

Plan Nacional de Prevención del Delito. Reorientaciones en el marco del neoliberalismo.

Emilio Ajos.

Cita:

Emilio Ajos (2009). *Plan Nacional de Prevención del Delito. Reorientaciones en el marco del neoliberalismo* (Tesis de Especialización). UNIV.DE BUENOS AIRES / FAC.DE CS.SOCIALES.

Dirección estable: <https://www.aacademica.org/emilio.ayos/6>

ARK: <https://n2t.net/ark:/13683/pXMA/4r4>



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>.

ÍNDICE

PRIMERA PARTE

1. Introducción

2. Problema de investigación

2.1. Política social y política criminal en la Argentina en el marco del neoliberalismo

2.1.1. Políticas sociales

2.1.2. Política criminal

2.2. Nueva prevención del delito: conceptualizaciones y abordajes

2.3. Política y cultura: cuestión social y clases peligrosas

2.3.1. Cultura y política (social)

2.3.2. Cuestión social y clases peligrosas: pobreza, peligrosidad y delito

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

SEGUNDA PARTE

3. Análisis del Plan Nacional de Prevención del Delito (rediseño 2003)

3.1. Agencias gubernamentales y participación ciudadana

3.2. Construcción de los problemas sobre los cuales intervenir

3.3. Sistema de planificación y evaluación aplicado

3.4. Consideraciones finales acerca del rediseño del PNPD

4. El Plan Nacional de Prevención del Delito: puesta en marcha, proceso político y enfrentamientos en el campo delimitado por la cuestión de la “inseguridad”

4.1. Modelos conceptuales referidos a los procesos de toma de decisión

4.2. Posicionamientos políticos en torno a la cuestión de la seguridad: el Plan Nacional de Prevención del Delito

4.2.1 Tensiones estructurantes

a) Nación / Provincia de Buenos Aires

b) Oposiciones dentro de la Alianza

4.2.2. Elementos centrales del discurso

a) “*Una política democrática de seguridad*”

b) Diagnóstico social, política criminal: desocupación, pobreza y marginalidad

c) Ineficacia de la solución policial

d) Fomentar la participación

4.3. PNPD y escenario político

5. Conclusiones

6. Bibliografía

1. Introducción

El objetivo de esta monografía es caracterizar al Plan Nacional de Prevención del Delito en tanto política pública, contextualizando el análisis tanto en el escenario político nacional del cual emerge el plan mencionado, como en las transformaciones en el campo de la política criminal en el ámbito internacional, profundamente atravesadas por el surgimiento del neoliberalismo.

El escrito se estructura de la siguiente manera: en una primer parte nos abocaremos a desarrollar el problema de investigación planteado en la tesis de Maestría en Políticas Sociales, de la que este escrito es un avance. Con este sentido, en primer lugar presentaremos el problema de investigación y los objetivos propuestos. Luego describiremos los campos de los cuales surge nuestro referente empírico: el de la política social y el de la política criminal en la Argentina (punto 2.1). A su vez, haremos una reseña de las transformaciones en el ámbito de la política criminal a nivel internacional, en especial acerca de la aparición de la noción de “nueva prevención” (punto 2.2). Cerrando esta primer parte, nos referiremos a los procesos de construcción político-cultural de la serie *pobreza-peligrosidad-delito*, y a su incidencia en las intervenciones estatales que se estructuran en lo que entendemos como espacios de intersección entre los campos de la política social y la política criminal: las estrategias de prevención *social* del delito (punto 2.3).

En la segunda parte del trabajo presentaremos los resultados vinculados a dos relevamientos empíricos: por una parte, caracterizamos en términos de política pública el diseño del Plan Nacional de Prevención del Delito, tomando como fuente documental su reformulación del año 2003 (punto 3). Por otra parte, analizaremos el escenario político concreto del cual surge dicho Plan en el año 2000, haciendo hincapié en el campo de enfrentamientos que se constituyó en torno a la “cuestión de la inseguridad” a finales de los años noventa. Para hacerlo realizamos entrevistas en profundidad a autoridades del Plan y conformamos un corpus documental a partir de notas periodísticas sobre el tema en dos diarios nacionales (punto 4).

