

XVIII Congreso Internacional del CLAD sobre la Reforma del Estado y de la Administración Pública. Centro Latinoamericano de Administración para el Desarrollo, Montevideo, 2013.

Una política democrática de seguridad? Prevención del delito, políticas sociales y disputas en el campo conformado en torno a la inseguridad en la Argentina de la última década.

Emilio J. Aynos.

Cita:

Emilio J. Aynos (Diciembre, 2013). *Una política democrática de seguridad? Prevención del delito, políticas sociales y disputas en el campo conformado en torno a la inseguridad en la Argentina de la última década. XVIII Congreso Internacional del CLAD sobre la Reforma del Estado y de la Administración Pública. Centro Latinoamericano de Administración para el Desarrollo, Montevideo.*

Dirección estable: <https://www.aacademica.org/emilio.ayos/3>

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



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>.

“¿Una política democrática de seguridad? Prevención del delito, políticas sociales y disputas en el campo conformado en torno a la ‘inseguridad’ en la Argentina de la última década”

Emilio Jorge Ajos

Introducción

El objetivo de este trabajo es analizar las modalidades históricas, políticas y sociales del vínculo particular que las políticas de prevención *social* del delito establecieron con el campo de la política social en la Argentina de la última década, participando en su desarrollo de diferentes proyectos orientados hacia una “política democrática de seguridad” que intentaron disputar el campo de enfrentamientos configurado en torno a la nueva “cuestión de la in/seguridad”. En estas páginas sostendremos que la década del 2000 en relación a este campo se abre y se cierra con la emergencia de dos proyectos por una “política democrática de seguridad”; sin embargo, si el primero centraba sus propuestas en la puesta en marcha de estrategias preventivas y promovía canales de contacto con el campo de las políticas sociales, el segundo descentró la impronta preventiva y propuso como núcleo de su interpelación “democrática” la cuestión del control político de las fuerzas de policiales.

Este trabajo es producto de una investigación mayor, la cual tuvo por objetivo analizar los modos de problematización de la relación entre delito y condiciones de vida en el desarrollo de las políticas de prevención *social* del delito en Argentina, durante la primera década del nuevo siglo, entendiendo estas estrategias preventivas como espacios de intersección entre la política criminal y la política social. El vínculo entre el delito y las condiciones de vida de los supuestos ofensores es uno de los puntos nodales de los debates en torno a la llamada “cuestión de la inseguridad” en la Argentina contemporánea. La emergencia de esta problematización acerca de la peligrosidad de los sectores populares en nuestro presente reactualiza diversas líneas de fuerza sobre un viejo problema, caro a la conformación de la *cuestión social* decimonónica: *las clases peligrosas*. Por ello, en esta investigación nos preguntamos bajo qué formas las condiciones de vida de los sectores populares son problematizadas en términos de su peligrosidad, específicamente en los espacios de intersección de la política social y la política criminal. Estas políticas se constituyen en un punto álgido de la elaboración de los constructos sociales que esta tesis pone en relación. Las políticas sociales en cuanto a la *producción social de las condiciones de vida*, en esta tensión entre trabajo y pobreza, que reelabora constantemente la cuestión de la autovalía y la dependencia como forma de dirimir la pertenencia legítima de los sujetos en las sociedades capitalistas. Las políticas criminales en la *producción social del delito*, en tanto administración diferencial de los ilegalismos, que constituye a los sujetos de la peligrosidad. Este “retorno de las clases peligrosas”, en el marco de las profundas reorientaciones neoliberales que ambos campos de políticas muestran desde mediados de la década de 1970, encuentra un espacio específico de elaboración en la emergencia de la corriente de la “nueva prevención” social del delito, problematizando de diferentes modos la relación entre condiciones de vida y delito.

Esta mirada nos permite interrogarnos por las mutaciones históricas generales que se observan en las políticas sociales y criminales, como un eje analítico central para aprehender los procesos en los cuales participan las estrategias de prevención social. Por último, las políticas de prevención social del delito y las formas particulares en que estas reconstruyen la relación entre delito y condiciones de vida emergen en un campo de contradicciones y debates políticos que, en la Argentina a partir de los años '90, se estructuró a partir de dos vectores: en primer lugar, en torno a la noción de “inseguridad”, siendo parte de las orientaciones generales que adoptó la política criminal en el período bajo estudio. En segundo lugar, también surgen del entramado de fuerzas que en el campo de la política social organizó nuevas formas de tematizar la pobreza y el desempleo. Por ello, la reconstrucción histórica de dichos campos se presenta como marco interpretativo ineludible para analizar las políticas preventivas en sus particularidades histórico-políticas.

A partir de este problema de investigación, analizamos las políticas de prevención social del delito durante el período 2000 – 2010 en su intersección con el campo de las políticas sociales. La

periodización encuentra su punto inicial en la creación del Plan Nacional de Prevención del Delito en el año 2000, en un contexto en el que la cuestión de la “inseguridad” había alcanzado niveles inéditos de politización. El punto final de la periodización se ubica en la creación del Ministerio de Seguridad en el año 2010, dado que expresa una reorientación de las líneas de fuerza que organizan los debates y las políticas criminales. En esa dirección, en este trabajo analizaremos intervenciones que en su desarrollo se vincularon con el Programa de Empleo Comunitario (PEC) del Ministerio de Trabajo, Empleo y Seguridad Social de la Nación: el Programa “Comunidades Vulnerables” (PCV - Dirección Nacional de Política Criminal), los programas municipales “Post Comunidades Vulnerables”. Estos programas preventivos otorgaron a su población objetivo la transferencia de ingresos que preveía el PEC con la condicionalidad de la *contraprestación* de su participación de en las actividades preventivas, como luego desarrollaremos.

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

La primera sección está dedicada a presentar los procesos fundamentales que organizaron a la prevención del delito y en especial, al tipo “social” como una de las líneas de fuerza fundamentales que emergieron de la reconfiguración del campo del control del delito durante las décadas de 1970 y 1980. La segunda parte del trabajo se aboca a reconstruir el contexto y las dinámicas fundamentales que marcaron el desarrollo de las políticas preventivas en Argentina durante la primera década del nuevo siglo, haciendo hincapié en el particular vínculo que establecieron con el campo de la política social y su inscripción en las propuestas por una “política democrática de seguridad”. La última parte antes de las conclusiones analiza las reorientaciones del campo de la política social en Argentina durante el mismo período y sus repercusiones en las formas de relación con las políticas preventivas.

1. Nueva prevención del delito: tipos y racionalidades

1.1. La reorganización contemporánea del campo de la política criminal

A partir de mediados de los años setenta comienza a producirse lo que se ha considerado como un *cambio paradigmático* (Tuck, 1988; Sozzo, 2000) en cuanto a las estrategias orientadas al control de la criminalidad, que tiene a la noción de *prevención del delito* como uno de sus ejes fundamentales. Una de las conceptualizaciones más poderosas acerca de este proceso de transformación la encontramos en el análisis de David Garland (2005) sobre la desarticulación de lo que él llamó el *complejo penal-welfare*. Centrando su estudio en las estrategias de control del delito en el contexto anglosajón, Garland refiere con este concepto a la estructura institucional estable que se consolidó durante el siglo XX en el campo de la política criminal hasta mediados de los años setenta. La misma se caracterizaba por su hibridez: *penal-welfare*, combinación de “legalismo liberal” en el proceso penal y un “compromiso

correccionalista” centrado en la idea de *rehabilitación* del delincuente. Es decir, una estructura formada por el solapamiento de las instituciones tradicionales del campo del control del delito (la policía como institución especializada, los tribunales, el ministerio público y las prisiones) y los principios penales liberales por un lado, con el desarrollo de una estructura más reciente, ligada a finalidades correccionalistas como la rehabilitación, el tratamiento individualizado o las condenas indeterminadas. Y aunque no sin tensiones, este complejo presentó los contornos definidos de un modelo hegemónico:

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

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

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

Uno de los conceptos que dan cuenta de esta deriva en la política criminal es el de *nueva penología* (Feeley y Simon, 1998). Con ella se refieren a una propensión hacia el descentramiento del individuo en el campo penal, inclinándose hacia la consideración de agregados sociales; es decir, comienza a vislumbrarse un *nuevo tipo de proceso penal* que pareciera alejarse de la preocupación por castigar y reformar individuos, abocándose cada vez más al management de los grupos sociales clasificados como “de riesgo”. Con la *nueva penología* aparece una inédita *criminología actuarial* (Feeley y Simon, 1998). Garland conceptualiza a estas producciones como *criminologías de la vida cotidiana*, las cuales entienden el delito como un hecho normal, expresión de actividades rutinarias, oportunidades y situaciones, estilos de vida: lejos de presentarse como anomalía, estas criminologías entienden al delito como parte de la interacción social normal, como un riesgo habitual de la vida cotidiana urbana que puede ser calculado actuarialmente como eventualidad para ser evitada, morigerada, administrada. Las mismas resucitan la perspectiva utilitarista en las teorías del delito como elección racional (al respecto puede verse también Guilling, 1993), configurando una imagen de delincuente como un actor racional, un “consumidor oportunista” que en un curso de conducta calculada intenta maximizar beneficios y minimizar pérdidas, lugar que ocupan las penas como mecanismo de

establecimiento de precios (Garland, 2005). Autores como Alessandro De Giorgi (2006; 2009) articulan esta conceptualización sobre la “nueva penología” actuarial, centrada en el control de poblaciones de “riesgo”, con la perspectiva de una “economía política del castigo” que busca los vínculos entre sistemas económicos y formas de penalidad. Desde este enfoque, sostiene que la nueva penología se configura como una estrategia de control *post-disciplinaria* y *post-fordista*.

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

Esta transformación ha sido conceptualizada a su vez por Simon Hallsworth (2006) como “giro punitivo”. Si lo que caracterizó a la modernidad penal fue una *economía restringida* del castigo, orientada bajo los principios de la utilidad y el límite, el giro punitivo retoma una *economía general del exceso* propia de los regímenes penales premodernos, actualizando el castigo penal expresivo, el gasto punitivo improductivo como demostración expresiva de fuerza (Hallsworth, 2006; al respecto ver también Pratt, 2006). Tendencia que se expresa en el conocimiento criminológico en la corriente conocida como el *realismo criminológico de derecha*. Tonny Platt y Paul Takagi (2001) condensan en tres ejes las características fundamentales que definen a los nuevos realistas: en primer lugar, su enfoque exclusivo en el crimen convencional violento (*street crime*), dejando expresamente de lado, todos los ilegalismos vinculados a la criminalidad de “cuello blanco”. En segundo lugar, los une un *anti-intelectualismo*: aparece un fuerte pragmatismo en el cual la pregunta sobre las causas de los comportamientos delictivos desaparece; el centro de su preocupación lo ocupan las estrategias posibles ante el “problema” de la criminalidad. De aquí su “realismo”. Por último, el castigo, la represión y el aumento de la presión penal como respuesta casi exclusiva ante un delito (y un delincuente) esencializado: “*la gente perversa existe. Nada puede hacerse con ellos más que separarles de la gente inocente*” (Van den Haag, 1975). A su vez, forman parte del conjunto de discursos neoliberales que hacen blanco en los arreglos institucionales ligados al Estado de bienestar. Ya en los años ’90, y a partir de la experiencia en la ciudad de New York durante el mandato del alcalde Rudolph Giuliani, estas corrientes se condensarán en la popular fórmula de la “tolerancia cero” contra el crimen (Wacquant, 2000).

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

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

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

1.2. Emergencia de la nueva prevención

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

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

programas focalizados y selectivos sobre poblaciones específicas, tuvo un desarrollo marginal en los diferentes arreglos welfaristas, eclipsado por las intervenciones universales o del tipo del seguro social, que tampoco fueron conceptualizadas como políticas de prevención del delito. La prevención terciaria, que estaría ligada a la contención de la reincidencia, estuvo centrada en el desarrollo de la “justicia criminal”, es decir en el interior del sistema penal, donde la tríada de tribunales, fuerzas policiales y prisión problematizaron la prevención entre el correccionalismo y la disuasión. En este sentido, el giro preventivo es en gran parte una historia de reconfiguración institucional entre los diferentes campos de políticas y de las racionalidades políticas que emergían en ellos (Crawford, 2009). La “nueva prevención” puede entenderse como la emergencia de un nuevo ámbito de políticas en cierto espacio, o “vacío” entre la justicia criminal y la política social:

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

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

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

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

De este modo, entendemos que el “giro preventivo” de la política criminal desde mediados de los años setenta expresa un intenso proceso de reconfiguración de las relaciones entre ámbitos de intervención estatal, de sus modalidades de intervención y de las racionalidades políticas que estas reconstruyen. Como sostienen Edwards y Hughes (2009), las diferentes formas en que el giro preventivo se expresa en conceptos como “prevención del delito”, “seguridad comunitaria” o “prevención integrada”, no refieren a diversas etiquetas que compiten por nombrar una misma cosa, sino a diferentes problematizaciones acerca de los que es necesario prevenir, construyendo otros sujetos y objetos.

Aunque existe una alta dispersión en las formas de intervención que se inscriben en el giro preventivo de los años setenta y ochenta, mostrando diferentes tipos y modelos que luego analizaremos, estos desarrollos comparten algunas características fundamentales: en primer lugar, la centralidad de la dimensión local como espacio de intervención que reconstruyen estas políticas. De manera articulada, el ingreso de la *comunidad local* como protagonista de este tipo de estrategias expresa la pluralidad de organismos que participan en sus distintos niveles de implantación, incluyendo como nota distintiva

una multiplicidad de actores no-estatales. Por otro lado, involucra también la extensión de las acciones preventivas más allá de las conductas que infringen la ley penal, alcanzando aquellas denominadas *incivilités*, no formalmente delictivas. Sin embargo, más allá de estos elementos distintivos, la característica que configura como “nueva” a la *nueva prevención* es fundamentalmente la proliferación de estrategias que se ubican por afuera del ámbito del sistema penal, es decir, que son extra-penales, las cuales frente a la concepción pasiva e indirecta de la prevención penal, oponen un modelo que intenta configurarse como directo y pro-activo (Baratta, 1997; Crawford, 1998, 2009; O’ Malley, 2004; Edwards y Hughes, 2009; Pavarini, 2009; Selmini, 2009).

