

En *Por una sociología crítica del control social. Ensayos en honor a Juan S. Pegoraro*. Buenos Aires (Argentina): Editores del Puerto.

# La Argentina neoliberal: Naturalización de la fragmentación social y exacerbación punitiva.

Ayos, Emilio Jorge, Dallorso, Nicolás,  
Rangugni, Victoria y Recepter, Celina.

Cita:

Ayos, Emilio Jorge, Dallorso, Nicolás, Rangugni, Victoria y Recepter, Celina (2010). *La Argentina neoliberal: Naturalización de la fragmentación social y exacerbación punitiva*. En *Por una sociología crítica del control social. Ensayos en honor a Juan S. Pegoraro*. Buenos Aires (Argentina): Editores del Puerto.

Dirección estable: <https://www.aacademica.org/emilio.ayos/32>

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



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>.

## **La Argentina neoliberal: Naturalización de la fragmentación social y exacerbación punitiva.**

Emilio Ayos,  
Nicolás Dallorso,  
Victoria Rangugni,  
Celina Recepter.

Los que escribimos este artículo formamos parte del Programa de Estudios del Control Social (PECoS), que Juan Pegoraro dirige desde 1993. Allí participamos en varias actividades vinculadas al programa: la materia “Delito y Sociedad, Sociología del Sistema Penal” de la Carrera de Sociología de la Universidad de Buenos Aires, la Revista de Ciencias Sociales “Delito y Sociedad” y el Seminario Permanente de Estudios sobre el Control Social del Instituto de Investigaciones Gino Germani, entre otras. En todos estos espacios pueden verse la responsabilidad intelectual y el compromiso académico de Juan Pegoraro y acciones que definen elecciones teóricas y marcos de inteligibilidad con una mirada poco complaciente con la propia disciplina.

La pertenencia a esos espacios y el trabajo con Juan Pegoraro nos enriqueció en muchos sentidos: no sólo discutimos detenidamente la relevancia de nuestros problemas de investigación, sino que, también, participamos de un espacio de compañerismo donde inquietudes y posiciones teóricas y políticas son compartidas y debatidas. Allí hicimos amistades entrañables, construimos y defendimos con tantos otros un espacio de trabajo colectivo en el que Juan fue siempre nuestro maestro, interlocutor y compañero. Por eso decidimos escribir juntos estas páginas, porque seguimos pensando que ese espacio de producción de conocimiento crítico que Juan facilita, promueve y fortalece es una herramienta de enorme valor heurístico y político que es preciso defender.

En el presente artículo relevaremos algunos de los rasgos más salientes del orden social poswelfarista en la Argentina contemporánea y su relación con las formas de definir y abordar el tema del delito. Intentamos retomar, así, algunas de las preocupaciones abordadas por Juan S. Pegoraro y las herramientas conceptuales elaboradas para hacer frente a esas preocupaciones.

Como es sabido, a partir de la implantación del modelo neoliberal se clausura un ciclo caracterizado por la extensión paulatina de seguridades sociales al conjunto de la población y se inaugura uno nuevo, en el que la inseguridad se instala como nueva forma de gestión de la fragmentación y la desigualdad sociales. En esta coyuntura, si bien se han producido novedades en el campo de las intervenciones orientadas a la administración del delito, como la emergencia de la *nueva prevención*, queremos resaltar que, paralelamente, se ha extendido un proceso de inflación punitiva en el que se pueden identificar fácilmente reformas procesales restrictivas de las garantías constitucionales, una marcada exacerbación de la violencia policial y el incremento superlativo del encierro incapacitante dirigido solamente a castigar a los sectores excluidos del modelo socioeconómico.

### **Des/protección/es: del *paradigma de la seguridad* al de la *inseguridad*.**

El régimen de acumulación heredado del fin de la Segunda Guerra Mundial posibilitó que se estructurara la “forma Estado” y su relación con el orden social en el marco del *paradigma de la seguridad* (Pegoraro, 1997). En una etapa verdaderamente excepcional del desarrollo del capitalismo, el aumento de la producción global posibilitó la inclusión de importantes sectores de la población bajo el paraguas de la seguridad social. De este modo, a partir de la segunda posguerra en la Argentina, la extensión de las seguridades sociales, que se expresaron en la masificación y consolidación del modelo bismarckiano de esquema contributivo, convivieron con una sostenida debilidad de las instituciones democráticas, la proscripción de la fuerza política mayoritaria y la intolerancia a la disidencia política. Así, a partir de mediados de la década de 1940, al ya existente desarrollo del sistema universalista de educación pública lo siguió la creación de un nuevo sistema universalista de salud pública, basado tanto en la estructuración de un sistema hospitalario a nivel nacional y en la creación de centros médicos ambulatorios como en el crecimiento y consolidación del sistema de obras sociales. Asimismo, se impulsaron las seguridades en materia previsional a través de la expansión de la cobertura legal a todos los sectores laborales y la adopción de un sistema de reparto, que asumía la idea de que el sistema previsional debía ser un instrumento para la redistribución del ingreso y se sustentaba en una lógica implícita de un pacto intergeneracional por el cual los trabajadores activos sostenían a la pasividad por vejez, invalidez o fallecimiento de un familiar. Este modelo de protección social mutua, asociado al trabajo como propiedad social, construyó un entramado que proveyó seguridad en las diferentes etapas de la vida y frente a circunstancias en las que el individuo no puede solventar su reproducción y la de su familia a través de su trabajo.

A partir de mediados de la década de 1970 durante la última dictadura militar, pero, especialmente, a lo largo de la década de 1990, con el gobierno menemista, se instaura un régimen de acumulación de características neoliberales por el cual se socavaron los basamentos de aquel *paradigma de la seguridad* que protegía las condiciones de vida de los trabajadores.