2. Problema de investigación

Junto con las nuevas concepciones de claro corte neoliberal que comenzaron a gravitar en el contexto político internacional a partir de los años ochenta, tanto la “nueva” pobreza como la “nueva” prevención del delito se incorporaron como elementos centrales de los discursos y las estrategias de intervención de las agencias gubernamentales y los organismos internacionales. Para el caso argentino, al cual nos abocaremos, estos procesos se profundizaron de manera particularmente drástica desde inicios de la década de 1990.

Como señalamos, a partir de la década de 1980 la pobreza volvió a ser el centro de las intervenciones sociales, en línea con las nuevas orientaciones políticas ligadas al “Consenso de Washington”. Las políticas sociales, como instancia estatal de constitución de la cuestión social, reflejaron este cambio en el reposicionamiento de las estrategias fuertemente asistenciales. La “lucha contra la pobreza” fue el núcleo de una problematización de la cuestión social que supone la autonomización y desconexión de la esfera de las *condiciones de vida* por un lado, ligada a este concepto de pobreza, con respecto a la esfera de las *condiciones de trabajo*, expresadas en el desempleo y la informalidad laboral. A su vez, la pobreza aparecerá como un renovado objeto de estudio: se volverán hegemónicas las perspectivas que intentarán captarla como un “estado” cristalizado; el objetivo será “medirla” a través de una serie de indicadores estadísticos básicos¹. (Sojo, 1990; Tenti Fanfani, 1993; Grassi, Hintze y Neufeld, 1994; Grassi, 2003; Ezcurra, 1998; Lo Vuolo y Barbeito, 1998; Danani, 1999; Golbert, 2004; Alvarez Leguizamón, 2005).

También a partir de la década del ochenta y estrechamente vinculado al neoliberalismo, se produce un “cambio paradigmático” dentro de las políticas criminales. Con esto hacemos referencia a la aparición de la noción de una “nueva prevención”: la proliferación de formas de prevención del delito que desbordan las intervenciones exclusivamente penales (Baratta 1998; Crawford, 1998; Sozzo, 2000; O’ Malley, 2004). De esta manera, dado que dicha proliferación no ha comportado una retracción de las estrategias penales, con la que fue coexistente, describimos este proceso como de polarización de la política criminal. A su vez, estos modelos de prevención extra – penal han compartido rasgos fundamentales de las transformaciones

¹ Especialmente a partir de la estrategia de la “Línea de Pobreza” que intenta relevar situaciones supuestamente no captadas por el método de NBI (Necesidades Básicas Insatisfechas).

neoliberales: privatización, mercantilización, descentralización, dilución de las fronteras de lo público y lo privado (Rangugni, 2004). En relación a la Argentina, es preciso mencionar que a mediados de la década de 1990 la “cuestión de la inseguridad” se configura como uno de los principales ítems de la agenda pública, a partir de una problematización muy ligada a las nociones de “tolerancia cero” (Pegoraro, 2001; Daroqui, 2003). Desarrollaremos este asunto en el punto 2.2.

Sin embargo, la vinculación entre la pobreza y la cuestión del delito no es nueva: cuando durante el siglo XIX la pobreza o “el pauperismo de masas” se construyó como el núcleo de la “cuestión social”, estaba estrechamente ligada a la configuración histórica de lo que se conoció como *las clases peligrosas*. Si la “cuestión social” reflejaba la tensión constante entre asistencia y trabajo en la naciente sociedad industrial, la idea de *clases peligrosas* aportaba sobre aquellos sectores sociales pauperizados una condensación de todas las representaciones amenazantes hacia la sociedad. Amenaza que suponía como elemento fundamental una particular manera de conjugar las nociones de pobreza y delincuencia, en el marco de las tensiones sociales, políticas y económicas que ponían en juego el nuevo orden social (Himmelfarb, 1983; Offe, 1990; Polanyi, 1992; Danani, 1996; Castel, 1997; Grassi, 2003; Topalov, 2004).