Ahora bien, la proliferación de políticas de prevención del delito que se distinguen por una forma de territorialización centrada en lo local, por un desdibujamiento del papel monopólico que tradicionalmente tuvieron los Estados centrales en el control del delito y por la incorporación de nuevos actores no-estatales, pero por sobre todo, que se plantean como intervenciones preventivas *extra-penales*, recuperan algunas experiencias “latentes”, que aunque marginales, se organizaron antes del giro preventivo de mediados de los años setenta. La primera estrategia extra-penal que identifica la literatura sobre la cuestión y que se organiza bajo los presupuesto de una prevención “social” del delito es el *Chicago Area Project*, que se pusiera en marcha en el año 1932 en la ciudad de Chicago bajo la dirección de Clifford Shaw, uno de los sociólogos más destacados de lo que se conoció como la “Escuela de Chicago”. Otro de las intervenciones que sobresalieron por estructurar una dinámica extra-penal de prevención social del delito, ya a principios de los años sesenta, fue el programa *Mobilization for youth* diseñado por Lloid Ohlin (profesor de Trabajo Social en la Universidad de Columbia), basándose en las investigaciones que junto a Richard Cloward dieron sustento a la teoría de la “oportunidad diferencial”. Estos programas aparecen como experiencias aisladas de prevención extra-penal que desarrollan una lógica de intervención que luego es reactualizada, en el sentido de una recuperación-reelaboración en las estrategias preventivas de finales de siglo XX.

Dada su amplitud e intensa heterogeneidad, en el conjunto de intervenciones que son incluidas en la noción de prevención del delito surgen numerosas formas de clasificación y de condensación de las mismas en tipos o estrategias diferentes. Sin embargo, existe una forma preponderante de estructurar las diferencias entre las distintas intervenciones concretas que se desarrollan bajo la noción de prevención del delito, y es la que separa o diferencia dos grandes grupos: la *prevención situacional-ambiental*, y la *prevención social*. A su vez, podemos señalar un proceso posterior de autonomización de otras dos formas, la prevención comunitaria y la “prevención del desarrollo” (*developmental crime prevention*) (Sozzo, 2000; O’ Malley, 2004; Selmini, 2009).

Dado que nuestra investigación se centra en la prevención *social* del delito, sólo diremos que la táctica *situacional-ambiental* se diferencia fundamentalmente por estar orientada hacia las víctimas potenciales, y esta orientación se evidencia a partir organizar todo un conjunto diverso de intervenciones sobre las situaciones y los ambientes para reducir las oportunidades de que se cometan delitos en ellos, retomando las *criminologías de la vida cotidiana* que hemos analizado.

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

las políticas de prevención social, asimilándolas al conjunto de intervenciones sociales del Estado, y quienes buscan delimitar su especificidad a partir de identificar lo particular de sus objetos de intervención y de sus fines propuestos. Algunos representantes de esta última posición distinguen dos orientaciones internas dentro de esta estrategia: una ligada a las motivaciones individuales y otra al contexto social. De esta manera, proponen diluir la noción de prevención social, y distinguir entre un tipo de estrategias que pretenden actuar “sobre” el autor potencial, como la “prevención del desarrollo”, y otro tipo de estrategia que intervendría en las condiciones “socio-comunitarias”, como la prevención comunitaria del delito (Selmini, 2009).

En relación a las orientaciones políticas de las estrategias preventivas y a sus contenidos político-culturales, una de las asociaciones más señaladas en la bibliografía especializada es la que analiza la contemporánea orientación preventiva de la política criminal como participando de una racionalidad política marcadamente neoliberal, centrada en la administración “económica” y actuarial de los riesgos. Esta orientación aparecería reflejada en cierta “triada” de movimientos en el campo del control del delito: primero, las tecnologías actuariales de prevención; segundo, la extensión en red del gobierno del delito más allá de la policía y el Estado (involucrando notablemente a la industria de la seguridad privada); y tercero, los diseños centrados en la reducción de las oportunidades delictivas situacionales, más que en la disuasión, la corrección y en las causas sociales o psicológicas del crimen. Estos desarrollos estarían en línea con la emergencia de una nueva “sociedad del riesgo” (O’ Malley y Hutchinson, 2007).

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

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

Ahora bien, el distinguir ciertas derivas en las modalidades que adquieren las políticas preventivas y en las racionalidades políticas que circulan en ellas, no significa entenderlas como fuerzas absolutamente opuestas o heterogéneas, sino más bien como diferentes ejes que pueden articularse, confluir o entrar en tensión según procesos histórico-políticos situados, expresándose en formas de intervención complejas, compuestas, heterogéneas en su interior. En este sentido, Crawford (2009) marca la complementariedad que la orientación más propiamente neoliberal en el desarrollo de la prevención situacional en Gran Bretaña y EEUU mostró históricamente con otra más neoconservadora. Las estrategias preventivas más excluyentes, ligadas a la idea de *defensible space* (Newman, 1972) o de “ventanas rotas” (Wilson y Kelling, [1982] 2001) expresan los principios neoclásicos y utilitaristas, cuya emergencia está altamente vinculada al desmantelamiento de las intervenciones estatales welfaristas. Sin embargo, es necesario señalar que esta asociación entre racionalidad neoliberal y estrategias situacionales que se expande durante los gobiernos de Thatcher y Reagan, también incorpora otro eje neoconservador que estos mismos movimientos políticos expresan. Es decir, es necesario prestar atención a la tensión entre la preocupación por “administrar” y regular la cuestión del delito y la mirada expresiva de la punitividad y el énfasis en cuanto a los valores morales y culturales que condena a los ofensores en términos de “otros”. En esta misma línea puede entenderse la idea de una escala “local” para problematizar el control del delito que atraviesa toda esta reorganización de la política criminal, la cual puede ser reivindicada de manera diferente: para la perspectiva neoliberal la comunidad es parte de una estrategia de responsabilización de grupos y agentes no-estatales (incluyendo relaciones mercantilizadas entre empresas y consumidores) a favor de que asuman un papel activo en su seguridad; para la perspectiva neoconservadora, la comunidad es el espacio donde reafirmar la disciplina y los valores morales ligados a la familia, a partir de una dinámica de consolidación del control social informal que detenga la decadencia moral y la proliferación de las culturas “patológicas”; en la mirada socialdemócrata, la comunidad significa la instrumentación de las múltiples agencias “sociales” locales y la participación democrática de los ciudadanos en una gestión de la seguridad que dispute la hegemonía policial en la cuestión. Nos interesa marcar estas diferentes problematizaciones, pero también observar sus posibles puntos de encuentro, ciertos espacios de subsidiariedad: la idea de comunidad que es reconstruida en el enfoque socialdemócrata es pensada en el clivaje sociedad civil (segmentada desde la noción de comunidad) *frente* al Estado (policial), rasgo en continuidad con la perspectiva neoliberal.

1.3. Prevención social del delito y políticas sociales

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

Así, dentro de esta nueva modalidad, se tiende a disociar los grupos sobre los cuales se enfocan los programas, de los “beneficiarios”, puesto que tienen como objetivo proteger a ciertos sectores sociales de la potencial peligrosidad de aquellos grupos (ver Castaño Zapata, 2012). Esta última consideración nos remite nuevamente al concepto de *criminalización*, centrado ahora en los procesos de construcción social que intervienen en la definición de lo delictivo. Fueron los aportes del *interaccionismo simbólico* y de la *etnometodología*, especialmente las *teorías del etiquetamiento* (Becker, 1974), los que nos brindaron, desde el paradigma de la *reacción social*, las primeras herramientas teóricas para analizar los mecanismos de interacción social que juegan en el “etiquetamiento” y estigmatización de ciertas conductas y perfiles (etarios, étnicos, de género, etc.) como criminales. Luego la *criminología crítica* incorpora el análisis político e histórico de las relaciones de poder definitorias dentro de estos procesos en un nivel estructural (Pavarini, 1983; Baratta, 1986; Melossi y Pavarini, 1987) y ligará el concepto de criminalización al de *selectividad*: la política penal como encargada de administrar diferencialmente los ilegalismos (Foucault, 1999). Esta administración supone una criminalización de las clases subalternas, conjugada con un solapamiento de los *delitos del poder* (Pegoraro, 1999), puesto que del conjunto total de los ilegalismos, solo algunos son construidos como delitos por las agencias estatales y esta construcción está directamente ligada a las estructuras políticas y sociales establecidas en una sociedad determinada.

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

Esta (re)problematización de la relación entre prevención social del delito y políticas sociales, que nos planteamos tiene, por supuesto, una dimensión histórica. Como analizamos, las transformaciones que se han producido en el campo de la política criminal en las últimas décadas han abierto la posibilidad a una reconfiguración de su relación con el campo de la política social. Hemos desarrollado cómo la configuración durante la primera parte del siglo XX del entramado de política criminal, que en términos generales articuló instituciones penales clásicas con desarrollos correccionalistas, mantuvo sus pretensiones preventivas (las que se acoplaban a las de una disuasión simbólica clasicista) de rehabilitación social en el interior del sistema penal, en el trabajo (social) con los sujetos por este seleccionados. Pero el campo de la política social no se vio, salvo en escasas excepciones, atravesado por pretensiones ligadas a la prevención del delito. Las transformaciones que se producen a mediados de los años setenta en el campo de la política criminal, en tanto formas de intervención pero también como elaboración de saberes criminológicos, expresan una tendencia hacia la “ampliación” de este campo, como observamos, fundamentalmente a partir de un *desanclaje* de la

administración del delito con respecto de la “justicia criminal” y de incorporación de nuevas agencias (estatales y no estatales) que son llamadas a participar bajo esta nueva modalidad, asentada en gran parte en el diagnóstico acerca del fracaso de las intervenciones estatales de posguerra y la necesidad de su reorganización (el diagnóstico de “*Nothing Works*”) y la emergencia de una nueva retórica de la sociedad civil, las comunidades y los ciudadanos (Garland, 1985, 2005; Crawford, 1998, 2009; Boutellier, 2001). Este *desanclaje* es el que abre la puerta a una nueva forma de vinculación, a un nuevo espacio de intersección entre los campos de la política criminal y la política social, en las estrategias de prevención “social” del delito contemporáneas. En este sentido el vínculo con la política social se enmarca en esta “ampliación” de la política criminal en términos de intervenciones “extra-penales”.

Pero por otro lado, hay otra transformación, más ligada a las producciones criminológicas que también desarrollamos. La impronta correccionalista del sistema penal y el saber criminológico lograron hasta los años setenta cierta hegemonía en cuanto a la forma de entender el delito y de prescribir los modos de prevenirlo: “*the solution for crime was a welfare solution*” (Garland y Sparks, 2000:195), incluyendo los múltiples significados que esta *welfare solution* adquiriera. Es decir, el delito era entendido como producto de las diferentes formas de privación, psicológica o social, que cimentaron el desarrollo del andamiaje institucional correccionalista (Boutellier, 2001). La emergencia de la “nueva prevención” es parte del mismo proceso en que este “consenso” comienza a resquebrajarse, desarticulando el “penal-welfare” (Álvarez Uría, 1998). En este sentido, la referencia a las políticas sociales y a la transformación de las condiciones de vida como mecanismo preventivo dejará de ser una argumentación hegemónica, para convertirse en una construcción polémica, que encontró formas particulares de reactivación (en el sentido de una reconversión con diversos elementos novedosos) en lo que desarrollamos como tipo de prevención “social”, pero que también fue objeto de una crítica sumamente intensa. Esta transformación se observa palmariamente en las nuevas voces que sostienen que la política social no es parte de la solución al delito, sino que es parte del problema. Así, expresan un pasaje desde la idea de la política social como mecanismo preventivo hacia la idea de la política social como mecanismo criminógeno:

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

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

Entonces, en la relación entre el campo de la política criminal y la política social se produce este doble movimiento de crisis del “consenso welfarista” (en términos del entramado correccionalista) pero a su vez de “ampliación” e incorporación de las políticas sociales en un campo de la política criminal, desanclado de las instituciones penales. Entendemos que este movimiento es el resultante y, al mismo tiempo, el habilitador de las luchas y los debates político-culturales acerca de las distintas recuperaciones de la noción de prevención que se han hecho en las últimas décadas, y que se expresan de marcada manera en el inicio de la década del 2000 en la Argentina, como luego analizaremos.

De todas maneras, entendemos que es necesario plantear aquí un eje problemático que ha sido de alguna manera descuidado por la bibliografía que analiza la emergencia de la “nueva prevención” y en

particular de la prevención “social”. Para dar cuenta de dichos procesos consideramos que es ineludible referirse no sólo a las mutaciones que se desarrollan en el campo de la política criminal, sino también a los cambios en las modalidades de intervención que construyen el campo de la política social en el mismo período. En este sentido, en nuestro problema de investigación hemos planteado a las políticas de prevención “social” del delito como espacio de intersección entre los campos de la política criminal y la política social. Aunque luego desarrollaremos las particularidades que adquiere la política social en la historia argentina, centrándonos en la última década, nos referiremos aquí de manera general a algunos cambios que son significativos para entender los modos contemporáneos en que este campo se articuló con el de la política criminal en las estrategias preventivas.

