

¿El fin de una articulación estratégica? La prevención social del delito entre los campos de la política social y de la política criminal en Argentina (2000-2010).

Emilio J. Aynos.

Cita:

Emilio J. Aynos (Diciembre, 2013). *¿El fin de una articulación estratégica? La prevención social del delito entre los campos de la política social y de la política criminal en Argentina (2000-2010)*. Workshop Internacional Delito y Sociedad. Facultad de Derecho y Ciencias Sociales, Universidad Nacional del Litoral, Santa Fe.

Dirección estable: <https://www.aacademica.org/emilio.ayos/29>

ARK: <https://n2t.net/ark:/13683/pXMA/Hh7>



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>.

¿El fin de una articulación estratégica? La prevención social del delito entre los campos de la política social y de la política criminal en Argentina (2000-2010)

Emilio Jorge Ajos

Doctor en Ciencias Sociales, Facultad de Ciencias Sociales, Universidad de Buenos Aires. Becario Posdoctoral del CONICET en el Instituto de Investigaciones Gino Germani (UBA). Docente en la Facultad de Ciencias Sociales de la Universidad de Buenos Aires y de la Facultad de Humanidades de la Universidad Nacional de Mar del Plata.

E-mail: emilio.ajos@gmail.com

Resumen

Desde finales de la década de 1970 se observa al interior de la política criminal, fundamentalmente europea, la emergencia de las políticas que se inscriben en el paradigma de la *prevención* del delito, tanto en su tipo *situacional-ambiental* como en su modalidad *social*. En el contexto latinoamericano este desarrollo se produjo durante la década de 1990. Proponemos entender a la estrategia *social* de prevención del delito como un espacio de intersección entre los campos de la política social y la política criminal, es decir, como ámbito de confluencia y tensión de sus debates, conceptualizaciones, modos de intervención y la producción de sujetos sociales que despliegan. En el presente trabajo nos proponemos analizar las formas de articulación que establecieron los campos de la política social y la política criminal en el desarrollo de este tipo de políticas preventivas en Argentina durante la última década. En este sentido intentaremos sostener una hipótesis histórica: el desarrollo de las políticas preventivas en los inicios de los años 2000 surgió de la articulación estratégica entre la asistencialización de la política social y la emergencia de un proyecto por una “política democrática de seguridad” centrada en los principios de la *prevención* y la *participación*, plasmado en el Plan Nacional de Prevención del Delito. A finales de la década, la relativa centralización de la seguridad social en el campo de la política social y la aparición de un nuevo proyecto por una “política democrática de seguridad” centrado ahora en la cuestión del control “político” de las fuerzas de seguridad, marcan el fin de aquella articulación estratégica. Para nuestra tarea, se adoptó un enfoque metodológico cualitativo, combinando el uso de fuentes primarias y fuentes secundarias de diversos tipos, acordes a los diferentes planos de indagación empírica abordados.

Introducción

En este artículo nos proponemos un doble movimiento: por un lado, reconstruir conceptual e históricamente el encuentro de líneas de fuerza que configuró las intervenciones de prevención “social” del delito en Argentina al inicio de la primera década del nuevo siglo y luego, sondear en los procesos que marcan el fin de esta articulación estratégica en las postrimerías de la década. Nuestro análisis hace foco en las reorientaciones históricas de dos campos de políticas: a saber, la política criminal y la política social. Ponemos en diálogo estos campos de intervención y reflexión en tanto proponemos entender a los programas de prevención “social” del delito como un espacio de intersección entre ellos.

La estructura del artículo es la siguiente: en la sección siguiente presentaremos el problema de investigación general que da origen a este artículo, así como su abordaje metodológico y las políticas analizadas. Luego, desarrollaremos los procesos históricos que dieron lugar a diferentes proyectos por una “seguridad democrática” en el campo de disputas delimitado por la cuestión de la “inseguridad” frente al delito en Argentina desde finales de la década de 1990 y sus diferencias en relación a las políticas de prevención del

delito. En la sección tercera nos detendremos en las mutaciones que pueden observarse en la relación entre seguridad social y asistencia en el campo de la política social, haciendo hincapié en la centralidad que adquieren los programas asistenciales laborales tipo *workfare* en Argentina desde mediados de los años noventa y su particular vínculo con las políticas de prevención social del delito.

1. Problema de investigación, metodología y políticas analizadas

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 ilegalismos¹ 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 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

¹ Retomamos, por supuesto, a Foucault (1999) al respecto.

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; Ayos, 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).

Nuestra investigación 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 los desarrollos 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.