Planteados estos elementos, consideramos que va emergiendo la necesidad de analizar dichas reorientaciones en los campos de la política social (ligada a la noción de pobreza) y de la política criminal (centrada en la definición de delincuente) en forma conjunta, relacional, preguntándonos por la naturaleza de su vinculación en los procesos históricos de construcción o “reactualización” de esa categoría que jugó (y juega, según entendemos) un papel fundamental en la constitución del orden social: las *clases peligrosas*. Dadas las transformaciones que apuntamos, se presenta como un lugar privilegiado para el estudio de dichos procesos el entrecruzamiento entre las intervenciones asistenciales y las estrategias de prevención *social* del delito, las cuales configuran espacios de intersección entre los campos de la política social y la política criminal. Resultan de especial importancia las definiciones de la pobreza y lo delictivo que se construyen en dichas políticas, particularmente en los mecanismos de delimitación de su “población objetivo” (Danani, 1996).

El *problema de investigación* que fuimos delimitando en estas líneas se centra entonces en los procesos de imbricación y solapamiento de las definiciones ligadas a las nociones de pobreza y pobre, y las relativas a las de delito y delincuente, y las estrategias de intervención asociadas a las mismas, en los campos de la política social y de la política criminal argentina, desde el primer semestre del año 2003 al segundo semestre del 2007. Específicamente dentro de estos campos, nos interesan los programas de prevención “social/comunitaria” del delito, los planes asistenciales y los procesos que en su articulación podrían implicar dinámicas tendientes hacia una *criminalización de la pobreza* (Baratta, 1998; Wacquant, 2000; Pegoraro, 2002).

En el análisis del material empírico producido como trabajo exploratorio anterior a la formulación de este problema de investigación, y centrados en el caso argentino, observamos la productividad de estudiar estos procesos en la articulación de dos intervenciones concretas: el “Programa Comunidades Vulnerables” (Plan Nacional de Prevención del Delito, Ministerio de Justicia y Derechos Humanos de la Nación) y el “Programa de Empleo Comunitario” (Ministerio de Trabajo, Empleo y Seguridad Social de la Nación). Dado que nos referiremos a ellos en el apartado correspondiente, por ahora sólo diremos que estos planes tienen en común el ser instrumentados entrado ya el nuevo siglo, luego de haberse consolidado en la sociedad argentina transformaciones sociales, políticas y económicas profundamente vinculadas al neoliberalismo. En cuanto a la relación entre los programas mencionados, en nuestro trabajo exploratorio hemos encontramos una vinculación empírica del “Programa Comunidades Vulnerables” (PCV) con los planes asistenciales administrados por el Ministerio de Trabajo, Empleo y Seguridad Social, y específicamente desde el año 2003, con el “Programa de Empleo Comunitario” (PEC); este punto marca nuestro recorte temporal. El otorgamiento de estos planes es un factor fundamental en las estrategias de prevención social del delito implementadas por el PCV, puesto que el beneficio correspondiente al PEC es el único que se distribuye a la “población-objetivo” como retribución a las actividades que establece el programa.

El análisis de documentos y la realización de entrevistas en profundidad a los agentes implementadores nos permitieron analizar las formas de articulación y solapamiento entre las construcciones que de la pobreza y el delito circulan en los discursos institucionales y en las estrategias de intervención de los programas en

cuestión. Con ello nos proponemos dar cuenta de cómo en este particular contexto histórico se produce un *retorno de las clases peligrosas* (Castel, 2004), con sus propias especificidades. Al respecto consideramos pertinente hacer mención a dos nociones que serán centrales en nuestro análisis: las categorías de *vulnerabilidad* y *comunidad*. Además de ser categorías centrales en la formulación de las intervenciones concretas que estudiaremos, es manifiesta la creciente relevancia que ellas vienen adquiriendo no sólo en el ámbito de la prevención del delito y de las políticas asistenciales, sino también en el campo general de los discursos políticos y académicos acerca de las políticas públicas (Castel, 1997; De Marinis, 1998; 2002; 2005; Rose, 1999; Bauman, 2003). Entendemos que la influencia de estas categorías en los discursos sobre la pobreza y el delito, será una de las claves para sondear la particular construcción de “otredad” que en el contexto del neoliberalismo, implica dicha “reactualización” de la categoría de *clases peligrosas*.