Una de las claves interpretativas en que puede analizarse los procesos históricos de transformación que comienzan a estructurarse durante la década de 1970 en el plano de las modalidades de regulación estatal, y en particular en el campo de la política social, es el descentramiento de la noción de la *seguridad social*, como grilla discursiva organizadora de lógicas de intervención. La *seguridad social* se estructuró como un eje organizador de un conjunto heterogéneo de instituciones y arreglos estatales orientados hacia la *socialización de los riesgos* que, de manera dispar en su intensidad y en sus modalidades, y atravesados por procesos socio-políticos específicos en las diferentes sociedades, marcaron la conformación histórica de los Estados de Bienestar (Himmelfarb, 1983; Offe, 1990; Polanyi, 1992; Castel, 1997, 2004; Topalov, 2004, De Marinis, 2004; Donzelot, 2007; Danani y Grassi, 2008; 2009). Este descentramiento del principio de la seguridad social en el campo de las políticas sociales es el correlato de la nueva centralidad que adquiere la asistencia, no sólo como “sector” de políticas, sino como grilla discursiva organizadora de formas de intervención que retoma una tradición asentada en el principio de la necesidad, centrada en los sujetos, sus características y comportamientos, es decir, alejada – aunque experiencias históricas intentaron reconfigurar esta lógica – de una noción de derechos. La asistencialización de las políticas sociales que se produce en este período se expresa tanto en la colonización por esta racionalidad de ámbitos de política sociales en los que primaban racionalidades diferentes, como en la proliferación de múltiples programas asistenciales, que mediante la búsqueda de la eficiencia a partir de la técnica de la *focalización*, recortan sus poblaciones objetivo sobre sus específicas carencias individuales. En la experiencia argentina, la lógica de la condicionalidad como principio del merecimiento que organizaron estas intervenciones se articuló, con la noción de *contraprestación* laboral o de capacitación laboral de los destinatarios, inscribiendo a las mismas como programas tipo *workfare* (Grassi, Hintze y Neufeld, 1994; Soldano y Andrenacci, 2006; Grassi, 2003; Cortés y Marshall, 1999; Álvarez Leguizamón, 2005, 2008; González, 2008; Danani y Hintze, 2011; Grondona, 2012). Como luego desarrollaremos, esta tendencia dentro del campo de la política social es de central importancia para entender los modos de articulación con las políticas de prevención “social” del delito.

Hasta aquí analizamos los procesos históricos que hacen a la proliferación de la prevención del delito desde los años setenta en sus contextos de surgimiento. En este camino, identificamos las modalidades de intervención, sus tipos, y las racionalidades políticas que desplegaron las políticas preventivas desde una perspectiva que pudiera dar una mirada general, de conjunto. Entendemos que este recorrido nos habilita ahora a introducirnos en los procesos en los que las intervenciones de prevención social del delito participan en la Argentina desde su emergencia a principios de la última década.

2. La prevención del delito e in/seguridad en Argentina

2.1. La emergencia de la in/seguridad¹

Llegados a la última década del siglo XX, asistimos a una fuerte reorganización del campo de la política criminal en Argentina, estructurado a partir de la emergencia de una nueva forma de problematización: la cuestión del delito y su castigo fue progresivamente inscripto en una trama de sentidos alrededor de la noción de “inseguridad”, en torno al clivaje seguridad-inseguridad. Este nuevo problema es delimitado por una articulación de prácticas que provienen de ámbitos diversos, como el campo académico, los medios de comunicación o el 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.

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

Aunque con dispersiones y heterogeneidades, esta forma de problematización ligada al eje seguridad-inseguridad presenta algunos nudos estructurantes. En primer lugar, la cuestión de la “inseguridad” ha sido problematizada en torno al delito “común”, es decir los delitos callejeros, fundamentalmente contra la propiedad y mediante el uso de violencia; además, como fenómeno centralmente urbano, propio de las grandes urbes. En este sentido, la problematización de la in/seguridad, como in/seguridad urbana o frente al delito, aparece como un significativo recorte – y con importantes efectos políticos – de la pluralidad de sentidos que la tensión seguridad – inseguridad

¹ Utilizamos la expresión in/seguridad siguiendo a Galvani et al (2010) para marcar el carácter constitutivo de la tensión seguridad-inseguridad.

adquirió en nuestra historia. Como ya hemos señalado, muchos autores identifican la cuestión de la inseguridad frente al crimen, como el ámbito de expresión y manifestación del malestar producto de las “otras” seguridades sociales perdidas a partir de las transformaciones neoliberales. En estas sociedades del “riesgo” a partir del principio de la incertidumbre, el resentimiento como reacción colectiva encuentra en la problemática del delito urbano y en los grupos etiquetados como potencialmente ofensores de la ley penal, un “chivo expiatorio” donde conjurar los miedos que genera la fragilización de las protecciones sociales (Castel, 2004; Daroqui, 2003; Pegoraro, 2003). Sin embargo, la forma de problematización que se construye alrededor de la noción de inseguridad plantea una segunda reducción: justamente entendiendo como “delito” sólo un sector de los ilegalimos (esa criminalidad “común”), quedando excluidos del fenómeno de la “inseguridad” el conjunto de ilegalismos de “cuello blanco”, delitos económicos, o los ligados a las fuerzas de seguridad y demás agencias estatales, etc.; en suma, los ligados a los sectores más encumbrados dentro de la sociedad. Es decir, observamos un doble recorte en esta elaboración (Baratta, 1998; Daroqui, 2003; Pegoraro, 2003; Rangugni, 2009).

A su vez, y encadenado con estos “recortes”, la problematización centrada en la idea de inseguridad ha realizado una cesura en cuanto a la producción de sujetos sociales, fijando los sentidos a partir de los cuales se perciben y distinguen socialmente los sujetos amenazantes y amenazados, victimarios y víctimas. Esta producción ha sido identificada por variadas investigaciones, señalando que los jóvenes, varones y de sectores populares son los portadores de toda una construcción social que los performa como los sujetos-objetos de la inseguridad en tanto agentes amenazantes, peligrosos, violentos (Guemureman, 2002, 2011; Guemureman y Daroqui, 2001, 2004; López et al, 2011; Calzado, 2004; Pegoraro, 2002; Vilker, 2011). Aunque, como vimos, la cuestión de la delincuencia juvenil no es un elemento nuevo en el campo de la política criminal, y en Argentina la conformación de una “justicia de menores” se observa en las primeras décadas del siglo XX, se asiste a un reforzamiento de una división simbólica tajante entre grupos: por un lado están los “ciudadanos” respetables y por otro los sectores “peligrosos” o desviados, reconstruyendo una imagen de orden social en el que existen valores, normas e intereses comunes a la totalidad de los ciudadanos y al Estado como su expresión y garante y a estos grupos como una amenaza exterior que cuestiona dichos valores comunes, actualizando una noción de *defensa social* (Baratta, 1986; Daroqui, 2003). Estos sentidos son impugnados por diferentes argumentaciones desde sectores diversos, aunque sin embargo, conservan una intensa capacidad para delimitar los debates sociales.

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

legitimidad se encontraba en el origen del dinero, como fruto del trabajo, ahora ella, en el marco de la extensión de situaciones de vulnerabilidad, pobreza y desempleo, reside en la utilización de ese dinero para cubrir necesidades, más allá de cuál fuera la fuente del ingreso; es decir, la actividad es legítima puesto que es necesaria. Avanzando en la interpretación, para estos estudios el trabajo es agrupado y descentrado, dentro de un conjunto de actividades proveedoras, legales o ilegales, y, aunque el sentido común y algunas construcciones conceptuales opongan los campos del delito y del trabajo como ámbitos mutuamente excluyentes, más aún en situaciones de desempleo masivo, se afirma que dentro de los nuevos fenómenos de delito urbano éstos se conjugan como fuentes proveedoras de ingresos (Golbert y Kessler, 2001; Kessler, 2002, 2006). Esta divergencia muestra la multiplicidad de orientaciones que hacen a la reconstrucción de la juventud y su relación con la in/seguridad, la cual, aunque con solidificaciones marcadas (las que presentábamos líneas atrás), muestra problematizaciones diversas. Por otra parte, los estudios marcan que estas dinámicas grupales son el sustrato y al mismo tiempo el resultado de procesos en la construcción identitaria. Surge una identidad de los “vagos” o los “pibes chorros” que se configura a partir de dos oposiciones fuertes: por un lado contra la policía o la “yuta”, los “botones”; por el otro, contra los “caretas” (Rossini, 2003; Isla, 2002; Miguez, 2002). Conjugando la lógica de la provisión con los procesos de configuración de identidades juveniles en los que los ilegalismos tendrían un carácter “expresivo”, se destaca que las *estrategias juveniles de reproducción* tienen lugar no sólo como forma de satisfacer necesidades materiales, sino para posibilitar “ser socialmente jóvenes” (Tonkonoff, 2003; 2007a; 2007b).

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 diferenciables 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 describe el campo del control del delito en EEUU e Inglaterra. Sin embargo, como ahora desarrollaremos, una particular recuperación de una orientación “social” emergió en este contexto intentando polemizar con dichas construcciones punitivistas, valiéndose de las estrategias de prevención del delito.

Esta organización de sentidos que se elaboran en cuanto a la cuestión del binomio seguridad – inseguridad abre la discusión acerca de los alcances del “giro punitivo” en la experiencia argentina. Es decir, en qué medida diferentes procesos, como la evolución de las denuncias de hechos delictivos, las tasas de encarcelamiento y ciertas modalidades del desarrollo de las agencias penales, las reformas legislativas y la instrumentación de políticas, pueden ser aprehendidas por esta conceptualización, cuáles son sus matices, y cómo se relacionan con esta nueva grilla interpretativa que emerge anclada en la in/seguridad. Los datos estadísticos producidos por las agencias estatales de política criminal muestran un drástico aumento en la comisión de hechos delictivos durante la década del noventa: de contabilizarse 560.240 delitos durante 1990 se llega a la cifra de 1.062.241 casos para el año 1999 (Kessler, 2006), es decir un aumento que asciende casi al cien por ciento. Esta tendencia al aumento de

los hechos delictivos se eleva en el período 1999-2003, en especial para la provincia de Buenos Aires, donde se produce un aumento de la comisión de delitos registrados del 20%, siendo aún mayor si sólo se toman los delitos contra la propiedad. La tendencia se revierte a partir del año 2003 y 2004, cuando se produce una disminución de los delitos registrados del 20% (Saín, 2010).

En los finales de los años noventa 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 siguió al secuestro y asesinato de Axel Blumberg en marzo de 2004 (Sozzo, 2007; Saín, 2010; Ayo et al, 2010). El primer momento se configura a partir de ese proceso electoral, en el cual el eje de la in/seguridad fue un componente central, teniendo como expresión paradigmática y, a la vez, más desmesurada el discurso de “mano dura” de la campaña electoral de Carlos Ruckauf en la provincia de Buenos Aires, frente a su competidora de la Alianza, Graciela Fernández Menjídez. La frase de Ruckauf que resume la radicalidad de su discurso en materia de seguridad (“*hay que meterle bala a los delincuentes*”) muestra uno de los puntos más álgidos de este “giro punitivo” en el discurso político, el que puede inscribirse en una vertiente neoconservadora con amplia difusión no sólo en el contexto argentino, como ya analizamos (ver Wacquant, 2000). La intensa politización y el aumento de los contenidos punitivos en el discurso político que circuló en este proceso electoral no se agota en el candidato justicialista para la gobernación de la provincia de Buenos Aires, y se puede rastrear en la comunicación política que desarrolló la Alianza para la candidatura de Fernando De la Rúa (aunque su intensidad fue menor, tal vez eclipsada por la brutalidad del discurso de Ruckauf). Es significativo subrayar que ambos fueron vencedores en dichos comicios.

Algunas medidas legislativas impulsadas por estas nuevas administraciones reflejan la orientación con la que fue configurándose la cuestión de la “inseguridad” en este contexto: en marzo de 2000 el gobierno de Ruckauf promovió una reforma del Código Procesal Penal de la provincia de

Buenos Aires que el poder legislativo provincial sancionó mediante la ley Nº12.405, la que estableció muy fuertes limitaciones para la preservación de la libertad del imputado durante el proceso penal. En agosto del mismo año, y a partir del impulso del Poder Ejecutivo Nacional a cargo de Fernando De la Rúa – pero también logrando consenso con la oposición –, el Congreso Nacional reformó el Código Penal introduciendo un agravante en delitos cometidos con violencia o intimidación mediante el uso de armas de fuego. También a finales del año 2000 el gobierno de Ruckauf instó una reforma del Código de Ejecución Penal de la Provincia de Buenos Aires que restringió al máximo las condiciones para los “egresos transitorios” de los detenidos, además de prohibir las “salidas transitorias” y otras formas de morigeración de la privación de la libertad para ciertos delitos como el homicidio agravado u homicidio en ocasión de robo. En mayo de 2001, el Congreso Nacional por impulso del gobierno nacional de De la Rúa y con apoyo de la oposición sancionó la ley 25430 que modificó la llamada “ley del 2x1” cambiando el cómputo doble del tiempo de prisión preventiva que excediera el plazo máximo establecido legalmente (Sozzo, 2007). Por otro lado, es sumamente significativo que el elegido por Ruckauf para el Ministerio de Seguridad provincial fuera el ex militar “carapintada” Aldo Rico.