Analizamos entonces 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”*.²

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 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,

² Creación del Programa de Empleo Comunitario, Ministerio de Trabajo y Seguridad Social de la Nación, Resolución Nacional 7/2003.

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.

2. La seguridad en cuestión: prevención “social” del delito

La política de control del delito en Argentina muestra una reorientación de peso a finales del siglo XX, 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”. Este nuevo problema en torno al clivaje seguridad-inseguridad es delimitado por una articulación de prácticas que provienen de ámbitos diversos, como el campo académico, los medios de comunicación o el propio campo de agencias de 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 anudamiento de elementos antes dispersos, una serie de problemas, sensibilidades, interpretaciones, prescripciones y formas de intervención nuevas, en el cual podemos encontrar el espacio de surgimiento de las políticas de prevención “social” del delito.

Por supuesto, esta mutación no es una novedad exclusiva de la política criminal en Argentina: una de las transformaciones fundamentales que muestra la reorganización del campo del control del delito 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 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).

Sin oscurecer sus matices, la problematización acerca del eje seguridad-inseguridad en Argentina muestra algunos nudos estructurantes. En primer lugar, 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 ciudades. En este sentido, in/seguridad como in/seguridad

urbana o frente al delito, aparece como un significativo recorte de la pluralidad de sentidos que la tensión seguridad – inseguridad adquirió en nuestra historia, por supuesto, con marcados efectos políticos. En este sentido, 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 ilegálimos (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, 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 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. Desde los años noventa, y diferenciándose de miradas “sociales” que adquirió la “cuestión criminal” argentina en diferentes períodos

históricos (ver Caimari, 2004) 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 o de la región: estos elementos parecen recuperar las vertientes neoconservadoras que Garland (2005) describe como una de las vetas de la nueva “cultura del control” que analiza el campo del control del delito en EEUU e Inglaterra. Sin embargo, ahora analizaremos el proceso que implicó una particular recuperación de cierta orientación “social” en la política criminal argentina, intentando polemizar con dichas construcciones punitivistas a través de la retórica y los instrumentos propios de la “nueva” prevención del delito.

El contexto de surgimiento de la orientación preventiva en Argentina se ubica en este entramado de enfrentamientos que delimitó la cuestión de la in/seguridad a finales del siglo XX. Al terminar la década de 1990 la emergencia de la in/seguridad mostró una de sus características centrales: convertirse en uno de 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 quiebre de la red “elitista” que circunscribía esta cuestión bajo la órbita del saber experto jurídico, dominante en la Argentina hasta principios de los años noventa. 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). Procesos que tienen una instancia de producción particularmente marcada en el desempeño de los medios de comunicación (Arfuch, 1997; Fernández Pedemonte, 2001; 2008; Calzado, 2002; Martini, 2002).

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 siguiera 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 Alianza³, Graciela Fernández Menjide. 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 (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.

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. Analizando 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, el PNPD y luego a su interior, el Programa Comunidades Vulnerables, se presentan como parte de un posicionamiento discursivo que construye su campo de adversidad en oposición a la orientación de “mano dura”.

En este sentido, podemos decir que el lanzamiento del PNPD puede entenderse como un resultado del enfrentamiento que se diera en torno a la cuestión de la “inseguridad” entre dos posicionamientos fundamentales en el contexto de ese primer momento de intensificación política de dicha cuestión: 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*. 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

³ 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.

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. En este sentido, en materia de política criminal, y en el contexto de las disputas en torno a la nueva cuestión de la “inseguridad”, la primera década del nuevo siglo se inicia con un proyecto por una “política democrática de seguridad”. Como ahora analizaremos, al finalizar esta década encontraremos estructurándose otro proyecto organizado alrededor de la idea de una “política democrática de seguridad”, pero sus contenidos presentarán diferencias significativas.

Si el PNPD surgía del primer momento de álgida politización de la cuestión de la “inseguridad”, el otro momento en el que se produce una intensificación en este sentido con claros contenidos punitivistas se presenta en el año 2004 en torno al secuestro y asesinato de Axel Blumberg; éste hecho 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). 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.

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”: 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” de los años ’40, expresando una de las orientaciones “sociales” más marcadas de la historia argentina en política criminal (Caimari, 2004; Ayos, 2013).

Sin embargo, ese momento de alta politización de la in/seguridad que catalizó el caso Blumberg marcó el fin de esta orientación “progresista”, 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”⁴; 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 PNPD, como parte a su vez de la ausencia de apoyo a la Dirección Nacional de Política Criminal, impulsora y administradora de este Plan. 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

⁴ 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.

“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 argentina 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.

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.

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”⁵ como sujetos de la “participación” en las Mesas Barriales de Participación Comunitaria en Seguridad, resituando a esta noción en un campo eminentemente político.