Así formulado el problema de investigación que presentamos, se plantea la cuestión de los mecanismos y las formas de producción de ese constructo social que es la pobreza, en un particular momento histórico. Y también así, intentamos distanciarnos de los enfoques que han hegemonizado su estudio en las últimas décadas, que se abocaron a mensurar un objeto ya “dado”, reificado como “dato”, lo que vela sus formas de configuración histórica (Alvarez Leguizamón, 2005). Pero a su vez busca reinsertar a los estudios sobre pobreza dentro de la dinámica general de las relaciones sociales y políticas que producen y reproducen la forma en que se estructuran nuestras sociedades, es decir, en relación a la pregunta clásica por el “problema del orden”.

El *objetivo general* de nuestra tesis de maestría es describir y analizar la relación entre las definiciones de pobreza y pobre, y de delito y delincuente, y las estrategias de intervención asociadas a las mismas, sostenidas y llevadas adelante en la confluencia de los programas “Comunidades Vulnerables” (Plan Nacional de Prevención del Delito, Ministerio de Justicia y Derechos Humanos de la Nación) y de “Empleo Comunitario” (Ministerio de Trabajo, Empleo y Seguridad Social de la Nación), del primer semestre del año 2003 al primer semestre del año 2008².

² Los objetivos específicos son: I) Describir y analizar comparativamente las definiciones de “la pobreza” y “lo delictivo” construidas por los discursos institucionales

2.1. Política social y política criminal en la Argentina en el marco del neoliberalismo

Mucho se ha escrito acerca de las transformaciones sociales, en sentido amplio, que, claramente inscriptas en el paradigma neoliberal, se establecieron y consolidaron en la Argentina durante la década del '90. Respecto de las características generales de ese proceso, este trabajo se inscribe en la línea que reconoce la importancia de los ejes directrices que tales reformas impusieron a la orientación de la intervención general del estado argentino y a sus modalidades de gestión y criterios administrativos, configurando así un proceso de transformación, en sus distintos ámbitos, de la dinámica del capitalismo argentino y de la estructura social del país (Bresser Pereira, 1991; Torre y Gerchunoff, 1996; Pucciarelli, 1998; Thwaites Rey, 1999; Abeles, 1999; Azpiazu, Basualdo, Schorr, 2000; Oszlak, 2000; Centeno, 2001; Castellani, 2002).

La pobreza, es decir su profundización, extensión y consolidación, ha sido uno de los fenómenos más salientes en la sociedad argentina a partir de dichas transformaciones, llegando sus registros cuantitativos en el año 2002 a niveles inéditos. La forma crítica en la que se mostraba esta pobreza ponía en cuestión la manera en la que había sido problematizada desde los discursos neoliberales: la de ser “no-estructural”, producto contingente y pasajero de la crisis que se producía en la transición de un modelo de acumulación a otro. Contrariamente, ese proceso histórico evidenciará como rasgo estable de la nueva dinámica social, política y económica la producción y reproducción de pobreza. La nueva dinámica socio-política argentina no escapará a los siguientes

de los programas “Comunidades Vulnerables” y “de Empleo Comunitario”. En este sentido analizaremos la manera en que estas aparecen tanto en los documentos ligados a la formulación de dichos programas como en los informes de gestión elaborados regularmente por los equipos de implementación; II) Identificar y analizar comparativamente las formas y relaciones en que las figuras de “pobre” y de “delincuente” (potencial) emergen y son construidas a través de las prácticas de los distintos agentes de la gestión de los programas “Comunidades Vulnerables” y de “Empleo Comunitario”, en una misma unidad político-territorial y de gestión.

Hipótesis

procesos: polarización social, en virtud de la concentración de los ingresos y movilidad social descendente; segmentación social, como proceso de descenso social, de confinamiento o insularización, en la eliminación o disminución de los espacios de interacción entre las distintas clases; heterogeneidad, marginalidad, vulnerabilidad. Todos ellos son conceptos con los que el mundo académico, técnico y de gestión ha venido pretendiendo dar cuenta de un proceso de disolución-transformación de las viejas clases sociales que no deviene en forma acabada en la generación de otras identidades colectivas, sino en buena medida en dispersión (Murmis y Feldman, 1993; Pucciarelli, 1998; Danani, 1999; Cravino y otros, 2002; Mallimacci y Salvia, 2005; Neffa, 2005; Alvarez Leguizamón, 2005)