En lo que respecta al mercado de trabajo, se impuso la flexibilidad fundamentada en la teoría económica neoclásica; es decir, se propugnó eliminar “rigideces” institucionales que impedirían el libre funcionamiento de la demanda para remunerar al trabajo según su aporte a la productividad marginal. Los mecanismos de flexibilidad numérica, que se refieren a los instrumentos que le permiten al sector empresarial ampliar su capacidad para contratar y “descontratar” de acuerdo a las necesidades del proceso de producción, se extendieron durante toda la década. Con las reformas en la legislación laboral operadas en el período, muchos de estos mecanismos fueron legalizados precarizando la relación laboral. Para ejemplificar algunos de los tipos de contrataciones que utilizaron estos mecanismos de reducción de la protección laboral podemos mencionar: el período de prueba, las diversas modalidades de empleo temporario, los contratos de aprendizaje, las pasantías y las distintas clases de subcontratación. El desempleo abierto y la masificación de esta heterogenización de la contratación laboral han resquebrajado la concertación entre actores económicos claves puesto que los sindicatos vieron fuertemente restringido su accionar y los empresarios se vieron posibilitados a obtener mayores ventajas eludiendo los compromisos corporativos.

En materia de protección previsional, la reforma del sistema de jubilaciones y pensiones llevada adelante en 1993 implicó la privatización de la seguridad pública existente para la tercera edad. El esquema previsional reformado adoptó un sistema de múltiples pilares, con un fuerte énfasis en un pilar obligatorio de capitalización y ahorro individual bajo gestión privada. Este componente del sistema reformado provee beneficios a cada uno de los pasivos con la cantidad de primas que ellos mismos hayan pagado en el pasado, de tal forma que, no existen ganancias netas por el hecho de participar del sistema. Esta lógica estricta del seguro, al preservar los índices diferenciales según la condición de ahorro individual, imposibilita cualquier tipo de intervención redistributiva. De esta forma, la modalidad de capitalización individual acaba con el principio de solidaridad intergeneracional que operaba en los regímenes de reparto. Asimismo, la profunda crisis que el mercado laboral argentino arrastra desde la década de 1990 (flexibilización laboral, contrataciones encubiertas, despidos masivos, desempleo abierto y prolongado, etc.) hace especialmente difícil el cumplimiento de las condiciones de asignación de los beneficios jubilatorios —30 años mínimos de aportes— a

grandes sectores de la población económica activa, en especial, a las mujeres, los desempleados y los trabajadores del sector informal.

Es en este sentido que en las últimas dos décadas, en materia de políticas de gobierno de la cuestión social, hemos asistido a un tránsito desde políticas que regulaban el andamiaje de protecciones jurídicas asociadas a la relación capital/trabajo, a partir de intervenciones sobre las relaciones salariales —entendiéndolas como vectores centrales de la integración social—, hacia un régimen neoliberal de políticas sociales, reduciéndose el rol de estas últimas al de ser subsidiarias en materia de pobreza. A partir de la utilización del dispositivo de la *focalización* como principio articulador, las políticas de “combate contra la pobreza” buscan amortiguar el impacto de los programas de ajuste en los grupos más vulnerables de la población. En este marco, se promueve el otorgamiento de recursos compensatorios a quienes, y *sólo* a quienes, ya sea a título definitivo o provisorio, no alcanzan un umbral suficiente de subsistencia. Es en este sentido que, el carácter asistencial de las políticas sociales, en el período reseñado, ha adquirido una marcada centralidad, relegando a un segundo plano el interés por las causas de los procesos de producción de exclusión social (Ezcurra, 1998; Andrenacci, 2002).

En los últimos veinte años, en la Argentina se hicieron visibles en diversos ámbitos de la vida social claros efectos de la transformación que implicó la desestructuración de los arreglos institucionales welfaristas y la erosión paulatina de la sociedad salarial, tal como sucedió en la mayoría de las sociedades capitalistas occidentales.

Si bien, dada la dimensión de estas transformaciones, es inútil abordar con detenimiento la total amplitud del proceso aquí, debemos indicar que éste abarcó cambios en el proceso productivo, en las formas hegemónicas de socialización, en la modalidad predominante en la que se gestionaban y compartían los riesgos sociales, en las relaciones laborales, en la representación y mediación política, en la organización de la vida familiar, en la agregación de demandas colectivas y en las formas de participación y lucha política, entre otros. Robert Castel (2004b) destaca —por sobre la función redistributiva, que generalmente se le atribuye— el carácter “protector” que desempeñó el Estado social al brindar a los miembros de la sociedad salarial un acceso a la propiedad social; es decir, al poner a su disposición las protecciones que anteriormente sólo procuraba la propiedad privada. De este modo, el autor sostiene que a partir de la década de 1970, cuando comienza a producirse el resquebrajamiento del sistema de protecciones, se advierte como efecto un sostenido aumento de las incertidumbres y la inseguridad.

En esta misma dirección, desde las indagaciones referidas al control social, Pegoraro plantea la presencia de un *paradigma de la inseguridad* para aludir al hecho de que la mencionada transformación invierte el sistema de seguridades que había caracterizado al régimen de acumulación heredado del fin de la Segunda Guerra Mundial, puesto que extiende la mercantilización de relaciones sociales, anteriormente basadas en el servicio y la solidaridad, “creando una inseguridad creciente como la menor atención pública a la salud, una escasa política de vivienda [...] una disminución en el sostenimiento de la educación pública y una anulación o reducción drástica de los derechos laborales; y además el empobrecimiento de más de dos tercios de la sociedad” (1997). Este proceso —detenidamente analizado en los estudios sobre la cuestión social y la exclusión social (Fitoussi y Rosanvallón, 1996; Castel, 2004a) ha tenido como efecto la degradación de la condición social de determinados grupos y la consecuente concentración de la vulnerabilidad y percepción de inseguridad en ellos.

