, M. (2008) *El Leviatán Azul*, Siglo Veintiuno editores, Bs. As.

Saín, M. (2010) “Progresismo ficcional. La política de seguridad pública durante la gestión presidencial de Néstor Kirchner (2003-2007)” Ponencia presentada en las VI Jornadas de Sociología de la Universidad Nacional de La Plata.

Salvatore, R. (2004) “Criminología positivista, reforma de las prisiones y la cuestión social/obrera en Argentina”. En: Suriano, J. (comp): *La cuestión social en Argentina. 1870-1943*. Buenos Aires, La Colmena.

Salvia, A. (2012) *La trampa neoliberal. Un estudio sobre los cambios en la heterogeneidad estructural y la distribución del ingreso: 1990 - 2003*. Buenos Aires: EUDEBA.

Sánchez, S. (2008) “Bifurcación teórica, imbricación práctica. Un análisis sobre el Plan de Protección Integral de Barrios en Villa La Cava”. Ponencia presentada en las V Jornadas de Sociología de la UNLP 2008, Ciudad de La Plata.

Seghezzeo, G. (2010) “Entre los derechos humanos y la (in)seguridad: modos de construcción de la “violencia policial” en las ciencias sociales”, en Galvani, M. et al, *A la inseguridad la hacemos entre todos. Prácticas académicas, mediáticas y policiales*, Hekht Editores, Buenos Aires.

Selmini, R. (2009) “La prevención: estrategias, modelos y definiciones en el contexto europeo” En *Urvio. Revista Latinoamericana de Seguridad Ciudadana*, N° 6, Flacso Ecuador, Quito.

- Sen, A. (2000). *Desarrollo y libertad*. Buenos Aires, Planeta.
- Sennett, R. (2000) *La corrosión del carácter. Las consecuencias personales del trabajo en el nuevo capitalismo*. Anagrama, Barcelona.
- Shaw, C. (1930) *The Jackroller. A Delinquent Boy's Own Story*. University of Chicago Press, Chicago.
- Shaw, C. y McKay, H. (1942) *Juvenile Delinquency and Urban Areas*. The University of Chicago Press, Chicago.
- SNEEP (2010) *Sistema Nacional de Estadísticas sobre Ejecución de la Pena Informe Anual República Argentina Año 2010*. Dirección Nacional de Política Criminal, Buenos Aires.
- social/obrera en la Argentina”, en Suriano, J. (comp). *La cuestión social en Argentina 1870-1943*. La Colmena, Buenos Aires.
- Sojo, A. (1990) “Naturaleza y selectividad de la política social” en *Revista de la Cepal*, N°41, Santiago de Chile.
- Soldano, D. y Andrenacci, L. (2006) “Aproximación a las teorías de la política social a partir del caso argentino”. En: Andrenacci, L. (comp): *Problemas de política social en la Argentina contemporánea*. Buenos Aires, Prometeo/UNGS.
- Soneira, A. J. (2004) “La teoría fundada en los datos. Grounded Theory de Glaser y Strauss”. En *IV Jornadas de etnografía y métodos cualitativos*. IDES, Buenos Aires.
- Sozzo, M. (1999) *Seguridad Urbana: Nuevos Problemas, Nuevos Enfoques*, UNL, Santa Fe.
- Sozzo, M. (2000) “Seguridad Urbana y Técnicas de Prevención del Delito” En *Cuadernos de Jurisprudencia y Doctrina Penal*, N° 10, Buenos Aires.
- Sozzo, M. (2003) “Globalización y control del delito. Algunas reflexiones exploratorias”. En *Revista de la Facultad de Ciencias Jurídicas y Sociales*. N° 3. Año 3. Ediciones UNL, Santa Fe.
- Sozzo, M. (2007) “Populismo punitivo, proyecto normalizador y prisión depósito en Argentina”. En *Revista Nueva Doctrina Penal*. Del Puerto, Buenos Aires.