2.1.1. Políticas sociales

Entendemos a las *políticas sociales* como el campo de las intervenciones sociales del Estado que encuentran su especificidad en orientarse de manera directa a las *condiciones de vida y su reproducción*, especialmente en el momento de la distribución secundaria del ingreso; intervenciones que históricamente han cumplido una función indirectamente reguladora de las condiciones de venta y uso de la fuerza de trabajo (Danani, 1996; 2004). Asimismo, retomaremos la idea de que las políticas sociales constituyen distintos *arreglos cualitativos entre Estado-mercado-familia/comunidad*, lo que permite inscribirlas en la configuración global de diferentes *regímenes de Estado de Bienestar* (Esping-Andersen, 1993).

En línea con las transformaciones consignadas en el apartado anterior, en los años noventa las políticas sociales en la Argentina atravesaron cambios fundamentales en su orientación y en sus estilos de gestión. Los mismos se articularon en las diferentes reformas de sectores específicos y en el caso del área asistencial, particularmente en la estrategia de la *focalización* (Sojo, 1990; Tenti Fanfani, 1993; Grassi, Hintze y Neufeld, 1994; Ezcurra, 1998; Lo Vuolo y Barbeito, 1998; Grassi, 2003; Golbert, 2004). Esta estrategia refuerza su contenido asistencial en el hecho de dirigirse hacia sujetos “pobres”, pero en su mirada escindidos de la esfera de la producción; proponiendo una problematización de la cuestión social que supone la autonomización y desconexión de la esfera de las *condiciones de vida*, ligada al concepto de pobreza, con respecto a la de las *condiciones de trabajo*, expresadas en el desempleo y la informalidad laboral. Este

proceso ha tenido como correlato una creciente dinámica de *asistencialización del trabajo*, como máxima expresión de la hegemonía neoliberal en el campo en cuestión (Grassi, Hintze y Neufeld, 1994; Danani y Lindenboim, 2003). Una muestra de este fenómeno es la ampliación de “planes asistenciales de trabajo”, como el “Programa de Empleo Comunitario” (PEC).

EL PEC es creado por el Ministerio de Trabajo y Seguridad Social (MTySS) en el año 2003, como cristalización de experiencias originadas en el interior del “Programa de Emergencia Laboral” (PEL) iniciado en 1999 y en el marco de la aparición del “Programa Jefas y Jefes de Hogar” en el año 2002. En el contexto de la declaración de la *emergencia social, económica, administrativa, financiera y cambiaria* por parte del gobierno nacional, el MTySS decide abrir la incorporación al PEL a sectores que quedaban por fuera de la delimitación de la población-objetivo del Programa Jefas y Jefes de Hogar, especialmente los jóvenes. En ese sentido, se dispone un monto del beneficio similar al programa anterior, y como contraprestación la realización de actividades “comunitarias” de carácter mensual, para 300.000 beneficiarios. A partir de esta experiencia anterior dentro del PEL, nace en enero del 2003 el PEC, con el objetivo de “*promover la participación de trabajadores desocupados en situación de vulnerabilidad social en proyectos que mejoren su empleabilidad y faciliten su inserción laboral*”. Dado que un detalle de las sucesivas evaluaciones realizadas exceden en mucho los objetivos de este trabajo, en este caso sólo diremos que las mismas resaltaron la ausencia de normativa reglamentaria acerca de los procedimientos de presentación y análisis de viabilidad de los “proyectos comunitarios”, la selección de los beneficiarios y los controles mínimos sobre las tareas de contraprestación, la cual repercute profundizando la discrecionalidad y arbitrariedad en la implementación, convirtiendo al programa en una política *pasiva* de empleo puramente asistencial (ver SIGEN, 2004; 2006)