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

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

Aquí abordamos 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. En este sentido, el objetivo del apartado es analizar el proceso político por el cual el Plan Nacional de Prevención del Delito es puesto en marcha en el mes de agosto del año 2000 por los Ministerios del Interior y Justicia de la Nación². Comenzaremos por analizar el escenario político que se conformó

² Es importante subrayar el protagonismo que tuvo la Dirección Nacional de Política Criminal en la emergencia del PNPD. Tanto sus antecedentes como su formulación se encuentran relacionados con el trabajo de este organismo, y sobre éste recae la tarea posterior de su gestión. De alguna manera, el nivel ministerial de gestión apoyó una iniciativa que surgió de esta Dirección Nacional en un contexto político particular, el cual analizamos a continuación. Pero esto es un dato importante en términos de los procesos políticos al interior de las estructuras administrativas.

luego de las elecciones nacionales y provinciales del año 1999, momento en el cual la “cuestión de la inseguridad” alcanza niveles de politización inéditos (Sozzo, 2007).

2.2.1. Tensiones estructurantes

El análisis del material empírico producido nos permite reconstruir el modo en que se articuló el surgimiento del Plan Nacional de Prevención del Delito con el escenario político que se conformara a partir de los resultados electorales del año 1999, en los que resultó triunfante la Alianza³. En este sentido, observamos que el PNPD se presenta a la vez como producto y como productor, como emergente y también como catalizador de las tensiones estructurantes que atravesaban la “cuestión de la inseguridad” en aquel entonces. Entendemos que el PNPD emergió de esas tensiones, y que en aquel proceso, recreó los términos de las mismas.

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

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

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

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

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

La “consigna” de prevenir en lugar de reprimir expresaba cabalmente la oposición a las políticas que en esa coyuntura intentaban “responder” al problema del delito urbano mediante al aumento de las atribuciones policiales, oposición que se articulaba a partir de la noción de prevención. Es decir, la

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.

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

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

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

La primera referencia concreta interpela al “*sector conservador del radicalismo*”. Entendemos que esta referencia es importante en dos sentidos: en primer lugar, porque como anticipamos pone de manifiesto los conflictos intra Alianza en materia de seguridad. Pero en segundo lugar, nos dice que este enfrentamiento no puede ser entendido como una tensión entre las fuerzas partidarias mayoritarias que componen la Alianza (la UCR y el Frepaso), que este conflicto no se recorta en los contornos de estos actores partidarios, y que de alguna manera recorre transversalmente a la Alianza. Esto se observa por un lado en el hecho de que referentes de la propia Alianza son enumerados junto a extra-partidarios como Mauricio Macri⁴. Pero a su vez, y de manera más general, es central resaltar que las dos figuras políticas de más alto rango (ministerial ambos) que asumieron la decisión política de poner en marcha el PNPD fueran de extracción radical: Federico Storani por el Ministerio del Interior y Ricardo Gil Lavedra por el de Justicia.

2.2.2. Elementos centrales del discurso

Este posicionamiento que expresa la puesta en marcha del PNPD se estructura a partir de la organización más o menos acabada de un conjunto de argumentos políticos concretos referidos a este. A partir de nuestro análisis, estas construcciones de sentido que se presentan de manera polémica en relación a las políticas de “mano dura” y que son puestas en juego por los impulsores del Plan, pueden ser condensadas en dos orientaciones fundamentales: por un lado, como posicionamiento “político”

⁴ Aunque la carrera política del actual Jefe de Gobierno comienza formalmente con la fundación del partido Compromiso para el Cambio en el año 2003 y su primera candidatura para ese cargo en el mismo año, anteriormente a esa fecha, Macri aparecía (aunque más vagamente) vinculado a sectores del Partido Justicialista de la Ciudad de Buenos Aires.

orientado a valores, este discurso intenta presentarse como impulsor de una idea republicana y democrática, de respeto de las garantías fundamentales de todos los ciudadanos, en la implementación de una política de seguridad. Por otro lado, se presenta como una orientación “*técnicamente*” fundamentada que incorpora saberes relacionados con las ciencias sociales para un diagnóstico más complejo de la cuestión, y para una respuesta más eficaz a la cuestión de la “inseguridad” que la puramente policial. De esta manera, en primer lugar, encontramos una construcción de sentido que presenta al Plan como “*una política democrática de seguridad*”, entendiendo por esto la organización de una intervención que intenta contener el delito sin la vulneración de derechos y garantías propias de un Estado de Derecho; y esta orientación tiene la carga de una denuncia, dado que se señala el incumplimiento de esta condición en las políticas punitivistas. Ante la pregunta sobre el contexto político de surgimiento del PNP, el encargado de la implementación de dicha política en la Ciudad de Buenos Aires en los años de su lanzamiento, se refiere a la creación del PNP como producto de una iniciativa orientada a “*...hacer una política de seguridad de orientación democrática*” (Entrevista N° 1 – Autoridad Local), idea que condensa la carga valorativa y fuertemente política de esta primera fundamentación. Dicha orientación tiene una importancia central e impregna las intervenciones que luego cristalizaron en la confluencia del programa Comunidades Vulnerables y el programa de Empleo Comunitario, como primera experiencia de prevención social del delito en Argentina.

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

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

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

¿Y con eso cree que va a alcanzar?

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

La intervención es construida como el producto de un “*diagnóstico*” realizado rigurosamente a partir de fuentes estadísticas, las encuestas de victimización realizadas por la Dirección Nacional de Política Criminal. Es decir, surge una forma de presentar al PNP como un instrumento idóneo técnicamente, en el cual se ponen en juego procedimientos “racionales” de intervención (luego de un *diagnóstico*) incorporando una referencia hacia la estadística como forma de conocimiento con validez científica. Esta superioridad técnica de la prevención es puesta en contraste con la “mano dura”, como estrategia simplista, irreflexiva, tradicional. Esta apelación al saber técnico como fundamento de la legitimidad de una intervención pública no es un recurso nuevo; sin embargo, tuvo en los años noventa un momento de apogeo que, en términos de los sentidos que reconstruía, apelaba al campo argumentativo de la “economía”, introduciendo las nociones centrales de eficacia y eficiencia (Grassi, 2003; Álvarez Leguizamón, 2005; 2008; Murillo, 2006; 2008).

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

2.2.3. Ineficacia de la solución policial

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

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

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

2.2.4. Fomentar la participación

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

Esta utilización de la noción de participación ciudadana, como dijimos, se ponía en juego tanto como un argumento de orden técnico, ligado al aumento en la efectividad de las acciones preventivas mediante la participación, como uno de orden más propiamente político, ligado a los principios que instalaba el PNPD a partir de la participación de los “vecinos”. En una de las entrevistas, uno de los

impulsores hace referencia al modo en que se formuló la idea de participación en el PNPD: “...se planteó como un ejercicio de la libertad, como una forma de recuperación del espacio público, de interrelación, de romper con los falsos estigmas de temor al otro” (Entrevista N° 1 – Autoridad Local).

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

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

2.2.5. Un giro “social” en la política criminal

Como adelantamos, otro de los elementos centrales que caracterizan el lanzamiento del PNPD como hecho político se vincula a la incorporación de nociones propias del campo de lo social a la problematización de la “cuestión de la inseguridad”. Con esto nos referimos a la utilización de conceptos que remiten a las condiciones de vida, como pobreza, marginación, exclusión social o desocupación. Esta utilización es puesta a jugar como uno de los elementos centrales del *diagnóstico* de la situación del cual parte el PNPD. Es significativa la importancia que tuvo este elemento en la manera en que los medios de comunicación trataron la posibilidad del surgimiento de un plan preventivo en política criminal; antes de su puesta en marcha, Clarín destacaba del “esbozo del proyecto”:

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

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

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

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

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

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

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

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

Como síntesis, podemos decir que el lanzamiento del PNPD puede entenderse como un resultado del enfrentamiento que se dio en torno a la cuestión de la “inseguridad” entre dos

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

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

El Plan Nacional de Prevención del Delito (PNPD) marca un hito en relación al desarrollo de estrategias que se inscriben en el paradigma de la “nueva prevención” del delito, dado que es la primera intervención que intentó tener alcance nacional, logrando expandirse – a partir de uno de sus componentes, el Programa Comunidades Vulnerables (PCV) - a varias ciudades en diferentes provincias del país; aunque, debemos subrayarlo, siempre en un contexto de marcada precariedad en términos de los recursos institucionales puestos en marcha, configurándose como una estrategia “marginal” en el campo del control del delito. Sin embargo, las políticas que se miran en el espejo de la prevención del delito se multiplican en el marco de la problematización centrada en la in/seguridad a partir de los años noventa en Argentina. En general, estas políticas, sobre todo inscriptas en el nivel político-administrativo municipal o “local”, fueron intervenciones más débiles aún que el PNPD, en términos de sus recursos económicos e institucionales; además, se caracterizaron por implementar espacios de “participación ciudadana” sobre la problemática junto con algunas medidas más ligadas al tipo preventivo situacional ambiental, como, por ejemplo, esquemas de vigilancia vecinal; pero no introdujeron elementos ligados al tipo *social* de prevención de manera significativa. Algunos antecedentes al PNPD al respecto son el Programa de Juntas Barriales de Seguridad Comunitaria lanzado en 1996 por el Gobierno de la Provincia de Santa Fe; los Consejos de Seguridad y Prevención de la Violencia impulsados en la Ciudad de Buenos Aires en 1997 (ver al respecto, Golbert y Kessler, 2001; Golbert, 2004), cumpliendo el mandato del Art. 34 de la Constitución de la Ciudad de Buenos Aires; el Programa Municipal de Seguridad Comunitaria creado en la Ciudad de Santa Fe en 1998; los Foros Vecinales, Municipales y Departamentales de Seguridad y el Defensor de Seguridad de la Provincia de Buenos Aires en 1998 (Sozzo, 2008).

Por otra parte, existió una iniciativa que tuvo una particular influencia en el desarrollo del PNPD: el llamado Plan Alerta. Según Sozzo (2008) esta estrategia muestra un curioso proceso de

“importación cultural”, dado que el mismo surge de un grupo de vecinos del barrio de Saavedra que, movilizados por la “inseguridad” pero tratando de distanciarse de las posturas de endurecimiento penal, comenzaron una búsqueda acerca de medidas “alternativas” que llegó a un intento de réplica de la modalidad de *Neighbourhood Wacht* (vigilancia vecinal) que había surgido a mediados de los años setenta en los Estados Unidos y luego en Inglaterra, como vimos en el capítulo 2. La iniciativa comprendía fundamentalmente el intercambio de nombres y teléfonos de los vecinos de una misma cuadra, para posibilitar “dar la alerta” ante “signos sospechosos” en los barrios (Saguier y Vercelli, 2002; Sozzo, 2008). De esta experiencia en la que se involucró la Dirección Nacional de Política Criminal surge la impronta que luego se plasmó en el PNPD, formulado (a pedido del Consejo de Seguridad Interior en febrero de 2000) por una comisión conjunta de funcionarios del Ministerio de Justicia y Derechos Humanos y del Ministerio del Interior, liderada por el Director Nacional de Política Criminal (bajo quién, luego, quedó a cargo el desarrollo del Plan) y el Director Nacional de Políticas de Seguridad (Sozzo, 2008; Pasin y López, 2008).

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

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

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

Ahora bien, esta organización de objetivos se encuentra precedida de una introducción en la que se ensaya un “diagnóstico” de la cuestión de la in/seguridad. Aunque en ella no se observan referencias explícitas a corrientes o autores, se puede ver una orientación teórico-política más o menos definida. De alguna manera, podríamos decir que el PNPD recupera algunos de los planteamientos centrales de lo que suele llamarse las “criminologías críticas” (Baratta, 1986; Pavarini, 2009) que surgen en las

décadas del setenta y el ochenta del siglo XX. En primer lugar, el reconocimiento de que el aumento del delito no implica sólo al “delito callejero” sino también a los de “cuello blanco” (retomando el concepto de Sutherland) los cuales, siendo cometidos por sujetos con “*fuertes dotaciones de recursos económicos, sociales y culturales*” permanecen en el terreno de la “criminalidad sumergida”. Así, el PNPD recupera ese aporte del enfoque crítico, que en términos generales, reconoce al delito como producto complejo de una *administración diferencial* (Foucault, 1999) de la totalidad de los ilegalismos. Por otro lado, caracteriza al delito callejero en tanto:

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

De esta manera, la centralidad que se otorga al “delito callejero” es enmarcada en una preocupación acerca del carácter “intraclase” que este registra, concentrándose en las zonas más degradadas de las ciudades. Esta preocupación muestra la influencia de uno de los posicionamientos más característicos de la criminología *realista de izquierda*, y su orientación socialdemócrata, central en el contexto británico de surgimiento de las estrategias de *community safety*, como desarrollamos. Así, la idea de “tomarse en serio al delito” (de allí la “objetivación” del delito que es criticada en esta corriente, ver Pavarini, 2009) es justificada por este argumento: los procesos de victimización también son selectivos y afectan mayormente a las clases populares. Es significativo mencionar que Mariano Ciafardini, Director Nacional de Política Criminal (Ministerio de Justicia y Derechos Humanos), impulsor del PNPD y persona central en su formulación y posterior desarrollo, fue el traductor al castellano del libro *What is to be done about law and order? (¿Qué hacer con la ley y el orden?)* de John Lea y Jock Young. Allí se encuentra un epílogo de su autoría (fechado en el año 2000, año de la emergencia del PNPD) titulado “Sobre el cambio de paradigma”, en el cual compara el trabajo de Lea y Young con *Pena y Estructura Social* (1984) de Rusche y Kirchheimer, en cuanto a su

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

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

tanto “inseguridad” frente al delito, configuran, como vimos en la primera parte de la tesis, una agenda “crítica” que el plan retoma.