- Sozzo, M. (2008) *Inseguridad, prevención, policía*. FLACSO Ecuador, Quito.
- Sozzo, M. (2008b) “Park, Shaw y McKay y la mirada sociológica sobre el delito en la Escuela de Chicago”, en *Revista Delito y Sociedad*, N° 25. Ediciones UNL, Santa Fe.
- Sozzo, M. (2011) “Transition to Democracy and Penal Policy. The Case of Argentina”. The Straus Institute Working Paper Series, New York.
- Suriano, J. (2000) “Introducción: una aproximación a la definición de la cuestión social en Argentina”. En: Suriano, J. (comp): *La cuestión social en Argentina. 1870-1943*. La Colmena, Buenos Aires.
- Sutherland E. (1999), *El delito de cuello blanco*. La Piqueta, Madrid.
- Taylor, I.; Walton, P. y Young, J. (2007) *La nueva criminología: contribución a una teoría social de la conducta desviada*. Amorrortu, Buenos Aires.
- Tenti Fanfani, E. (1989) *Estado y pobreza: estrategias típicas de intervención*. CEAL, Buenos Aires.
- Tenti Fanfani, E. (1993) “Representación, Delegación y Acción colectiva en Comunidades Urbanas pobres”. En Lumi, S., L. Golbert, y E. Tenti Fanfani, *La mano izquierda del estado. La asistencia social según los beneficiarios*. CIEPP / Miño y Dávila, Madrid-Buenos Aires.
- Teran, O. (1987) *Positivismo y Nación en la Argentina*. Puntosur, Buenos Aires.
- Thrasher, F. (1927) *The Gang: A Study of 1,313 Gangs in Chicago*, University of Chicago Press.
- Thrasher, F. (2010) “La delincuencia juvenil y la prevención del delito”, en *Revista Delito y Sociedad*, N° 29. Ediciones UNL, Santa Fe.
- Thwaites Rey, M. C. (1999) Ajuste Estructural y Reforma del Estado en la Argentina de los 90. *Realidad Económica*, V. 161, N° 1 (p.35-48), Buenos Aires.
- Tiscornia, S. (1998). "Violencia policial. De las prácticas rutinarias a los hechos extraordinarios". En: Inés Izaguirre (comp.), *Violencia social y derechos humanos*. Eudeba, Buenos Aires.
- Tonkonoff, S. (2003) “Microdelitos, juventudes y violencias: La balada de los pibes chorros”. En *Revista Delito y Sociedad*, N°18-19. Ediciones UNL, Santa Fe.



Tonkonoff, S. (2007b), “Juventud, exclusión y delito. Notas para la reconstrucción de un problema”. Disponible en <http://www.pensamientopenal.com.ar/01032010/criminologia01.pdf>

Tonkonoff, Sergio (2007a) “Tres movimientos para explicar por qué los Pibes Chorros visten ropas deportivas”. En AAVV, *La Sociología AHORA*. Siglo XXI Editores, Buenos Aires.

Tönnies, F (1947) *Comunidad y sociedad*. Losada, Buenos Aires.

Topalov, C. (2004) “De la cuestión social a los problemas urbanos: los reformadores y la población de las metrópolis a principios del siglo XX”. En: Danani, C. (comp.) *Política social y economía del trabajo*. UNGS/OSDE/Altamira, Buenos Aires.

Torconal Montt, X. (2009) “La condición dilemática de la prevención del delito: individuo versus sociedad”. En *Urvio. Revista Latinoamericana de Seguridad Ciudadana*, N° 6, Flacso Ecuador, Quito.

Torrado, S. (2007): “Estrategias de desarrollo, estructura social y movilidad”. En: Torrado, S. (comp): *Población y bienestar en la Argentina del primero al segundo Centenario (Tomo I)*. Edhasa. Buenos Aires.

Torre, J. C. y Gerchunoff, P. (1996) “La política de liberalización económica en la administración de Menem”. En *Revista Desarrollo Económico*, Vol. 36, N° 143. Buenos Aires.

Torre, J. C. y Pastoriza, E. (2003) “La democratización del bienestar”. En Torre, J. C., *Los años peronistas*, Editorial Sudamericana, Buenos Aires.

Tuck, M. (1988) “Crime Prevention: A Shift in Concept”, Home Office Research and Planning Unit Research Bulletin, N. 24, London, 1988.

Valverde, M. (2011) “The question of scale in urban criminology”. En Crawford, A. (Ed.) *International and Comparative Criminal Justice and Urban Governance. Convergence and Divergence in Global, National and Local Settings*. Cambridge University Press, UK.