De todas maneras, siguiendo a Castel (2004b), entendemos que no hay que oponer inseguridad y protecciones como si éstas pertenecieran a registros opuestos de la experiencia colectiva: la sensación de inseguridad percibida socialmente no es sinónimo de ausencia de protecciones. Existe “un desfase entre una expectativa socialmente construida de protecciones y las capacidades efectivas de una sociedad dada para ponerlas en funcionamiento” (Castel 2004b). Se plantea, entonces, una paradoja entre seguridad y protección. Aun cuando los programas protectores puedan cumplir parcialmente sus objetivos se producen, por una parte, decepción —por la imposibilidad de una total seguridad— y, por otra parte, mayor incertidumbre porque al dominar ciertos riesgos, emergen otros nuevos.

## **Cambios en las formas de “gestión” del delito**

En lo que refiere a las transformaciones que como parte de este proceso global se dieron al interior del campo de la política criminal y el control del delito, cabe destacar la centralidad que fueron adquiriendo las posturas de la derecha criminológica tanto desde finales de la década de 1970, las que socavan las bases del modelo denominado “*welfarismo penal* o sistema de bienestar penal” (Garland 2005), como en la etapa que culmina con la llegada de una serie de gobiernos reaccionarios en las décadas de 1980 y 1990.

Así, los gobiernos de Thatcher y Reagan son ejemplos paradigmáticos de cómo una serie de políticas neoliberales y neoconservadoras se combinaron exitosamente para dismantelar los supuestos y procedimientos del sistema de bienestar penal anterior y dieron lugar a políticas de

control del delito fundamentadas en la exigencia de un mayor control socio-penal. Éstas consistieron en una serie de medidas específicas focalizadas en ciertos grupos y conductas particulares. La unión del conservadurismo con el liberalismo tuvo resultados bien diferenciados para los distintos grupos sociales: así, el proclamado retorno neoconservador de la disciplina moral y los valores tradicionales se tradujo en medidas destinadas a reforzar la disciplina y el control de los grupos más relegados de la sociedad mientras que, por otro lado, los sectores medios y altos se vieron beneficiados con medidas neoliberales tales como la desregulación del mercado, que les otorgaron mayores márgenes de libertad a costa de una sensación de creciente inseguridad para el resto de la sociedad (Garland, 2005).

En el discurso político de la época, tanto el problema del delito, como el de toda una serie de conductas indeseadas —que iban desde el embarazo adolescente hasta la drogadicción— y que estaban directamente asociadas a las clases bajas, empezaron a pensarse desde parámetros absolutamente distantes a las explicaciones sociales que solían utilizarse en el período precedente. A su vez, el problema del delito y de estas conductas indeseadas se fueron convirtiendo crecientemente en la justificación de un Estado fuertemente disciplinario, que se caracterizó por la implementación de medidas sociales y económicas que profundizaron las desigualdades sociales. En este contexto, el control del delito se asociaba directamente con la imposición de controles cada vez más estrictos que incluían la segregación de aquellos sectores de la población considerados como peligrosos.

### **Nueva prevención...**

Dentro del campo de las intervenciones orientadas a la administración del delito, comienzan a observarse a partir de fines de la década de 1970 y principios de la de 1980 lo que se ha considerado como un verdadero “cambio paradigmático” (Sozzo, 2000), nos referimos al creciente desarrollo de estrategias de prevención del delito extra penal: la prevención proactiva, que se diferencia de la intervención puramente reactiva propia del sistema penal. Esta *nueva prevención* muestra, en principio, dos características distintivas: por un lado, el ingreso de la comunidad local como protagonista, presentando una pluralidad de organismos participantes en sus distintos niveles de implementación y, por otro lado, la extensión de las acciones preventivas más allá de las conductas que infringen la ley penal, alcanzando aquellas denominadas “*incivilités*”, no formalmente ilegales (Baratta, 1997; O’ Malley, 2004).

Las diferentes intervenciones que se agrupan dentro de las estrategias de prevención proactiva o *ex – ante* pueden condensarse fundamentalmente dentro de tres tipos diferenciados: el *situacional-ambiental*, el *comunitario* y el *social*. La táctica *situacional-ambiental* está orientada hacia las víctimas potenciales ya que son intervenciones que buscan reducir las oportunidades en que pudieran ser presa de delitos. Por su parte, la prevención *comunitaria* se caracteriza por incorporar a la comunidad/vecindario no únicamente como objeto, sino también como actor de la intervención. El modelo de prevención *social* se distingue por intentar influir en las supuestas causas sociales-estructurales que causarían los comportamientos delictivos; es decir, a diferencia de las anteriores se orienta fundamentalmente hacia los potenciales ofensores. A su vez, estas políticas pueden clasificarse como prevención primaria, en el caso de orientarse de manera general e indiferenciada sobre toda la población; como prevención secundaria, cuando se enfoca en ciertos grupos llamados “de riesgo” en cuanto a la posibilidad de que comentan delitos y, por último, prevención terciaria, dirigida a las personas que ya han cometido delitos (Baratta 1997; Crawford, 1998; Sozzo, 2000; O’ Malley, 2004).

La emergencia de la *nueva prevención* en el campo de las intervenciones ligadas a la contención del delito, no puede ser entendida fuera del contexto mayor que plantearan los discursos neoliberales a partir de mediados de la década de 1970. Sin olvidar los diferentes escenarios locales o “climas culturales” específicos, estos modelos de prevención extra – penal han compartido rasgos fundamentales con aquellas transformaciones: privatización, mercantilización, descentralización, dilución de las fronteras entre lo público y lo privado (Rangugni, 2004). Aunque, por supuesto, esta vinculación es compleja y también presenta matices en cuanto a los diferentes tipos de prevención que mencionamos: los procesos de segregación espacial y privatización de espacios públicos que se atribuyen a las estrategias *situacionales ambientales* y la ligazón de éstas con gobiernos de más claro corte neoliberal, por un lado, y la vinculación de la prevención *comunitaria* con las concepciones de “tolerancia cero” y la fuerte participación policial en sus diferentes experiencias, por otro, plantean un vínculo más abierto con la reorientación neoliberal que con las estrategias del tipo *social* para las cuales es difícil establecer una relación generalizada.