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 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 que continuaban a nivel municipal los desarrollos organizados por el PCV (como dijimos, dado de baja en el 2008), los que llamaremos programas Post-PCV. 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 analizaremos, 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.

⁵ Sin excluir a individuos particulares que manifiesten interés en participar.

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,.

3. Seguridad social y asistencia: el trabajo en tensión

Uno de los ejes de la reorientación neoliberal de las modalidades de intervención estatales que comienza en la década de 1970 es desandar el proceso de extensión de derechos sociales que estructuraron la conformación de los arreglos de bienestar, 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. 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 pobreza⁶, 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 de los “indigentes” entre los pobres estructurales (Pucciarelli, 1998). Pero es imposible dar

⁶ 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, 2012).

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).

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). 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.

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).

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). 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). La introducción de esta tradición del *workfare*⁷ 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 situación laboral del desempleado. Si el “Plan Trabajar” fue la primer gran experiencia bajo la modalidad *workfare* en Argentina, el Programa Jefas y Jefes de Hogar Desocupados (PJJHD) y el Programa de Empleo Comunitario (PEC) expresarán su intensa “masificación” (Grondona, 2012). El Programa de Empleo Comunitario fue la política social que se articuló con las intervenciones de prevención del delito durante la última década, en especial, con el Programa Comunidades Vulnerables. Aunque con un protagonismo considerable, la lógica del *workfare* no ocupó todo el espacio de las políticas asistenciales. Sin desarrollarlo dado que no atraviesa centralmente nuestro problema de investigación, es necesario destacar el conjunto de políticas que se orientaron hacia la promoción de proyectos asociativos y productivos ligados a la “economía social” (ver Hopp 2009); también la corriente de políticas conocida como las *transferencias monetarias condicionadas* (ver Dallorso, 2011).

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

⁷ 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 anglosajona 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).

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).

Aquí llegamos a un punto clave de nuestra reconstrucción analítica. 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.

Conclusiones

En estas páginas hemos analizado la forma en que la orientación preventiva dentro del campo de la política criminal en Argentina, y específicamente, la prevención social del delito, surgió del entramado de

tensiones organizadas en el campo de enfrentamientos en torno a la nueva cuestión de la “inseguridad” frente al delito en nuestro país en los inicios del nuevo siglo. Este surgimiento estuvo íntimamente atravesado por el posicionamiento sobre una “política democrática de seguridad” y la centralidad que la prevención del delito (sobre todo su orientación “social”) tenía en ese proyecto.

El desarrollo de esta línea de prevención social se organizó a partir de su confluencia con una de las vertientes principales que marcaron la centralidad de la asistencia en el campo de la política social en el curso del período de hegemonía neoliberal: los programas asistenciales laborales centrados en el desempleo bajo la lógica de la contraprestación laboral o de capacitación laboral, es decir, en la tradición del *workfare*. En el caso de los programas preventivos analizados, su confluencia se produjo con el Programa de Empleo Comunitario, como señalamos. En este sentido sostenemos que la emergencia de la orientación preventiva en Argentina es producto de una articulación estratégica entre aquel proyecto por una “política democrática de seguridad” en el campo de la política criminal y la vertiente del *workfare* en el campo de la política social. Articulación estratégica que se plasmó, no sin complejidades, en las modalidades de intervención, los mecanismos preventivos propuestos y las formas de construir las poblaciones objetivo y los territorios de intervención (Ayos, 2010; 2013).

Hacia el final de la década observamos cómo la reorganización de las relaciones entre seguridad social y asistencia en el campo de la política social, aunque no sólo ella, fundamentalmente a partir de la creación de al AUHPS, marcaron la agonía de los programas preventivos, al debilitar la lógica de la contraprestación laboral que había tenido tanta importancia dentro de las políticas de asistencia durante los últimos años. Este movimiento fue acompañado en el campo de la política criminal por el surgimiento de un nuevo proyecto por una “política democrática de seguridad” cristalizado institucionalmente en la creación del Ministerio de Seguridad de la Nación, el cual, aunque las propuestas de prevención social atravesaron sus documentos programáticos, diluyó esta orientación en su desarrollo para centrar sus argumentaciones en torno al control político de las fuerzas de seguridad. Es decir, si al inicio de la década una política democrática de seguridad era tematizada con un fuerte hincapié en la prevención y particularmente en su orientación social, al final de la década el núcleo de este posicionamiento fue el control de las fuerzas de seguridad por parte de las autoridades políticas. De esta manera hemos trazado algunas coordenadas para interpretar el surgimiento y el ocaso de las estrategias de prevención social del delito en la Argentina de la última década, poniendo en vinculación las reorientaciones históricas de los campos que estas estrategias articularon: el de la política criminal y la política social. Y en ese mismo camino, hemos iniciado un análisis de las transformaciones en los modos en que la noción de seguridad es problematizada entre estos dos ámbitos con tradiciones, discusiones y producciones, aunque imbricadas, diversas.