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

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

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

El Programa Comunidades Vulnerables no se encuentra en la formulación original del PNPD, sino que surge como iniciativa posterior, bajo el diagnóstico que observaba el pobre desarrollo que el Plan tenía en la dimensión de prevención social frente a las estrategias situacionales ambientales instrumentadas fundamentalmente a partir de instancias y foros de participación vecinal (Sozzo, 2008). Los inicios de una incipiente línea de prevención social dentro del PNPD se vinculan al convenio con el Ministerio de Trabajo, Empleo y Formación Laboral de la Nación en 2001, que preveía el otorgamiento de 100 Planes de Emergencia Laboral destinados a sectores de “alta vulnerabilidad social”. A finales del año 2002 se crea el PCV con la impronta del modelo de la *clínica de la vulnerabilidad* de Domínguez Lostaló (Domínguez Lostaló (1999; ver Ayo, 2013). El desarrollo del PCV tuvo un impulso mayor desde mediados de 2003 (ya sin la coordinación de Domínguez Lostaló), cuando se articuló con Programa de Empleo Comunitario, creado ese mismo año y que continuaba con la lógica de los programas *workfare* centrados en una asistencia al desempleo y la vulnerabilidad social condicionada a una contraprestación laboral o de capacitación laboral (Grondona, 2012). Si en un primer momento las estrategias situacionales son las de mayor preponderancia, luego de la creación del

PCV, el PNPD mostró una organización que Sozzo (2008) caracterizó como “prevención disociada” (frente a la inscripción del PNPD en términos de “prevención integrada”), dado que ambos tipos de estrategias carecían de vasos comunicantes. Luego del relanzamiento de las modalidades de prevención situacional ambiental que intentó el PNPD en la Ciudad de Buenos Aires en el año 2003, comienza un tercer período caracterizado por una tendencia hacia la centralización del PCV en el PNPD, que termina siendo casi su única intervención.

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

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

Entiende a las “comunidades vulnerables” como “*un grupo de personas intervencionales dentro de una unidad territorial, que comparten una situación de significativo incumplimiento de los derechos humanos esenciales, tanto como vivienda, salud, educación, etc., consagrados en la Constitución Nacional de 1994*”. Esta forma de entender a las comunidades vulnerables da pie en el documento para que ellas sean el eje central de una intervención de “política criminal entendida como política social”, retomando la idea de Rosa del Olmo que recuperara Domínguez Lostaló en sus trabajos. Esta problematización recupera la noción de *criminalización*, central para los distintos abordajes críticos de la criminología (en línea con lo analizado para el PNPD), en tanto esta vulnerabilidad conlleva un posterior proceso de criminalización por parte de las agencias penales.

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

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

Ahora bien, este amalgamamiento que propone el modelo de la Investigación Acción Participativa, reconstruye una idea de intervención problematizada en tanto auto-regulación, que a su vez se inscribe en la idea de “intervención mínima” en tanto “acompañamiento” presente en las elaboraciones sobre la *Clínica de la Vulnerabilidad*, que no objetiva los procesos de configuración de un objeto de estudio e intervención. Ligado a ello, la formulación del PCV retoma elementos de la recuperación contemporánea del *desarrollo comunitario*. Así, entiende que “*el priorizar el fortalecimiento de determinadas organizaciones comunitarias*” permite “*estimular la participación y superar la incapacidad de reacción que presentan los grupos más vulnerables*” (PCV, 2001: 7-8). Esta centralidad en la reactivación comunitaria, centrada en la dimensión de las capacidades de los sujetos como intervención sobre espacios sociales geográficamente acotados muestra la importancia de aquella reactualización del desarrollo comunitario en esta forma de problematización. Esta orientación se expresa en las dimensiones de abordaje que el PCV propone:

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

En la descripción de la forma de organización que propone el PCV también se retoma esta activación de las energías comunitarias para la “autoformación” de los participantes del IAP. *“La IAP es un proceso educativo y de autoformación donde los participantes descubren su realidad y las características de sus problemas inmediatos, y proponen alternativas para solucionarlos. No suele hacer uso de grandes erogaciones económicas, sus recursos fuertes son humanos”* (PCV, 2001: 10).

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

Los objetivos que se plantea son, en primer lugar, implementar (aquí todavía como “experiencia piloto”) acciones de prevención de la violencia y del conflicto social en línea con la Declaración de los Derechos Humanos y la Convención Internacional de los Derechos del Niño, mediante un dispositivo de “atención directa” en comunidades vulnerables; diseñar acciones de *“prevención para la reducción de la vulnerabilidad social focalizadas en la inserción laboral, la capacitación, la atención escolar, la salud y la recreación”*; trabajar en forma integrada con la comunidad respetando su *“idiosincrasia y costumbres”*; construir una red de cooperación con organismos gubernamentales y no-gubernamentales y e instituciones educativas; promover *“una actitud positiva y co-operadora de la sociedad (...) que conjuntamente con la intervención de operadores sociales active las redes locales de contención”*; y por último, *“reducir la criminalidad y la reincidencia”*. De esta manera, observamos el planteamiento de una intervención en la cual se retomaron enfoques y conceptos del campo de la criminología, pero que la idea del delito en términos formales aparece recién en la formulación del último objetivo, dando protagonismo a las nociones de “violencia y conflicto social”, propiedad que lo distancia en algún grado del PNPd, como observamos. Por otro lado, se repiten las referencias a una intervención amalgamada con la comunidad que, organizando una “red” en la que participen instancias de gobierno y ONGs, “activen” las energías comunitarias.

A la hora de delimitar su población objetivo, esta formulación del PCV muestra el descentramiento de la noción de delito de la que habláramos. En efecto, define a sus destinatarios directos como: *“niños, adolescentes y jóvenes pertenecientes a sectores sociales marginados o excluidos, con necesidades básicas insatisfechas y por debajo de la línea de subsistencia”* (PCV, 2001, 13) y a los destinatarios indirectos en tanto las familias de los destinatarios directos y la red comunitaria de la que son miembro ambos grupos de destinatarios. Esta forma de entender a la población destinataria del PCV se distancia de la definición que luego circuló en el desarrollo del programa y que se plasmó en la reformulación del año 2007 del mismo, que tuvo el sentido de sistematizar discusiones que se daban en los equipos de gestión del programa, pero no tuvo el carácter de rediseño formal, dado que nunca fue plasmado en una resolución ministerial⁵. En esta sistematización cambia la conformación de los destinatarios directos (manteniéndose la delimitación de

⁵ Es necesario tener en cuenta que en marzo de 2008 el PCV fue dado de baja.

los indirectos): “*Adolescentes y jóvenes en situación de vulnerabilidad social en conflicto con la ley penal o en riesgo de estarlo*” (PCV, 2007: 17). Población que comprende situaciones tales como “*haber infringido una norma del código penal y no estar en situación de encierro; estar o haber estado involucrados en prácticas violentas próximas al delito; haber estado detenido en comisarías, institutos de menores y/o instituciones penitenciarias; haberse visto involucrado en detenciones preventivas en comisarías*” (PCV, 2007: 17). Como podemos observar, en este pasaje hacia la noción de joven en conflicto con la ley penal (o en riesgo de estarlo) hay un acercamiento a la cuestión del delito, pero que sin embargo, se mantiene en un campo de suma ambigüedad: ninguna de las situaciones que detallan a esta categoría implica necesariamente ser culpable de la comisión de un delito.

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

2.4. De la “Cruzada Axel” al Ministerio de Seguridad

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). Con la consigna “*Cruzada Axel, por la vida de nuestros hijos*” el primero de abril de 2004 se realiza la primera de una serie de marchas y movilizaciones pública que se distinguieron por su masividad (los medios de comunicación estimaron de 100.000 a 150.000 personas en la primera de ellas), que expresaron una sensibilidad social que cristalizaba en el liderazgo de Juan Carlos Blumberg en tanto padre-víctima (Murillo, 2008; Calzado y Van Den Dooren, 2009). Es interesante señalar que la centralidad de la víctima es una de las dimensiones fundamentales de la reorganización del campo del control del delito (Garland, 2005; Pitch, 2009). Esa sensibilidad estructurada sobre el padre-víctima estuvo sostenida también por las producciones de sentido que elaboraron los medios de comunicación

sobre este proceso de movilización, de las que tuvieron un claro rol promotor, interpelando a través de una retórica fuertemente emocional, asentada en las sensaciones de indefensión y temor ante la inminencia de la victimización (Murillo, 2008; Calzado y Van Den Dooren, 2009). La figura de Blumberg fue reconstruida en términos de un “líder de la sociedad civil” que interpela al Estado, ejerciendo una particular forma de *accountability* que reclama eficacia en el accionar del Estado (Murillo, 2008).

Los reclamos de endurecimiento punitivo que colmaron estos procesos de movilización social y el “clima” que estos catalizaron desataron un intenso proceso de reforma legislativa en línea con los reclamos, conocidas como “leyes Blumberg”, aunque como destacan Calzado y Van Den Dooren (2009) es incorrecto entender este proceso como un mero reflejo entre movilización y reforma legislativa. El campo legislativo introdujo mediaciones y las leyes sancionadas fueron producto de una compleja dinámica que tenía una historia anterior al primero de abril de 2004 en cuanto a la emergencia de la “inseguridad” como problema, dinámica expresada en el hecho de que las reformas fueron en muchos casos la aprobación de proyectos ya presentados a los órganos legislativos. Las reformas que pueden inscribirse dentro de este proceso durante el año 2004 son la sanción de las leyes 13.177 y 13.183 que prohíbe la excarcelación a todos los delitos de contra la integridad sexual; las leyes que, con el apoyo del gobierno nacional a cargo de Néstor Kirchner y de amplios sectores políticos, se sancionan entre abril y agosto del mismo aumentando las penas para diversos delitos (extendiendo los límites máximos a 50 años en ciertas condiciones). En mayo se sanciona un endurecimiento de las condiciones para la libertad condicional y prohibiéndola en algunos casos (ley 25.892). A su vez, la ley 25.948 del mes de octubre (todo durante el año 2004) niega las salidas transitorias, la semidetención y la libertad asistida a cierta clase de delitos como el homicidio agravado, homicidio en ocasión de robo y otros (Sozzo, 2007). Es significativo señalar que este proceso de intensificación punitiva se produce en un contexto en el que la estadística criminal marca un cambio de tendencia: a partir del año 2003 se produce un descenso en los hechos delictivos contabilizados que se extiende hasta el año 2006; en el 2007 se retoma una tendencia alcista (Sain, 2010); y en las tasas de encarcelamiento, el año 2004 marca un “amesetamiento” seguido en 2005 por un descenso que se mantiene hasta 2007, cuanto también la tasa vuelve a aumentar (CELS, 2008; SNEEP, 2010). Ahora volveremos sobre este punto.

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

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

seguro social obligatorio, a la compensación económica familiar y al acceso a una vivienda digna, entre otros (Citado en Sain, 2010).

Este discurso reconstruye su crítica a la impronta punitiva que primó en la configuración de la in/seguridad como problema, retomando algunos elementos que caracterizaron el posicionamiento en el que emergió el PNPD en el año 2000, frente al discurso de la “mano dura”: 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).

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

Sin embargo, y como adelantamos, ese momento de alta politización de la in/seguridad que catalizó el caso Blumberg marcó el fin de esta orientación “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”⁶; 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

⁶ 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.

fuerzas policiales que se habían instrumentado en esos primeros años, junto con el abandono de la condena a los hechos ilegales y de abuso policial (Sain, 2010).

Por otro lado, Sain sostiene que este viraje se expresa también en la falta absoluta de apoyo político e institucional al PNP, como parte a su vez de la ausencia de apoyo a la Dirección Nacional de Política Criminal, impulsora y administradora de este Plan. El escaso desarrollo que el PIM tuvo en intervenciones concretas puede ser interpretado en el mismo sentido. Este diagnóstico también señala que dicho vacío se plasmó en relación a la producción de estadísticas criminales que realiza la Dirección Nacional de Política Criminal, demorando o retaceando dicha información, en el contexto de una vuelta a tendencias alcistas en los indicadores de “hechos delictivos” y de la tasa de encarcelamiento. El último informe publicado por el Sistema Nacional de Información Criminal (SNIC) correspondiente al año 2008 muestra esta tendencia; el último para el Sistema Nacional de Estadística sobre Ejecución de la Pena (SNEEP) sobre el año 2010 también muestra un aumento en la población penitenciaria en el período 2007-2010. Aunque por otra parte, la información producida por el Observatorio de Adolescentes y Jóvenes del Grupo de Estudios sobre Sistema Penal y Derechos Humanos (IIGG-UBA), desde el trabajo con otras fuentes estadísticas y centrándose en el universo de las personas menores de edad (registro de las causas judiciales en tribunales de menores) señala la tendencia a la disminución de los delitos cometidos en la última década y con mayor intensidad durante el período 2007-2009 (Guemureman y López, 2010). La interpretación sobre este período que se abre a mediados del año 2004 nos muestra una orientación que abre el paso a la continuidad del “*desgobierno político y policialización de los asuntos de la seguridad*” (Sain, 2010), en el que se conjuga una “distancia expectante, no confrontativa” (CELS, 2008) de las intermitentes campañas punitivistas que se desarrollaron en estos años con el desgobierno político de las fuerzas policiales y el apoyo y no revisión de las reformas punitivas del 2004.

Entendemos que esta dinámica en la política criminal 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. El mismo fue presentado en el Congreso Nacional teniendo como uno de sus referentes fundamentales al CELS y a

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

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

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

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

De esta manera se propone una gestión democrática de las instituciones de seguridad, haciendo un fuerte hincapié en la conducción civil y política de las fuerzas policiales, absolutamente subordinadas a las autoridades gubernamentales, a contramano de una tendencia histórica a la delegación de dicha responsabilidad que condujo a la formación de verdaderos “estados mayores policiales”. Por otro lado, se señala la importancia de perseguir no sólo la pequeña criminalidad sino las “poderosas redes delictivas”; se refiere a la gestión policial no violenta en el espacio público; también al papel de la justicia en cuanto a su eficacia y al control sobre el uso de la prisión preventiva, y al respeto del Estado de Derecho en las condiciones de cumplimiento de las penas privativas de la libertad (ASD, 2009).