La forma en la que surge la prevención del delito en la Argentina es significativa en este sentido. En el año 2000 fue puesto en marcha por el gobierno nacional de la Alianza el Plan Nacional de Prevención del Delito (PNPD), que integraba algunas intervenciones anteriores a nivel municipal. El mismo puede entenderse como un resultado, por supuesto siempre transitorio, del enfrentamiento en el campo de lo que se conformara como la “cuestión de la inseguridad” en el escenario político argentino en aquellos años. Es fundamental remarcar que



en el período que va desde 1998 hasta el año 2000 dicha cuestión alcanza niveles de politización inéditos (Sozzo, 2003): la incorporación de estrategias preventivas aparece como un posicionamiento “progresista” frente a las posturas ligadas a la “mano dura”. La figura más fuerte ligada a este último posicionamiento es, sin duda, el por entonces gobernador de la provincia de Buenos Aires por el Partido Justicialista, Carlos Ruckauf.

Los elementos centrales del posicionamiento de los impulsores de PNPD corrían fundamentalmente por dos caminos: por un lado, se presentaban como promotores de una política democrática de seguridad y, por el otro, presentaba sus intervenciones como producto de una problematización compleja, objetiva y técnicamente idónea de la inseguridad. Así, el PNPD incorpora un diagnóstico sobre la situación social que recupera nociones como “pobreza” y “exclusión” como causantes de mayores niveles delictivos, subraya la ineficiencia de la solución puramente penal y hace énfasis en la idea de participación ciudadana.

El PNPD se planteó como objetivos: “reducir los delitos callejeros, especialmente los delitos contra la propiedad y contra las personas que implican el uso de la violencia física, en centros urbanos grandes y medianos de la Argentina” y “disminuir la sensación de inseguridad frente a los delitos callejeros en centros urbanos grandes y medianos de la Argentina” (PNPD 2003). Para esto estableció una estructura de gestión que dejaba la definición de las intervenciones específicas a cargo de las Instancias Municipales. De esta manera, el nivel local adquirió gran relevancia y permitió estrategias diferenciales según las distintas unidades político-territoriales y de gestión. Desde la noción de “prevención integrada” se propuso conjugar estrategias de prevención *situacional ambiental* con las del tipo de prevención *social*.

Si bien el desarrollo del PNPD fue limitado y su lugar dentro de la política criminal argentina fue marginal, la línea de prevención *social* que el Plan impulsó, el Programa “Comunidades Vulnerables”, logró durante algunos años —fundamentalmente a partir del año 2003— establecerse en varias unidades político-territoriales. En los años finales del PNPD (es dado de baja durante el primer trimestre del 2008), este programa fue la única intervención del Plan. Se implementó en diferentes puntos de la Ciudad de Buenos Aires y del Gran Buenos Aires, como Morón, Avellaneda, Tres de Febrero, San Isidro, además de hacerlo en otras provincias: Río Negro, Neuquén, Chubut, Mendoza y Santa Fe. En su formulación, el programa define su acción como “focalizada en barrios de alta vulnerabilidad social” (PNPD 2003), abocado a dos ejes de acción interrelacionados: a) la prevención de la violencia social y b) la prevención del delito. La metodología de trabajo es definida en torno al modelo de *Investigación Acción Participativa* (IAP), el que supone la participación de las poblaciones “objeto” en las distintas instancias de la intervención. El programa se organiza a partir de tres áreas: la jurídica,

que dispone de orientación y derivación jurídica en materia penal y familiar; el área vincular que prevé acciones para contrarrestar deficiencias en el funcionamiento de las relaciones vinculares originadas en las distintas situaciones de vulnerabilidad, como ser, entre otras, actividades culturales, artísticas, recreativas y deportivas, talleres de prevención de la violencia y el uso indebido de drogas; y, por último, el área de microemprendimientos, que estimula su organización, entendiéndolos como una forma de reducir las “situaciones de riesgo”.

Nos interesa destacar que en su puesta en práctica, el programa “Comunidades Vulnerables” estableció una novedosa vinculación entre los campos de la política criminal y la política social en la Argentina. En su desarrollo, este programa acopló como parte de su intervención los planes asistenciales administrados por el Ministerio de Trabajo y Seguridad Social, específicamente desde el año 2003, con el Programa de Empleo Comunitario (PEC). El otorgamiento de estos planes fue parte fundamental de las estrategias de prevención social del delito implementadas por el Programa “Comunidades Vulnerables”, ya que fue el mecanismo de transferencia de ingresos utilizado como “contraprestación” por participar en el programa.

Nos parece pertinente señalar el carácter sumamente problemático (Baratta, 1997) de esta relación entre los campos de la política social y la política criminal. Nos referimos fundamentalmente a la dificultad de trazar claramente una línea de diferenciación entre los dos campos en cuanto a las prácticas a través de las cuales los programas en cuestión se realizan. 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, cuya finalidad no los incluye pues consiste 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), 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, imprimiéndoles su propia dinámica. Así, dentro de esta nueva racionalidad, se tiende a disociar a los grupos en los cuales se enfocan los programas de los verdaderos “beneficiarios”, puesto que tienen como objetivo proteger a ciertos sectores sociales de la potencial peligrosidad de aquellos grupos.