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.
- 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.
- Álvarez Leguizamón, S. (2008) Pobreza y desarrollo en América Latina: el caso de Argentina. Universidad Nacional de Salta, Salta.
- Álvarez Uriá, F. (1998) "Retórica neoliberal: la gran ofensiva de los científicos sociales contra las políticas sociales en EEUU". En Claves de razón práctica, Nº 80 (págs. 20-28). Promotora General de Revistas, PROGRESA.
- 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
- Ayos, E. (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. Facultad de Ciencias Sociales, Universidad de Buenos Aires.
- 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.
- 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.
- 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.
- Boutellier, H. (2001) "The convergence of social policy and criminal justice" European Journal on Criminal Policy and research, Volume 9, Nº4 Winter.
- Bresser Pereira, L. C. (1991) "La crisis de América Latina ¿Consenso de Washington o crisis fiscal?", en Revista Pensamiento Iberoamericano, Nº 19, Madrid.
- Caimari, L. (2004) Apenas un delincuente. Crimen, castigo y cultura en la Argentina, 1880-1955. Siglo XXI, 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, Nº20. 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, Nº 27. Ediciones UNL, Santa Fe.
- Carrión, F. (2009) "Prevención: ¿una propuesta "ex ante" al delito?". En Urvio, Revista Latinoamericana de Seguridad Ciudadana. Nº 6, Quito, Enero 2009, pp. 7-14.
- Castel, R. (1997) Las metamorfosis de la cuestión social. Una crónica del salariado. Ed. Paidós, Buenos Aires.
- Castel, R. (2004) La inseguridad social. ¿Qué es estar protegido? Manantial, 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.
- CELS (2004) Derechos humanos en Argentina Informe 2004. Centro de Estudios Legales y Sociales, Siglo XXI Editores, 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 Nº 154. IDES. Buenos Aires.
- 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, Nº25 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, Nº18-19. Ediciones UNL, Santa Fe.

- 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. (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. (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 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.
- 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. (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.
- Donzelot, J. (2007) *La invención de lo social. Ensayo sobre la declinación de las pasiones políticas*. Nueva Visión, Buenos Aires.
- 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.
- Esping Andersen, G. (1993) *Los Tres Mundos del Estado de Bienestar*, Edicions Alfons el Magnánim, Valencia.
- 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.
- Foucault, M. (1999) *Vigilar y Castigar*, Siglo XXI, México.
- Galvani, M., Mouzo, K., Ortiz Maldonado, N., Rangugni, V., Recepter, C., Ríos, A., Rodríguez, G. y G. Seghezze (2010) *A la inseguridad la hacemos entre todos. Prácticas académicas, mediáticas y policiales*, Hekht Editores, Buenos Aires
- 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.
- 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.
- 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-traduccion-un-estudio-de-las-formas-contemporaneas-del-gobierno-de-las-poblaciones.html>
- Guilling, D. (1993) "Crime prevention discourses and the Multi-agency approach" *International Journal of the sociology of the law*, 1993, N°21, 145-157.
- 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.
- 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.
- 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.
- Kessler, G. (2006). *Sociología del delito amateur*. Paidós, Buenos Aires.
- Lea, J. y Young, J. (2008) *¿Qué hacer con la ley y el orden?* Editores del Puerto, Buenos Aires.

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.

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.

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. (2008) *Colonizar el dolor. La interpelación ideológica del Banco Mundial en América Latina*. El caso argentino desde Blumberg a Cromañón. CLACSO, Buenos Aires.

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.

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

Pavarini, M. (1983) *Control y Dominación*, Siglo XXI Editores, México.

Pegoraro, J. (1997) "Las Relaciones Sociedad-Estado y el Paradigma de la Seguridad", *Delito y Sociedad*, N°9-10, UBA, Buenos Aires.

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.

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.

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 Míguez, D. *Heridas Urbanas*.

Violencia delictiva y transformaciones sociales en los noventa. Editorial de las Ciencias-FLACSO Argentina, Buenos Aires.

Sáin, 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.

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.

Seghezzo, 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 Ecu

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.

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.

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.

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.

Young, J. (2003) *La sociedad excluyente. Exclusión social, delito y diferencia en la Modernidad tardía*. Marcial Pons: Madrid.