Entendemos que algunos elementos centrales de este posicionamiento son retomados en las orientaciones y en los discursos que atraviesan la puesta en marcha del Ministerio de Seguridad un año más tarde. El entramado discursivo que marcó su creación anudó la idea de *seguridad* con la de *derechos humanos* en tanto posicionamiento *democrático*, frente a otras posturas que fueron caracterizadas como autoritarias, violentos y xenófobos, referencia esta última íntimamente vinculada al conflicto en torno a la toma de Parque Indoamericano, el cual fue problematizado desde diferentes sectores políticos y sociales como un problema provocado por la inmigración de países limítrofes y la inacción del gobierno nacional para restablecer el orden. Esta última posición fue adoptada fuertemente por el Jefe de Gobierno Porteño Mauricio Macri, en la disputa con el gobierno nacional acerca cuál era la jurisdicción competente y responsable para intervenir en dicho conflicto y bajo qué modalidades.

Debemos subrayar que este posicionamiento adoptado por el Jefe de Gobierno Porteño no representaba una voz aislada en aquel momento, sino que recuperaba una mirada neoconservadora que tenía (y tiene) un fuerte asidero social y político. En este sentido es significativo recordar que en el mes de septiembre de 2010 (a escasos meses de la creación del Ministerio de Seguridad) el Senado de la Nación había dado media sanción al proyecto que creaba el “Servicio Cívico Voluntario”, el cual se proponía “*otorgar espacios de contención a jóvenes en situación de riesgo*” (de 14 a 24 años) mediante “*cursos de formación teórico-práctica en temas de defensa civil y capacitación técnica de artes y oficios*” en “*instalaciones de las Fuerzas Armadas*”. Los discursos que acompañaron la propuesta asociaban a las Fuerzas Armadas con un espacio de disciplina y orden donde los jóvenes recibirían el tratamiento de “mano dura” adecuado para su reforma moral (teniendo en cuenta, a su vez, lo que representa la apelación a las Fuerzas Armadas en nuestra historia reciente). Además, recuperaba la idea del derogado Servicio Militar Obligatorio, como una salida a aquellos jóvenes que “no estudian ni trabajan” (Guemureman, 2010b). Es significativo que este proyecto presenta una estructura preventiva en su orientación, en tanto intervención *ex-ante*, pero en el extremo de una racionalidad neoconservadora. Identificar estas formulaciones nos permite interpretar la apelación a la noción de *seguridad democrática* que atravesó la creación del Ministerio de Seguridad.

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

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

El eje fundamental en el que se instrumentó esta orientación, retomando el diagnóstico que estructuraba el Acuerdo por una Seguridad Democrática, fue el de consolidar el “gobierno político de la seguridad”; es decir, el control de las autoridades democráticas sobre el accionar de las fuerzas policiales. Esto se expresó en los primeros meses de gestión en las intensas “purgas” que se sucedieron, llegando en el mes de marzo de 2011 a un relevo de 36 de los 53 comisarios de la Policía Federal de la Capital Federal. De esta manera, el primer eje estratégico contenido en “El Modelo de Seguridad Argentino”, documento en el que se presentan los lineamientos que se prevén para el nuevo ministerio, es la *Consolidación del Gobierno Político de la Seguridad*. Sus líneas son el Planeamiento Estratégico; la Administración del Régimen de Personal de las fuerzas policiales y de seguridad (evaluación y

promoción); Administración de los Recursos de las mismas; la Sistematización de la Estadística Criminal y la Fiscalización Operativa de las fuerzas de seguridad (MS, 2011). En este eje estratégico puede entenderse el Plan “Cinturón Sur”, en julio de 2011, que implicó el despliegue de las fuerzas de Gendarmería y Prefectura sobre el sector sur de la Ciudad de Buenos Aires (desde Villa Soldati hasta la Boca), bajo el diagnóstico de que dicha intervención permitía desarticular los vínculos del delito organizado con las fuerzas de la Policía Federal.

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

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

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

La otra dimensión que completa este eje estratégico es la participación comunitaria, entendida como una instancia de producción de información ligada al diseño, implementación y control de políticas de seguridad, tales como “complementar los mapas del delito, implementar acciones de prevención situacional, evaluar adecuadamente el desempeño de la policía y actuar sobre la percepción social del delito”. De esta manera actualiza una cuestión que atraviesa el campo de las políticas en los últimos veinte años y muy particularmente en cuanto a las políticas de control del delito, como vimos con el PNPD y el PCV. Sin embargo, la forma en que la participación es problematizada en las formulaciones y en el desarrollo del Plan Nacional de Participación Comunitaria en Seguridad lanzado por el Ministerio muestra una torsión significativa: los sujetos a los que se llama a participar son entendidos fundamentalmente como sujetos colectivos. En efecto, el posicionamiento que enmarca el desarrollo de este Plan es ubicar como interlocutor fundamental a las “organizaciones e instituciones comunitarias”⁷ como sujetos de la “participación” en las Mesas Barriales de Participación Comunitaria en Seguridad, resituando a esta noción en un campo eminentemente político.

El acto de lanzamiento del mismo, el 4 de abril de 2011, estuvo organizado con un papel protagónico de las diferentes organizaciones políticas y sociales, especialmente territoriales, que desplegaron una liturgia propia de los movimientos sociales y políticos. De alguna manera, esta propuesta recoge los problemas y las críticas que había cosechado la experiencia de participación que desarrolló el PNPD, compartida por sus equipos de gestión, acerca de los límites que presentaban estas

⁷ Sin excluir a individuos particulares que minifiesten interés en participar.

instancias, tanto por un sesgo ligado a los grupos que las nutrían, hegemónicas por sectores medios, como por los sentidos que cristalizaban en torno a los “otros” peligrosos (ver Calzado, 2004; Pegoraro, 2001). La invitación que el Ministerio hacía a estas “organizaciones e instituciones comunitarias” sostenía que el Plan

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

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

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. Reformas y contrarreformas en el campo de la política social argentina

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. En cuanto a la estructura productiva, de manera sintética, podemos decir que los fenómenos que se observaron fueron los siguientes: desindustrialización, entendida como la pérdida de participación de la actividad industrial en el PBI global; generación de menor valor agregado por la desintegración de la producción fabril vía importación de insumos; simplificación y “primarización” estructural; regresividad distributiva dentro del sector (en la relación de empresas de distinto tamaño y los asalariados); por último un creciente proceso de concentración económica y concentración del capital (Pucciarelli, 1998; Azpiazu, Basualdo, Schorr, 2000; Torrado, 2007).

Como correlato de este proceso se produce una acelerada regresividad en la distribución de los ingresos, lo cual se expresa también en los crecientes niveles de pobreza⁸, 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 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

⁸ Es en este contexto que surge el Plan Alimentario Nacional, conocido como la “Caja PAN”, que ya retomaba criterios de focalización en torno a las nociones de “pobreza extrema” o “vulnerabilidad”, pero que tuvo un alcance significativo en cuanto a la cantidad de hogares sobre los que tuvo efecto (Tenti Fanfani, 1989; Golbert, 2010; Grondona, 1012).

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.

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

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*⁹ 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 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 de empleo (Arceo, Monsalvo, Schorr, Wainer, 2008). Algunos especialistas entienden que esta tendencia no modificó la

⁹ La voz *workfare* proviene del juego de palabras entre *welfare* (bienestar, pero también asistencia) y *work* (trabajo), y es el nombre con que se aludió a la reforma algosajona de los Estados de Bienestar. Su característica distintiva fue la obligatoriedad para los “beneficiarios” de realizar una *contraprestación* laboral o de capacitación laboral como modo de promover su *empleabilidad* (Grondona, 2012).

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 reinversión 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.

4. Reflexiones finales

En estas páginas hemos intentado situar a la prevención del delito como un de los ejes estructuradores de las formas en que los proyectos que reivindicaban una “seguridad democrática” disputaron al interior del campo delimitado por la cuestión de la in/seguridad que se conformó en Argentina a finales de la década de 1990. La recuperación de esa orientación “social”, justamente en el momento en el que las orientaciones neoliberales y neoconservadoras ponían en jaque el “consenso welfarista” dentro del campo del control del delito, le da el tono socialdemócrata o progresista que la prevención social adquirió en la mayoría de los contextos de surgimiento, como observamos en la primera parte de nuestro trabajo. El caso argentino muestra esta configuración, al presentarse como la materialización de un proyecto tendiente a una *política democrática de seguridad* que construye su campo de adversidad frente a las posturas de “mano dura” entendidas como autoritarias. Sin embargo, hemos desarrollado cómo la puesta en marcha de intervenciones de prevención del delito y su particular vínculo con el campo de la política social diferenció los proyectos por una “seguridad democrática” que abrieron y cerraron la década.

El último movimiento que identificamos en el campo de la política social fue el que mostró ciertas tendencias hacia una recentralización de la matriz de la seguridad social desde mediados de la última década. En nuestro país, esta tendencia tuvo uno de sus puntos más intensos en la creación de la Asignación Universal por Hijo para la Protección Social (AUHPS) en el año 2009, que además reconfiguró la relación, entre seguridad social y asistencia, central para nuestro problema de investigación. Ubicamos el surgimiento de la AUHPS y el desdibujamiento que ella produce en las modalidades tipo *workfare* (incluido el PEC alejándose de la contraprestación en tanto modo de condicionalidad), como una de las condiciones de posibilidad que abre el proceso de desacoplamiento entre los campos de la política social y la política criminal en las formas en que este se había configurado en las estrategias preventivas durante la última década. La entrada del Programa de Empleo Comunitario (programa tipo *workfare* que sustentó a los programas de prevención del delito como el Programa Comunidades Vulnerables, en tanto era la transferencia de ingresos que se otorgaba a sus destinatarios, por la *contraprestación* de la participación en las actividades “preventivas”) en su etapa de finalización luego de la creación de la AUHPS, lo que implicó la clausura de nuevas “altas” en los programas preventivos, significó uno de los elementos que generaron un progresivo debilitamiento de estas intervenciones que imposibilitaron continuar con las modalidades que los estructuraron durante el período estudiado. De esta manera, si la descentralización de la seguridad social y la preponderancia

de la asistencia (en las formas particulares del *workfare* y el *desarrollo comunitario*) abrieron la superficie de contacto en el campo de la política social para la articulación estratégica con el campo de la política criminal en las estrategias de prevención social, la tendencia a la recentralización de la seguridad social y la reconfiguración de su relación con la asistencia, marcan la obturación de ese espacio y la promoción de un desacople de dicha articulación.

Como analizamos, este proceso se articula con las transformaciones en el campo de la política criminal. El posicionamiento por una política democrática de seguridad que se expresó en la creación del Ministerio de Seguridad hizo pie en dos ejes: el control político de la seguridad, particularmente de las fuerzas policiales; y la promoción de la participación comunitaria, interpelando a sujetos colectivos, políticos y sociales. Como vimos, la recuperación de la prevención del delito (incluida la prevención social) no fue ajena a las formulaciones y documentos programáticos del nuevo ministerio; sin embargo, se observó una decisión de no avanzar en esa línea de intervención, descentrando a la prevención social del delito de su desarrollo. Este descentramiento de la idea de prevención social del delito se correspondió con el debilitamiento y casi absoluta desaparición de las estrategias de prevención social del delito que en Argentina intentaron tener cierta envergadura o alcance nacional. De esta manera, observamos que en el mismo momento, en el mismo proceso socio-político, en el que se desdibujan los lineamientos del campo de la política social que habían abierto una superficie de articulación estratégica con las orientaciones preventivas, en el campo de la política criminal surgió un nuevo proyecto de una “seguridad democrática” que, aunque retomaba en sus programaciones la cuestión de atacar las “causas sociales” con estrategias preventivas, no estableció nunca su desarrollo.

Entendemos que el delinear estas tendencias nos permiten aportar algunas claves analíticas para complejizar los debates en nuestras sociedades acerca de los sentidos y los contenidos político-culturales sobre la cuestión de una “seguridad democrática”, en el contexto de la creciente importancia que la seguridad viene adquiriendo como problema público en las últimas décadas. En particular, las formas de vinculación entre los campos de la política social y la política criminal que promovieron fuerzas progresistas mostraron como superficie de articulación las modalidades asistenciales más propias de la reforma neoliberal de lo social, lo que plantea el interrogante acerca de los materiales con los que puede recomponerse un posicionamiento crítico de las formas más regresivas y punitivas de abordaje de la seguridad.

5. Bibliografía

Abeles, M. (1999) “El proceso de privatizaciones en la Argentina de los noventa: ¿reforma estructural o consolidación hegemónica?”. En *Época*, Vol. 1, N° 1, Buenos Aires.

Aguilar, P.; Alú, M.; Dimarco, S.; Grondona, A.; Montero, A. (2006) “Empoderamiento, lazo comunitario y construcción de subjetividades. Aproximación a la estrategia de lucha contra la pobreza en documentos del Banco Mundial”. En Murillo, S. (Coord.) Banco Mundial: Estado, mercado y sujetos en las nuevas estrategias frente a la cuestión social. Ediciones del CCC, Buenos Aires.

Aguirre, P. (2005) *Estrategias de consumo: qué comen los argentinos que comen*. Miño y Davila, Buenos Aires.

Alvarez Leguizamón, S. (2005) "Introducción". En Alvarez Leguizamón, S. (Comp.) Trabajo y producción de la pobreza en Latinoamérica y el Caribe: estructuras, discursos y actores. CLACSO, Buenos Aires.