**... y vieja punición.**

Muchas veces la “prevención del delito” se presenta como una carta que aparece ante el fracaso de las herramientas penales. Sin embargo, éstas no han perdido protagonismo: su aplicación se ha extendido y casi se ha vuelto un lugar común a la hora de demanda de “soluciones rápidas y contundentes”. La década de 1990 evidenció la centralidad del encierro punitivo tanto en la retórica “securitaria”, como en sucesivas reformas de enorme impacto y para reconocerlo sólo basta remitirse a los crecientes índices de encarcelamiento. Uno de los datos más ilustrativos de este fenómeno es el incremento de la aplicación de la prisión preventiva, pero también los son la puesta en marcha de nuevas cárceles.

Los reiterados reclamos de “mano dura” y las desordenadas y, a veces, contradictorias respuestas se hicieron moneda corriente especialmente promediando la década de 1990 apoyadas en una fuerte retórica punitiva presente tanto en los medios masivos de comunicación como en las intervenciones del sistema penal y en los discursos políticos mediáticos y electorales.

La avanzada de la “mano dura” se tradujo rápidamente también en el reforzamiento de la tarea reactiva / represiva de la policía, demandándose permanentemente que la policía no tenga “limitaciones en la lucha contra el delito”. Paulatinamente, un accionar policial ostentosamente violento no sólo se naturalizó, sino que se solicitó explícitamente. Se demandó en reiteradas oportunidades la necesidad de “desatar las manos de la policía para que combata el delito”, incluso cuando se reconocía la alta participación de la propia policía en simples y también en sofisticadas redes de ilegalidad. Diversas reformas procesales acompañaron a este conjunto de acciones, llevándose por delante las garantías jurídicas del proceso penal.

La derecha penal alcanzó su cenit a finales de la década de 1990, en la campaña electoral de 1999, cuando el entonces vicepresidente de Menem, Carlos Ruckauf, se postuló como candidato a gobernador de la Provincia de Buenos Aires, cargo al que accedió tras ganar las elecciones. Por ese entonces se lo escuchó decir reiteradamente que prefería “la seguridad al respeto de los derechos humanos de los delincuentes”, y que convocaba a las fuerzas policiales a “meter bala a los delincuentes”<sup>1</sup>. Cuando Ruckauf asumió como gobernador, nombró a Aldo Rico ministro de seguridad. La “mano dura” se convirtió entonces, sin maquillaje, en política de Estado y logró un alto grado de consenso que permitió naturalizar un crecimiento inusitado de las tasas de encarcelamiento, el deterioro sostenido de las condiciones de detención y la promoción de la violencia policial como herramienta privilegiada de gestión del delito.

Durante el año 2004 se registró otra importante oleada de apelación a la “mano dura” como política idónea para “frenar el delito”. Este nuevo recrudecimiento obedeció al enorme impacto

---

<sup>1</sup> Ver, por ejemplo: <http://www.pagina12.com.ar/1999/99-08/99-08-09/pag09.htm>

que tuvo el secuestro y posterior homicidio de Axel Blumberg y de la enorme utilización política que tuvo el caso. Esta reaparición de este tipo de reclamos de orden tuvo como consecuencia inmediata la introducción de reformas normativas que endurecieron el proceso penal y algunas de las condiciones de ejecución de las penas privativas de libertad (Bombini, 2008). Sin embargo, no puede decirse que se repita el nivel de consenso en torno a la eficacia de la mano dura que se había dado a finales de la década 1990.

Así, el *giro punitivo* descrito por Hallsworth (2006) y Garland (2005) se instala rápidamente en el escenario local en la última década del siglo XX. En el año 1990 la cantidad de personas privadas de libertad en cárceles federales era de 4.473, mientras que en el año 2002 ese número alcanzó a 8.836. Esto quiere decir que el incremento en el período que va desde el año 1990 al año 2002 es del 97,54%: en 12 años prácticamente se duplicó la cantidad de personas encarceladas en el ámbito federal. A su vez, el porcentaje de presos sin condena se incrementó hasta llegar a ser del 58% en 2002; situación que —a la actualidad— no se ha revertido.

En la Provincia de Buenos Aires el endurecimiento de las medidas penales instalado durante la década de 1990 tomó ribetes aún más alarmantes: entre 1990 y 2003 la población privada de libertad en la provincia de Buenos Aires aumentó dramáticamente. El salto más importante se produjo entre 1999 y 2000 con un incremento del 22%, pasando de 16.598 presos a 20.305 en un sólo año. En el período 1994–2003 se registró un incremento del 129% de la población privada de libertad. El período se inicia con 12.223 presos y llega a 28.034 en 2003. Número que siguió aumentando hasta 2005, cuando empieza a descender muy lentamente<sup>2</sup>.

Bajo esta política de exacerbación de la violencia penal, la Provincia de Buenos Aires alcanzó en 2003 una tasa de encarcelamiento que rozaba los 220 presos cada 100.000 habitantes; una de las más altas de Latinoamérica, luego de Chile que para el mismo año tenía una tasa de 252 presos cada 100.000 habitantes (CELS, 2008).

La utilización generalizada de la prisión preventiva fue el elemento más importante para forjar esta situación, que además habilitó la utilización permanente de las comisarías como lugares de detención por largos períodos. En 1998, cuando empezó a cuestionarse esta práctica, se informó de la detención de 2.866 personas en comisarías; en 2002 la cantidad de personas cumpliendo prisión preventiva en dependencias policiales llegó a 7.507. Situación que comenzó a descomprimirse en 2003.

---

<sup>2</sup> Desde 2005 hasta la fecha ese número muestra una paulatina disminución. Cabe destacar que el 3 de mayo de 2005 la Corte Suprema de Justicia de la Nación dictó un fallo en el que estableció criterios mínimos de condiciones de detención en comisarías y cárceles, lo que obliga a la Suprema Corte de Justicia de la Provincia de Buenos Aires y a los tribunales de la provincia a revisar las medidas de privación de la libertad dispuestas y a realizar un seguimiento periódico de la situación carcelaria. El fallo se conoce como “Fallo Verbitsky” dado que Horacio Verbitsky, como Director del CELS, fue quien presentó un recurso de *habeas corpus* colectivo en 2001 a raíz de las condiciones degradantes de encarcelamiento en que vivían los presos de la provincia, como efecto directo de las políticas de “mano dura” a las que aquí nos referimos (Courtis, C. 2005).