Valverde, M. y Levi, R. (2006) “Gobernando la comunidad, gobernando a través de la comunidad”. En *Revista Delito y Sociedad*, N° 22, Ediciones UNL, Santa Fe.

Van den Haag, E. (1975) *Punishing Criminals*. Basic Book, New York.

Van Dijk, J. y De Waard, J. (2009) “Forty years of crime prevention in the Dutch polder”. En Crawford, A. (Ed.) *Crime Prevention Policies in Comparative Perspective*. Willan Publishing, Devon, UK.

Vasilachis de Gialdino, I. (2003) *Pobres, pobreza, identidad y representaciones sociales*. Gedisa, Barcelona.

Vera, J. (2012) “Desigualdad económica en la Argentina (1992-2010) Incidencia de las persistentes heterogeneidades estructurales del régimen social de acumulación”, Tesis de Doctorado, Doctorado en Ciencias Sociales, Facultad de Ciencias Sociales, Universidad de Buenos Aires. Disponible en: [http://www.catedras.fsoc.uba.ar/salvia/programa/biblioteca/bolsa/Tesis\\_Vera.pdf](http://www.catedras.fsoc.uba.ar/salvia/programa/biblioteca/bolsa/Tesis_Vera.pdf)

Vilker, S. (2011) “No hay solución. Un estudio de recepción de noticias sobre juventud y delito del repertorio cultural de *la víctima* al nihilismo propositivo”. En Gutiérrez, Mariano (comp.) *Populismo punitivo y justicia expresiva*, Buenos Aires, Fabián J. Di Plácido Editor.

Wacquant, L. (2000) *Las cárceles de la miseria*. Manantial, Buenos Aires.

Willis, P. (1997) *Aprendiendo a Trabajar*. Ediciones Akal: Madrid, 1997.

Wilson, J. y Herrnstein, R. (1986) *Crime and Human Nature*. Simon and Shuster, New York.

Wilson, J. y Kelling, G. ([1982] 2001) “Ventanas rotas: la policía y la seguridad en los barrios”. En *Revista Delito y Sociedad*, N°15-16. Ediciones UNL, Santa Fe. pp. 67-79.

Wilson, W. J. (1987) *The truly disadvantaged*. University of Chicago Press, Chicago.

Wyvekens, A. (2009) “The evolving story of crime prevention in France”. En Crawford, A. (Ed.) *Crime Prevention Policies in Comparative Perspective*. Willan Publishing, Devon, UK.

Yellati, F. (2011) *Alcances y contenidos de la política social en Centros de Régimen Cerrado para adolescentes infractores o presuntos infractores de la ley penal*. Monografía de Especialización. Maestría en Políticas Sociales, Facultad de Ciencias Sociales, Universidad de Buenos Aires.

Young, J. (2001) “Canibalismo y bulimia: patrones de control social en la modernidad tardía”, en *Revista Delito y Sociedad*, N° 15-16. Ediciones UNL, Santa Fe.

Young, J. (2003) *La sociedad excluyente. Exclusión social, delito y diferencia en la Modernidad tardía*. Marcial Pons: Madrid.

Young, J. (2008) “Merton con energía, Katz con estructura. La sociología del revanchismo y la criminología de la transgresión”, en *Revista Delito y Sociedad*, N° 25. Ediciones UNL, Santa Fe.

Zaffaroni, R. E. (1990) *En busca de las penas perdidas. Deslegitimación y dogmática jurídico-penal*. Temis, Santa Fe de Bogotá.

Zaffaroni, R. E. (1998) *Criminología. Aproximación desde un margen*. Temis, Santa Fe de Bogotá.

Zaffaroni, R. E. (2002) Discurso de aceptación del Doctorado Honoris Causa otorgado por la Universidad de Macerata, Italia.

Zaffaroni, R. E. (2005). *Manual de Derecho Penal, Parte General*. Ediar, Buenos Aires.

Zaffaroni, R. E. (2005b) “Las clases peligrosas: El fracaso de un discurso policial prepositivista”. En *En torno a la cuestión penal*. Bdef, Montevideo.

Zaffaroni, R. E. (2011) “Humanitas en el derecho penal”. En *Revista Anacronismo e Irrupción*, Vol 1 N°1, Buenos Aires.