Álvarez Leguizamón, S. (2006) "La invención del desarrollo social en la Argentina: historia de 'opciones preferenciales por los pobres'". En Andrenacci, L. (compilador) (2006) Problemas de política social en la Argentina contemporánea, Prometeo-UNGS, Buenos Aires.

Alvarez Leguizamón, S. (2008) Pobreza y desarrollo en América Latina: el caso de Argentina. Universidad Nacional de Salta, Salta.

Alvarez Uría, F. (1998) "Retórica neoliberal: la gran ofensiva de los científicos sociales contra las políticas sociales en EEUU". En Claves de razón práctica, Nº 80 (págs. 20-28). Promotora General de Revistas, PROGRESA.

Arceo, N.; Monsalvo, A.; Schorr, M. y Wainer, A. (2008) Empleo y salarios en la Argentina. Una visión de largo plazo. Colección Claves para Todos. Capital Intelectual, Buenos Aires.

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.

Ayos, E. (2010b) "Individualización y prevención 'social' del delito en Argentina: la reactualización de las 'clases peligrosas'", en Revista Katálysis, Fascículo 2, Volume 13, Año 2010. Universidade Federal de Santa Catarina.

Ayos, E.; Dallorso, N., Rangugni, V. y Recepter, C. (2010) "La Argentina neoliberal: naturalización de la fragmentación social y exacerbadción punitiva". En Sozzo, Máximo (Comp.), Delito y Sociedad: Por una sociología crítica del control social. Ensayos en honor de Juan S. Pegoraro. Editores Puerto, Buenos Aires.

Azpiazu, D., Basualdo, E. y Schorr, M. (2000) La reestructuración y el redimensionamiento de la producción industrial argentina durante las últimas décadas. Instituto de Estudios y Formación de la CTA, Buenos Aires.

Baratta, A. (1986) Criminología Crítica y Crítica del Derecho Penal. Siglo XXI Editores, Buenos Aires.

Baratta, A. (1997): "Política Criminal: entre la política de seguridad y la política social". En Carranza, E. (coord.) Delito y seguridad de los habitantes. Siglo XXI editores, México DF.

- Bergalli, R. (2003) “El nuevo paradigma criminológico de la exclusión social” en Young, Jock La sociedad excluyente. Exclusión social, delito y diferencia en la Modernidad tardía. Marcial Pons: Madrid.
- Bertranou, J. y Calderón, F. (2008) “Introducción”. En Álvarez, A. et al Estado, democracia y seguridad ciudadana. Aportes para el debate. Programa de Naciones Unidas para el Desarrollo – PNUD, Buenos Aires.
- Boutellier, H. (2001) “The convergence of social policy and criminal justice” European Journal on Criminal Policy and research, Volume 9, N°4 Winter.
- Bresser Pereira, L. C. (1991) “La crisis de América Latina ¿Consenso de Washington o crisis fiscal?”, en Revista Pensamiento Iberoamericano, N° 19, Madrid.
- Caimari, L. (2002) “Castigar civilizadamente. Rasgos de modernización punitiva en la Argentina (1827-1930). En Gayol, S y Kessler, G. (comp.) Violencias, justicias y delitos en la Argentina. Buenos Aires: Ediciones Manantial y Universidad Nacional de General Sarmiento.
- Caimari, L. (2004) Apenas un delincuente. Crimen, castigo y cultura en la Argentina, 1880-1955. Siglo XXI, Buenos Aires.
- Calzado, M. (2002): “«Cualquiera puede ser el próximo». Delito, minoridad e inseguridad: un estudio en la prensa gráfica”. En Cuadernos Críticos de Comunicación y Cultura, N° 3, Universidad de Buenos Aires, Buenos Aires.
- Calzado, M. (2004) “Discursos sociales y prácticas punitivas. Las construcciones significantes de la opinión pública en las asambleas del Plan de Prevención del Delito”. En Revista Delito y Sociedad, N°20. Ediciones UNL, Santa Fe.
- Calzado, M. y Van Den Dooren S. (2009) ¿Leyes Blumberg? Reclamos sociales de seguridad y reformas penales, en Revista Delito y Sociedad, N° 27. Ediciones UNL, Santa Fe.
- Carrión, F. (2009) “Prevención: ¿una propuesta “ex ante” al delito?”. En Urvio, Revista Latinoamericana de Seguridad Ciudadana. N° 6, Quito, Enero 2009, pp. 7-14.
- Castel, R. (1997) Las metamorfosis de la cuestión social. Una crónica del salariado. Ed. Paidós, Buenos Aires.
- Castel, R. (2001) “Presente y genealogía del presente. Pensar el cambio de una forma no evolucionista”. En Archipiélago: Cuadernos de crítica de la cultura, N° 47.
- Castel, R. (2004) La inseguridad social. ¿Qué es estar protegido? Manantial, Buenos Aires.
- 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.
- Centeno, M. A. (2001), Isomorphic Neoliberalism and the Creation Of Inevitability, Princeton University, USA, working draft.

Ciafardini, M. ([2000] 2008) "Epílogo". En Lea, John y Young, Jock (2008) ¿Qué hacer con la ley y el orden? Editores del Puerto, Buenos Aires.

Ciafardini, M. (2006) Delito Urbano en la Argentina. Las verdaderas causas y las acciones posibles. Ariel, Buenos Aires.

Cortés, R. y Marshall, A. (1999) ""Estrategia económica, instituciones y negociación política en la reforma social de los '90". En: Revista Desarrollo Económico N° 154. IDES. Buenos Aires.

Cravino, M. C.; Fournier, M.; Neufeld, M.R. Y Soldano, D. (2002) "Sociabilidad y micropolítica en un barrio bajo planes". En: Andrenacci, L. (organizador) Cuestión social y política social en el Gran Buenos Aires. UNGS, Buenos Aires.

Crawford, A. (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 Sirimarcó, M. (2007) "Configuración de territorios de violencia y control policial: corporalidades, emociones y relaciones sociales" En Cuadernos de Antropología Social, N°25 Buenos Aires, enero/julio.

Dallorso, N. (2011) Manzaneras y comadres. Continuidades y transformaciones en las intervenciones gubernamentales: de la protección materno-infantil a las transferencias monetarias condicionadas (Conurbano Bonaerense, 2005-2009). Tesis Doctoral Facultad de Ciencias Sociales, Universidad de Buenos Aires. Mimeo.

Dammert, L. (2003) "Participación comunitaria en la prevención del delito en América Latina. ¿De qué participación hablamos?" En Revista Delito y Sociedad, N°18-19. Ediciones UNL, Santa Fe.

Dammert, L. (2007) "Seguridad pública en América Latina: ¿qué pueden hacerlos gobiernos locales?". En Nueva Sociedad N° 212, noviembre-diciembre.

Danani, C. (1996) "Algunas precisiones sobre la política social como campo de estudio y la noción de población-objeto". En Susana Hintze (org.) Políticas sociales. Contribución al debate teórico-metodológico. CBC-UBA, Buenos Aires.

Danani, C. (1999) "De la heterogeneidad de la pobreza a la heterogeneidad de los pobres. Comentarios sobre la investigación social y las políticas sociales". En Revista Sociedad N° 14, UBA, Buenos Aires.

Danani, C. (2004) "El alfiler en la silla: sentidos, proyectos y alternativas en el debate de las políticas sociales y de la economía social. Introducción". En Danani, C. (comp.) Política social y economía del trabajo. UNGS/OSDE/Altamira, Buenos Aires.

Danani, C. (2005) "Las políticas sociales de los '90: los resultados de la combinación de individualización y comunitarización de la protección". En Coloquio Internacional: Trabajo, conflictos sociales e integración monetaria: América Latina en una perspectiva comparada. Instituto de Ciencias (UNGS)/Institut de Reserche por le Développement/ANPCyT-FONCyT, Buenos Aires.

Danani, C. (2005b) La construcción socio-política de la relación asalariada: obras sociales y sindicatos en la Argentina, 1960-2000. Tesis de doctorado. Universidad de Buenos Aires. Mimeo.

Danani, C. (2010): “El espacio público en su laberinto: las políticas sociales y las confrontaciones del universalismo”. En: Gluz, N. y Arzate Salgado, J. (compiladores): Particularismo y universalismo en las políticas sociales: el caso de la educación. UNGS-Universidad Autónoma del Estado de México. Buenos Aires.

Danani, C. y Grassi, E. (2008): “Ni error ni omisión. El papel de la política de Estado en la producción de las condiciones de vida y de trabajo. El caso del sistema previsional, Argentina 1993-2008”. En: Lindenboim, J.(comp): Trabajo, ingresos y políticas en Argentina. Contribuciones para pensar el siglo XXI. Editorial Eudeba, Buenos Aires. Pág. 259-298.

Danani, C. y Grassi, E. (2009) “Con la mira en el trabajo”. En Grassi, Estela y Claudia Danani (organizadoras) El mundo del trabajo y los caminos de la vida. Buenos Aires: Espacio Editorial.

Danani, C. y Lindenboim, J. (2003) “Trabajo, política y políticas sociales: ¿hay algo de particular en el caso argentino?”. En Danani, C. y Lindenboim, J. (Coord.) Entre el trabajo y la política: las reformas de las políticas sociales argentinas en perspectiva comparada. Biblos, Buenos Aires.

Danani, C. y Hintze, S. (2011): “Reformas y contra-reformas de la protección social: la seguridad social en la Argentina en la primera década del siglo”. Revista *Reflexión Política* N° 24 – Año 12 – Universidad Autónoma de Bucaramanga, Colombia.

Daroqui, A. (2003) “Las seguridades perdidas” en *Argumentos*, Revista Electrónica del Instituto de Investigaciones Gino Germani (UBA), Buenos Aires.

Daroqui, A (2009) *Muertes silenciadas: la eliminación de los “delincuentes”. Una mirada sobre las prácticas y los discursos de los medios de comunicación, la policía y la justicia*, Ediciones del CCC, Buenos Aires.

Daroqui, A. y Guemureman, S. (2004) “Políticas penales de seguridad dirigidas hacia adolescentes y jóvenes en la década del '90 en la Argentina”, en Muñagorri, I. y Pegoraro, J.: *La relación seguridad-inseguridad en centros urbanos de Europa y América Latina*, Dykinson, Madrid. .

De Giorgi, A. (2006) *El gobierno de la excedencia. Posfordismo y control de la multitud*, Traficantes de sueños, Barcelona.

De Giorgi, A. (2009) “Hacia una economía post-fordista del castigo: la nueva penología como estrategia de control post-disciplinario”. En *Delito y Sociedad. Revista de Ciencias Sociales*, N° 27, Buenos Aires.

De Maillard, Jacques (2009) “El gobierno local de la seguridad pública en Francia: fragmentaciones y nuevas orientaciones”. En *Urvio, Revista Latinoamericana de Seguridad Ciudadana*. N° 6, Quito, Enero 2009, pp. 83-98.

De Marinis, P. (1998) “La espacialidad del Ojo miope (del poder). (Dos ejercicios de cartografía postsocial)”. En *Archipiélago, cuadernos de crítica de la cultura*, N° 34-35, Buenos Aires.

De Marinis, P. (2002) “Ciudad, “cuestión criminal” y gobierno de poblaciones”, en *Revista Política y Sociedad*, Volumen 39, Nro. 2, Madrid.

De Marinis, P. (2004) “In/ Seguridad/es sin sociedad/es: cinco dimensiones de la condición postsocial”, en Ignacio Muñagorri y Juan Pegoraro (coord.): *La Relación seguridad – inseguridad en centros*

urbanos de Europa y América Latina. Estrategias, políticas, actores, perspectivas y resultados. Dykinson, Madrid.

De Marinis, P. (2005) "16 comentarios sobre la(s) sociología(s) y la(s) comunidad(es)". En *Papeles del CEIC*, N° 15, CEIC, Universidad del País Vasco, España.

Dellasoppa, E. (2011) "La implementación de estrategias descentralizadas de seguridad pública en Brasil: Una visión crítica". En Fuentes et al, *Seguridad ciudadana en América Latina. Miradas críticas a procesos institucionales.* Universidad de Chile, Chile.

Domínguez Lostaló, J. C. (1999) "Modelos de intervención con niños/adolescentes en conflicto con la ley. En el marco de la convención internacional sobre los derechos del niño, sus dispositivos técnicos y su ética". En Domínguez Lostaló, J. C. (Comp.) *La doctrina de la protección integral en América Latina.* Ediciones Caleuche, Buenos Aires.

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.

Edwards, A. y Hughes, G. (2009b) "Comparando el gobierno de la seguridad en Europa: un enfoque geohistórico". En Urvio, *Revista Latinoamericana de Seguridad Ciudadana.* N° 6, Quito, Enero 2009, pp. 25-40.

Esping Andersen, G. (1993) *Los Tres Mundos del Estado de Bienestar,* Edicions Alfons el Magnánim, Valencia.

Ezcurra, A. M. (1998) *¿Qué es el neoliberalismo? Evolución y límites de un modelo excluyente,* Lugar Editorial, Buenos Aires.

Feeley, M. y Simon, J. (1998) "La nueva penología: Notas acerca de las estrategias emergentes en el sistema penal y sus implicaciones", en *Revista Delito y Sociedad*, N° 6-7, pp. 33-58. Ediciones UNL, Santa Fe.

Fernández Pedemonte, D. (2001) *La violencia del relato: discurso periodístico y casos policiales.* La Crujía Ediciones, Buenos Aires.

Fernández Pedemonte, D. (2008) "Editar la violencia. Dimensión ideológica de las noticias sobre inseguridad". En Álvarez, A. et al *Estado, democracia y seguridad ciudadana. Aportes para el debate.* Programa de Naciones Unidas para el Desarrollo – PNUD, Buenos Aires.

Foucault, M. (1999) *Vigilar y Castigar,* Siglo XXI, México.