Siguiendo el patrón punitivo, la Provincia de Buenos Aires alcanzó el porcentaje más alto de presos sin condena en el año 2002, cuando un 87,1% de los presos bonaerenses cumplía encierro por la aplicación de una medida cautelar<sup>3</sup>. Con esta política se logró en poco tiempo un marcado deterioro de las siempre deplorables condiciones de detención hacia situaciones insospechadas de superpoblación y hacinamiento. Durante la década 1990 esta política no sólo se defendió sino que se promovió abiertamente, y teniendo en cuenta la selectividad propia del sistema penal — que sanciona casi exclusivamente a las clases subalternas—, se consolidó una fuerte asociación entre delito y pobreza, de un modo más crudo aún que en el caso de las políticas preventivas.

El accionar “duro” de la policía y la creciente legitimidad que esas prácticas obtuvieron muestran también cómo se construyó un modelo vernáculo de “tolerancia cero” frente al delito de los más débiles, mientras se alentaba el delito de los poderosos.

Si bien no existen cifras oficiales sobre la cantidad de víctimas fatales por uso de la fuerza policial, trabajos relevantes han permitido reconstruir algunas de las consecuencias del accionar policial en los últimos años, al menos para el Área Metropolitana de Buenos Aires<sup>4</sup>.

Entre 1996 y 2003, la Policía Federal y la de la Provincia de Buenos Aires produjeron al menos la muerte de 1.763 personas<sup>5</sup> en la Ciudad de Buenos Aires y el Conurbano Bonaerense. La mayor cantidad de muertes se produjo en 2001, con un total de 308 víctimas entre las que, por supuesto, se encuentran las víctimas de la represión de los sucesos del 19 y 20 de diciembre de 2001. Recorriendo todo el período reseñado, en el Área Metropolitana de Buenos Aires, se registraron 160 muertes en 1996; 183 en 1997; 165 en 1998; 275 en 1999; 247 en 2000; 308 en 2001; 269 en 2002 y, finalmente, 181 en 2003.

La información que permita analizar las modalidades que adquirió ese accionar policial es muy escasa. Esto es de por sí un dato importante. Sin embargo, una investigación que realizó un equipo del Instituto de Investigaciones Gino Germani de la Universidad de Buenos Aires y que dirigió Pegoraro mostró que, tomando solamente a víctimas menores de 21 años, entre 1996 y 2004 en la Ciudad de Buenos Aires y el Conurbano Bonaerense murieron a manos de la policía 521 jóvenes y niños, menores de 21 años<sup>6</sup>. El 86.6% de esas muertes se produjo en el

---

<sup>3</sup> En marzo de 2000 se sancionó la ley 12.405 que endureció las normas procesales para la excarcelación y promovió la utilización del encierro procesal como castigo. Ver: <http://www.clarin.com/diario/2001/07/11/o-02203.htm>

<sup>4</sup> Los datos que se mencionan sobre muertes provocadas por las fuerzas de seguridad provienen del Centro de Estudios Legales y Sociales (CELS), la Coordinadora contra la Represión Policial e Institucional (CORREPI) y los resultados de una investigación realizada en el marco del Proyecto UBACyT S-752 (2006-2009) en el Instituto Gino Germani de la Facultad de Ciencias Sociales de la UBA, bajo la dirección de Juan Pegoraro.

<sup>5</sup> Dado que las fuentes mencionadas trabajan con información de prensa o con denuncias de familiares de las víctimas, se da por sentado que pueda existir subregistro de las muertes producidas por las policías.

<sup>6</sup> Los datos provenientes de la investigación realizada en el Instituto de Investigaciones Gino Germani corresponden al período 1996-2004 porque ese fue el recorte temporal de dicho trabajo.

Conurbano; mientras que el 13, 4% ocurrió en la Ciudad de Buenos Aires. El 83% de las víctimas tenían entre 16 y 20 años; el 97% eran hombres. Del total de esas muertes, el 47,5% la provocaron policías que se encontraban prestando servicios, pero el 40,4% de las muertes se produjo a manos de policías de franco. También para el caso de los menores de 21 años, el año 2001 vuelve a acumular el mayor número de muertes: 97; un 303% más que 1996 en el que se registraron 32 muertes, y un 225% más que en 2004 —3 muertes— (AAVV, 2007).

El incremento de la violencia policial debe entenderse en el contexto de la aceptación de una política de “mano dura frente al delito”, es decir, que la acción policial con estas consecuencias debe analizarse en clave de práctica social y no únicamente como parte de una cultura institucional. Es en este sentido que, más allá de distinguir —a partir de una mirada jurídica— entre un uso de la fuerza policial habilitado por la ley y otro que “excede” el marco legal, se trata de cuestionar los procesos a través de los cuales se vuelve natural que la policía mate para aumentar la seguridad. Se trata de prácticas sociales que se producen en redes que exceden los límites institucionales y se insertan en un tejido más amplio y más difuso. Estas prácticas policiales que se instalaron abruptamente se apoyan en marcos de legitimidad mucho más amplios que los de la legalidad (Ortiz Maldonado; Rangugni; Recepter; Ríos, 2008).

En resumen, esta exacerbación de violencia de las agencias del sistema penal —manifestada en el accionar policial, en el incremento del encierro y en las condiciones a las que son sometidas las personas encerradas— se articuló con discursos temerarios que, en vez de enfatizar la racionalidad de las medidas, apelaron al imperativo de “lo urgente” y a la utilización expresiva de las medidas punitivas (Hallsworth, 2006). La “venganza” se fue visualizando cada vez con más intensidad como motor de la intervención de las agencias del sistema penal; desandando un camino de doscientos años de pretensión racional de la modernidad penal.

Este reingreso de la función expresiva de la intervención penal se apoya en sentimientos de hostilidad hacia aquel que es definido como portador de inseguridad. La inseguridad no se asocia ni a los delitos de tránsito, ni a la violencia doméstica, ni al vaciamiento de empresas, ni al fraude al Estado; por tanto, ni un conductor que manejando ebrio mata a una persona, ni un marido golpador, ni un empresario que vacía una empresa de forma fraudulenta son percibidos como portadores de inseguridad (Pegoraro, 2001). En cambio, un joven urbano pobre es percibido como amenaza que es preciso neutralizar. Este personaje concentra el rechazo y los temores, mientras que en el *sistema de bienestar penal* frente al estereotipo del infractor “común” se podía sentir compasión y se buscaba ayudarlo a través de las nociones y estrategias de integración.

Sin embargo, en el modelo neoliberal la integración no es una meta; la gestión de la fragmentación, sí. Las políticas de seguridad son un operador —material y simbólico— indispensable de esa gestión tal como han mostrado distintos aportes de Pegoraro sobre este tema (1997; 2001; 2003).

## Conclusiones

Juan Pegoraro ha dedicado largos y fructíferos años a indagar y a promover el interés en torno a las formas en que *delito* y *orden social* se imbrican en un momento y un lugar determinados. Esta articulación reclama ser analizada minuciosamente, en tanto permite mostrar que tanto el delito como la reacción frente a él son definidos políticamente y que estos procesos están estrechamente vinculados a compromisos e intereses políticos, más allá de las conductas indeseables (Ericson, 1994). La redefinición en las formas en que es entendido y gestionado el delito debe leerse a partir de ese *a priori* y no como avatares al interior del sistema penal.

La emergencia de políticas de prevención y la persistencia de intervenciones punitivas no son excluyentes: el surgimiento de la *nueva prevención* en la Argentina no ha opacado en lo más mínimo el proceso de *inflación punitiva*. La relación entre prevención y punición en la actualidad es objeto de análisis diversos; estas lecturas proponen concebir estos desarrollos no como inconexos, sino en clara relación, es decir, la relación entre las políticas proactivas y las reactivas se presenta como un terreno a explorar con la precaución de no “traducir” al caso argentino las interpretaciones producidas en otros contextos sin prestar atención a las particularidades de cada marco.

En esa línea podemos avanzar indagando los modos en que la *nueva prevención* y la *inflación punitiva* se desarrollan en el contexto de la avanzada neoliberal de la década 1990 en Argentina. Esta “avanzada punitiva”, que se consolida como una política de seguridad incuestionable, se apoya en la oposición entre un ciudadano “común” y un “otro” al que hay que neutralizar “a cualquier precio”. Es en este sentido que al referirse a estas políticas Garland las denomina “criminología del otro” (2005). Ese “otro” reafirma la oposición entre los incluidos y los excluidos de un modelo económico, social y cultural que se funda en esa división, que no puede prescindir de ella. A partir de la década de 1990, la *criminología del otro* crece en nuestro país junto a los procesos de fragmentación social y se apoya fuertemente en la violencia policial, en la utilización del encierro como depósito y administración explícita del sufrimiento y en la amplificación de una histeria colectiva frente a la proximidad de los “extraños”.

El “otro” en el modelo neoliberal, ese objeto de la política de control del delito, es aquel sujeto que está, y/o debe estar, afuera (basta pensar en las representaciones, y sus efectos, contruidos durante la década de 1990 en torno a la Capital Federal y al Conurbano Bonaerense y el lugar de la in/seguridad en la base de esas representaciones).

Asimismo, es pertinente destacar la estrecha vinculación entre estas concepciones características de esta derecha penal con la ideología de la defensa social; en este sentido, Pegoraro (2001) —siguiendo a Baratta (1986)— enfatizó la existencia de esta “afinidad electiva” al destacar como se entrelazan los principios nodales de dicha ideología con el pensamiento conservador. Podemos destacar entonces cuánto tienen que ver la construcción de este “otro” en el modelo neoliberal con: el *principio de legitimidad del estado* para ejercer represión (y, por ende, de las agencias estatales de control penal), en tanto expresión de la sociedad organizada; con el *principio del bien y el mal*, que se asienta en un esquema en el cual la armonía social es buscada por aquello que se considera “la sociedad” y por fuera de ella se ubica al delito y al delincuente como expresión de los males sociales; el *principio de culpabilidad* que concibe al delito como contrario al derecho natural y, por ende, como una conducta que atenta contra el orden social y el *principio del fin de la pena* que le otorga a ésta la doble función de castigar y prevenir. Así, Pegoraro sostiene que, debido a la ausencia de un análisis en términos de relaciones de poder, en estos principios fundamentales se naturaliza el poder de castigar del que parte la derecha criminológica.

Sobre estos ejes, a partir de la década de 1990 se ha instalado, promovido e hipertrofiado el “problema de la in/seguridad” que funciona como un potente elemento de producción, amplificación y naturalización de la fragmentación social.

En este proceso, las discusiones sobre “qué hacer” al respecto reemplazaron otras discusiones fundamentales del debate político. Este eclipse que el problema de la in/seguridad produce sobre lo político es un elemento central para analizar su potencial como emblema del neoliberalismo. De este modo, el acuerdo construido en torno a la imperiosa necesidad de “hacer algo frente a la inseguridad más allá de las diferencias políticas” nos devela, no tanto la importancia del problema, como la capacidad de la avanzada neoliberal para instalar un consenso en torno al descrédito de lo político como espacio de crítica y transformación del orden social y en torno al poder de castigar “natural e imprescindible”.