Foucault, M. (2007). *Nacimiento de la biopolítica. Curso en el Collège de France (1978-1979).* Buenos Aires: FCE.

Galvani, M., Mouzo, K., Ortiz Maldonado, N., Rangugni, V., Recepter, C., Ríos, A., Rodríguez, G. y G. Seghezso (2010) *A la inseguridad la hacemos entre todos. Prácticas académicas, mediáticas y policiales,* Hekht Editores, Buenos Aires

Garland, D. (1985) *Punishment and welfare: a history of penal strategies.* Aldershot: Grower.

- Garland, D. (2005) *La cultura del control. Crimen y orden social en la sociedad contemporánea*. Editorial Gedisa, Barcelona.
- Garland, D. and Sparks, R. (eds.) (2000) *Criminology and Social Theory*. Oxford University Press, Oxford.
- Golbert, L. (2004) *¿Hay opciones en el campo de las políticas sociales? El caso del Gobierno de la Ciudad Autónoma de Buenos Aires*. CLACSO, Buenos Aires.
- Golbert, L. (2006) “¿Derecho a la inclusión o paz social? El programa para jefes/as de hogares desocupados”. En Franco, R. y Lanzaro, J., *Política y políticas públicas en los procesos de reforma latinoamericanos*. Flacso-México; CEPAL; Miño y Dávila, México, DF.
- 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-traducion-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.
- Hope, T. (2009) “The political evolution of situational crime prevention in England and Wales”. En Crawford, A. (Ed.) *Crime Prevention Policies in Comparative Perspective*. Willan Publishing, Devon, UK.
- Hopp, M. (2009) “La construcción de nuevos sentidos del trabajo en las políticas de promoción de desarrollo socio-productivo en la Argentina post-convertibilidad”. *Revista Margen de Trabajo Social* N° 55, Buenos Aires. Disponible en: <http://www.margen.org/suscri/margen55/hopp.pdf>
- Isla, A. (2007) *En los márgenes de la ley: inseguridad y violencia en el Cono Sur*. Editorial Paidós, Buenos Aires.
- Isla, A. (2002): “Los malvivientes”. En Gayol, S. y Kessler, G.: *Violencias, delitos y justicias en la Argentina*, UNGS / Manantial, Buenos Aires.
- Kessler, G. (2002) “Entre fronteras desvanecidas. Lógicas de articulación de actividades legales e ilegales en los jóvenes”. En Gayol, S y Kessler, G. (comp.) *Violencias, justicias y delitos en la Argentina*. Ediciones Manantial y Universidad Nacional de General Sarmiento, Buenos Aires.
- Kessler, G. (2006). *Sociología del delito amateur*. Paidós, Buenos Aires.
- Lea, J. y Young, J. (2008) *¿Qué hacer con la ley y el orden?* Editores del Puerto, Buenos Aires.

- Medina Ariza, J. (2010) “Políticas de seguridad ciudadana en el contexto urbano y prevención comunitaria. La experiencia anglosajona”. En *Revista Electrónica de Ciencia Penal y Criminología*, N° 12-02, Universidad de Granada.
- Melossi, D, y Pavarini, M. (1987) *Cárcel y fábrica: Los orígenes del sistema penitenciario*, México, Siglo XXI.
- Melossi, D. y Selmini, R. (2009) “‘Modernisation’ of institutions of social and penal control in Italy/Europe: the ‘new’ crime prevention”. En Crawford, A. (Ed.) *Crime Prevention Policies in Comparative Perspective* . Willan Publishing, Devon, UK.
- Míguez, D.; Isla, A. (2010): *Entre la inseguridad y el temor. Instantáneas de la sociedad actual*, Paidós, Buenos Aires.
- Míguez, D. (2002): «Los rostros del desorden. Fragmentación social y la nueva cultura delictiva en sectores juveniles» en Gayol, S. y Kessler, G.: *Violencias, delitos y justicias en la Argentina*, UNGS / Manantial, Buenos Aires.
- Minteguiaga, A. (2009): *Lo público de la educación pública: la reforma educativa de los noventa en Argentina*. FLACSO México, México.
- 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.
- Newman, O. (1972) *Defensible space. Crime prevention through urban design*. London: MacMillan.
- O’Malley, P. (2004) “Riesgo, poder y prevención del delito”. En *Revista Delito y Sociedad*, N° 20, pp. 79-102. Ediciones UNL, Santa Fe.
- O'Malley, P. and Hutchinson, S. (2007) Reinventing Prevention: Why Did 'Crime Prevention' Develop So Late? (2007). *British Journal of Criminology*, Vol. 47, No. 3, pp. 437-454.
- Oszlak, O. (2000) “El mito del estado mínimo: una década de reforma estatal en la argentina” Trabajo presentado al *IV Congreso Internacional del CLAD sobre Reforma del Estado y la Administración Pública*. Santo Domingo
- Palomino, H. (2007) “La instalación de un nuevo régimen de empleo en Argentina de la precarización a la regulación” en *Revista Latinoamericana de Estudios del Trabajo (RELET)* ISSN-e 1856-8378, Año 12, N°. 19, 2007, págs. 121-144
- Palomino, H. y Trajtemberg, D. (2006) “Una nueva dinámica de las relaciones laborales y la negociación colectiva en la Argentina” en *Revista de Trabajo*, Año 2, Número 3, Julio - diciembre 2006, págs. 47 - 68.
- 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. (1999) “Inseguridad Urbana y los Delitos de la Autoridad y el Poder” En Sozzo, M. (Ed): *Seguridad Urbana: Nuevos Problemas, Nuevos Enfoques*, Editorial UNL, Santa Fe.
- Pegoraro, J. (2001) “Inseguridad y violencia en el marco del control social”. En *Espacio Abierto*, Cuaderno Venezolano de Sociología, Vol.10, Nº 3.
- Pegoraro, J. (2001b) “Las políticas de seguridad y la participación comunitaria en el marco de la violencia social”. En Briceño-León, R. (Comp.) *Violencia, sociedad y justicia en América Latina*. CLACSO, Buenos Aires.
- Pegoraro, J. (2002) “Teoría Sociológica y Delito Organizado: El Eslabón Perdido” en *Encrucijadas UBA. Revista de la Universidad de Buenos Aires*, Nº 19. Buenos Aires.
- Pegoraro, J. (2003) Una reflexión sobre la inseguridad. *Argumentos. Revista electrónica de crítica social*. Instituto de Investigaciones Gino Germani, 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*, Nº 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 Mígues, 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.
- Salvia, A. (2012) *La trampa neoliberal. Un estudio sobre los cambios en la heterogeneidad estructural y la distribución del ingreso: 1990 - 2003*. Buenos Aires: EUDEBA.
- Sánchez, S. (2008) “Bifurcación teórica, imbricación práctica. Un análisis sobre el Plan de Protección Integral de Barrios en Villa La Cava”. Ponencia presentada en las V Jornadas de Sociología de la UNLP 2008, Ciudad de La Plata.
- 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*, Nº 6, Flacso Ecu
- SNEEP (2010) *Sistema Nacional de Estadísticas sobre Ejecución de la Pena Informe Anual República Argentina Año 2010*. Dirección Nacional de Política Criminal, Buenos Aires.
- Sojo, A. (1990) “Naturaleza y selectividad de la política social” en *Revista de la Cepal*, Nº41, Santiago de Chile.
- Sozzo, M. (1999) *Seguridad Urbana: Nuevos Problemas, Nuevos Enfoques*, UNL, Santa Fe.

Sozzo, M. (2000) “Seguridad Urbana y Técnicas de Prevención del Delito” En *Cuadernos de Jurisprudencia y Doctrina Penal*, N° 10, Buenos Aires.

Sozzo, M. (2003) “Globalización y control del delito. Algunas reflexiones exploratorias”. En *Revista de la Facultad de Ciencias Jurídicas y Sociales*. N° 3. Año 3. Ediciones UNL, Santa Fe.

Sozzo, M. (2007) “Populismo punitivo, proyecto normalizador y prisión depósito en Argentina”. En *Revista Nueva Doctrina Penal*. Del Puerto, Buenos Aires.

Sozzo, M. (2008) *Inseguridad, prevención, policía*. FLACSO Ecuador, Quito.

Taylor, I.; Walton, P. y Young, J. (2007) *La nueva criminología: contribución a una teoría social de la conducta desviada*. Amorrortu, Buenos Aires.

Tiscornia, S. (1998). "Violencia policial. De las prácticas rutinarias a los hechos extraordinarios". En: Inés Izaguirre (comp.), *Violencia social y derechos humanos*. Eudeba, Buenos Aires.

Tonkonoff, S. (2003) “Microdelitos, juventudes y violencias: La balada de los pibes chorros”. En *Revista Delito y Sociedad*, N°18-19. Ediciones UNL, Santa Fe.

Tonkonoff, S. (2007b), “Juventud, exclusión y delito. Notas para la reconstrucción de un problema”. Disponible en <http://www.pensamientopenal.com.ar/01032010/criminologia01.pdf>

Tonkonoff, Sergio (2007a) “Tres movimientos para explicar por qué los Pibes Chorros visten ropas deportivas”. En AAVV, *La Sociología AHORA*. Siglo XXI Editores, Buenos Aires.

Torrado, S. (2007): “Estrategias de desarrollo, estructura social y movilidad”. En: Torrado, S. (comp): *Población y bienestar en la Argentina del primero al segundo Centenario (Tomo I)*. Edhasa. Buenos Aires.

Torre, J. C. y Gerchunoff, P. (1996) “La política de liberalización económica en la administración de Menem”. En *Revista Desarrollo Económico*, Vol. 36, N° 143. Buenos Aires.

Vera, J. (2012) “Desigualdad económica en la Argentina (1992-2010) Incidencia de las persistentes heterogeneidades estructurales del régimen social de acumulación”, Tesis de Doctorado, Doctorado en Ciencias Sociales, Facultad de Ciencias Sociales, Universidad de Buenos Aires. Disponible en: http://www.catedras.fsoc.uba.ar/salvia/programa/biblioteca/bolsa/Tesis_Vera.pdf

Vilker, S. (2011) “No hay solución. Un estudio de recepción de noticias sobre juventud y delito del repertorio cultural de la víctima al nihilismo propositivo”. En Gutiérrez, Mariano (comp.) *Populismo punitivo y justicia expresiva*, Buenos Aires, Fabián J. Di Plácido Editor.

Wacquant, L. (2000) *Las cárceles de la miseria*. Manantial, Buenos Aires.

Wyvekens, A. (2009) “The evolving story of crime prevention in France”. En Crawford, A. (Ed.) *Crime Prevention Policies in Comparative Perspective*. Willan Publishing, Devon, UK.

Zaffaroni, R. E. (1990) *En busca de las penas perdidas. Deslegitimación y dogmática jurídico-penal*. Temis, Santa Fe de Bogotá.

Young, J. (2001) “Canibalismo y bulimia: patrones de control social en la modernidad tardía”, en *Revista Delito y Sociedad*, N° 15-16. Ediciones UNL, Santa Fe.

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

Young, J. (2008) “Merton con energía, Katz con estructura. La sociología del revanchismo y la criminología de la transgresión”, en *Revista Delito y Sociedad*, N° 25. Ediciones UNL, Santa Fe.

6. Resumen

El objetivo de este trabajo es analizar las modalidades históricas, políticas y sociales del vínculo particular que las políticas de prevención social del delito establecieron con el campo de la política social en la Argentina de la última década, participando en su desarrollo de diferentes proyectos orientados hacia una “política democrática de seguridad” que intentaron disputar el campo de enfrentamientos configurado en torno a la nueva “cuestión de la in/seguridad”. Este trabajo es producto de una investigación mayor, la cual tuvo por objetivo analizar los modos de problematización de la relación entre delito y condiciones de vida en el desarrollo de las políticas de prevención social del delito en Argentina, durante la primera década del nuevo siglo, entendiendo estas estrategias preventivas como espacios de intersección entre la política criminal y la política social. Esta mirada nos permite interrogarnos por las mutaciones históricas generales que se observan en las políticas sociales y criminales, como un eje analítico central para aprehender los procesos en los cuales participan las estrategias de prevención social. Asimismo, las políticas de prevención social del delito y las formas particulares en que estas reconstruyen la relación entre delito y condiciones de vida emergen en un campo de contradicciones y debates políticos que, en la Argentina a partir de los años '90, se estructuró a partir de dos vectores: en primer lugar, en torno a la noción de “inseguridad”, siendo parte de las orientaciones generales que adoptó la política criminal en el período bajo estudio. En segundo lugar, también surgen del entramado de fuerzas que en el campo de la política social organizó nuevas formas de tematizar la pobreza y el desempleo. Por ello, la reconstrucción histórica de dichos campos se presenta como marco interpretativo ineludible para analizar las políticas preventivas en sus particularidades histórico-políticas. Para la realización de nuestra investigación se adoptó un enfoque metodológico cualitativo. Dados los diferentes ejes que recortan nuestro problema de investigación, hemos diferenciado tres planos de indagación empírica y reconstrucción analítica: el de las condiciones socio-políticas e institucionales generales; el plano que refiere a la cuestión específica de la relación entre condiciones de vida y delito, en términos de sus modos de problematización; y por último, la dimensión de las formas de problematización que circulan en el desarrollo de políticas específicas de prevención social del delito en Argentina durante la primera década del siglo XXI. Sobre la selección de la implementación de estos programas en diferentes unidades político-administrativas y de gestión, la investigación combinó el uso de fuentes primarias (entrevistas en profundidad a funcionarios y operadores de los programas analizados) y fuentes secundarias de diversos tipos, acordes a los diferentes plano de indagación empírica que hemos señalado.

Palabras Claves

Seguridad democrática – prevención del delito – política social