El neoliberalismo instala en la Argentina de la década de 1990 un orden social que, por otra parte, se enuncia como “único” y la desigualdad y la fragmentación social se presentan, asimismo, inevitables. En ese contexto, la in/seguridad emerge como un hecho “incontrastable” que es preciso “gestionar más allá de la política”. El problema de la in/seguridad está



estrechamente vinculado a la imposición de ese nuevo orden social que logra el desmantelamiento del Estado social —desmantelamiento de lo que existía de él y, sobretodo, de la idea de un modelo plausible—. El orden neoliberal reconfigura la prioridad en el acceso a los recursos económicos, políticos y sociales y naturaliza modelos de alta exclusión respecto a esos recursos.

La avanzada de la “nueva derecha” logra con éxito en la década de 1990 desarmar las protecciones del Estado y volver aceptable la exclusión de algunas poblaciones a través de la criminalización de su estatus (por ello es indispensable desarmar la asociación entre delito y pobreza y no reforzarla). Aquellos que en la década de 1990 quedan “fuera”, es decir, en la base —que se desplaza hacia pisos desconocidos en Argentina— de la estructura social, comienzan a ser percibidos no como víctimas de un sistema social injusto, sino como sujetos a los que es intolerable incluir. Las políticas de seguridad que se dibujan con especial claridad en esa década se organizan en torno a la instauración y profundización del orden social, naturalizando la desigualdad y desacreditando lo político como espacio de cuestionamiento y de transformación de ese orden.

## Bibliografía

AAVV (2007): “Aproximaciones al uso de la fuerza letal por parte de las fuerzas de seguridad contra personas menores de 21 año en el AMBA 1996-2004” en: *Delito y Sociedad. Revista de Ciencias Sociales*, Nro. 23, Santa Fe: Ediciones UNL.

Andrenacci, L. (2002): “Algunas reflexiones en torno a la cuestión social y la asistencialización de la intervención social del Estado en la Argentina contemporánea” en Andrenacci, L. (organizador): *Cuestión social y política social en el Gran Buenos Aires*, Buenos Aires: Ediciones Al Margen / UNGS.

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

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

Bombini, G. (2008): “Transformaciones recientes en las políticas penales en la Argentina: entre las necesidades populistas y las aspiraciones tecnocráticas de eficacia” en: *Bergalli, R.; Rivera Beiras, I; Bombini, G.: Violencia y Sistema Penal*, Buenos Aires: Editores Del Puerto.

Castel, R. (2004a): *Las metamorfosis de la cuestión social. Una crónica del salariado*, Buenos Aires: Paidós Estado y Sociedad.

Castel, R. (2004b): *La inseguridad social. ¿Qué es estar protegidos?*, Buenos Aires: Manantial.

CELS Centro de Estudios Legales y Sociales (2008): *Derechos Humanos en Argentina*, Buenos Aires: Siglo XXI Editores.

Courtis, C. (2005): “El caso ‘Verbitsky’: ¿nuevos rumbos en el control judicial de la actividad de los poderes políticos?” en: *Colapso del sistema carcelario*, Buenos Aires: CELS-Siglo XXI.

Crawford, A. (1998): *Crime Prevention and Community Safety*, London & New York: Longman.

Ericson, R. & K. Carriere (1994): “The fragmentation of criminology” en: Nelken, D.: *The future of criminology*, London: Sage.

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

Fitoussi, J. P. y P. Rosanvallon, (1996): *La era de las desigualdades*, Buenos Aires: Manantial.

Garland, D. (2005): *La cultura del control*, Barcelona: Editorial Gedisa.

Hallsworth, S. (2006): “Repensando el giro punitivo”, en *Delito y Sociedad. Revista de Ciencias Sociales*, Nro. 22, Santa Fe: Ediciones UNL.

O' Malley, P. (2004) "Riesgo, poder y prevención del delito" en Revista Delito y Sociedad. Revista de Ciencias Sociales, Nro. 20, Santa Fe: Ediciones UNL.

Ortiz Maldonado, N.; V. Rangugni; C. Recepter; A. Ríos (2008): "La policía y el UFL como técnica del dispositivo de seguridad contemporáneo" en: Bergalli, R.; I. Rivera Beiras y G. Bombini: *Violencia y Sistema Penal*, Buenos Aires: Ediciones Del Puerto.

Pegoraro, J. S. (1997): "Las relaciones sociedad-Estado y el paradigma de la inseguridad" en Delito y Sociedad. Revista de Ciencias Sociales, Nro. 9-10, 51-63, Buenos Aires: Oficina de Publicaciones del CBC.

Pegoraro, J. S. (2001): "Derecha criminológica, neoliberalismo y política penal" en: Delito y Sociedad. Revista de Ciencias Sociales, Año 10, Nro. 15/16, Santa Fe: Ediciones UNL.

Pegoraro, J. S. (2003): "Una reflexión sobre la inseguridad" en Revista Argumentos Nro. 2, Buenos Aires: Facultad de Ciencias Sociales, UBA.

Plan Nacional de Prevención del Delito (PNPD), rediseño año 2003, Dirección Nacional de Política Criminal. Ministerio de Justicia y Derechos Humanos de la Nación.

Rangugni, V. (2004): "Transformaciones del Estado y Políticas de Control del Delito en la Argentina de los '90", en Muñagorri, I. y J. S. Pegoraro (comp): *La relación seguridad-inseguridad en centros urbanos de Europa y América Latina. Estrategias, Políticas, Actores, Perspectivas, Resultados*, Madrid: Oñati Proceedings, Editorial Dickinson.

Sozzo, M. (2000): "Seguridad Urbana y Técnicas de Prevención del Delito", en *Cuadernos de Jurisprudencia y Doctrina Penal*, Nro. 10, Buenos Aires.

Sozzo, M. (2003): "Globalización y control del delito. Algunas reflexiones exploratorias" en Revistas de la Facultad de Ciencias Jurídicas y Sociales, Nro. 3, Año 3, Santa Fe: Ediciones UNL.