En este sentido, y dado el contexto de configuración de una “*nueva cuestión social*” (Rosanvallón, 1995; Fitoussi y Rosanvallón, 1996; Castel, 1997) parece fundamental (para nuestro problema de investigación) lo que se ha configurado como “*el retorno de las clases peligrosas*”, como la cristalización de todos los sentimientos de inseguridad en el cuerpo de los habitantes de las zonas pauperizadas (Castel, 2004). Es decir, la reintroducción de un discurso que superpone las nociones de pobre, pero

también de marginal, vulnerable y en general, las vinculadas a las poblaciones “de riesgo” que circulan en los espacios urbanos segregados, con las definiciones de delincuente (De Marinis, 1998; 2002; Bauman, 1999; Wacquant, 2000; Castel, 2004a; Pegoraro, 2003; Ayo, Díaz y Ortiz Maldonado, 2006). Consideramos estos procesos fundamentales para analizar las intervenciones estatales estructuradas a partir de políticas como el “Programa de Empleo Comunitario” o el “Programa Comunidades Vulnerables” (que desarrollaremos a continuación) especialmente en las operaciones de definición de su “población-objetivo” (Danani, 1996).

2.1.2. Política criminal

También en la política criminal argentina se observan transformaciones en el contexto del neoliberalismo. En general, se describe en ella un desplazamiento hacia las estrategias de prevención ex – ante del delito, ligadas al concepto de *nueva prevención* (Crawford, 1998; Baratta, 1998). Es frecuente que este desplazamiento sea interpretado como respuesta a la aparición del fenómeno de la “inseguridad” en la escena política argentina y a la declarada conciencia del fracaso de los instrumentos penales para el control del delito. Nos interesa diferenciarnos de esta interpretación en dos sentidos: por un lado cuestionamos la idea de “desplazamiento”, porque si bien la orientación preventiva extra-penal ha surgido con fuerza, ello no ha comportado una retracción del modelo penal, sino todo lo contrario; esto configuraría una *polarización* de la política criminal y no un desplazamiento (Wacquant, 2000; Daroqui, 2003; Rangugni, 2004). Por otro lado, creemos que estos procesos hay que interpretarlos por fuera de los límites de la política criminal, vinculándolos a las transformaciones que se inician en la década del noventa en la sociedad argentina; y no solo como consecuencia del fracaso de las estrategias penales de prevención del delito, puesto que en términos generales, estos modelos de prevención extra – penal han compartido rasgos fundamentales de aquellas transformaciones: privatización, mercantilización, descentralización, dilución de las fronteras de lo público y lo privado³ (Crawford, 1998; O’ Malley, 2004; Pegoraro, 2001; Rangugni, 2004). Sin embargo, es preciso analizar, sin extrapolar las interpretaciones

³ Son ejemplos claros de estos procesos la referencia recurrente en los planes de prevención sobre la importancia del nivel local en su gestión, el fomento de la participación de las “comunidades” locales, los procesos de “privatización” de espacios públicos que desencadenan fundamentalmente las estrategias de prevención situacional ambiental (a partir de la vigilancia y el “cercaamiento” de los mismos) junto con la mercantilización que estas estrategias promueven con la proliferación de las empresas privadas de seguridad.

surgidas en otros contextos sobre el tema, las particularidades de esta relación en el caso argentino.

En este sentido, nos abocaremos al caso del programa “Comunidades Vulnerables” (PCV), por ser la experiencia más importante en cuanto a tácticas de prevención *social* del delito dentro del ámbito nacional argentino, en términos de la cantidad de intervenciones que integra a nivel provincial y municipal. Este programa surge en el año 2001 como parte del naciente Plan Nacional de Prevención del Delito (PNPD), incorporando y coordinando también programas locales anteriores (por ejemplo las experiencias de la Ciudad de Buenos Aires). Dada la fuerte impronta que las nociones de *planificación estratégica, multiagencialidad e interagencialidad* tienen sobre el diseño del PNPD, profundizadas en el rediseño del año 2003, la definición de las intervenciones específicas quedan a cargo de la *Instancia Municipal* conformada por una *Coordinación Municipal* y por un *Equipo de Implementación Municipal*; de esta manera el nivel local adquiere relevancia y permite estrategias diferenciales según las distintas unidades político-territoriales y de gestión. En la actualidad se aplica en diferentes puntos de la Ciudad de Buenos Aires, 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 Fé. Su implementación “*esta focalizada en barrios de alta vulnerabilidad social*”, abocado a dos ejes de acción interrelacionados: a) la prevención de la violencia social y b) la prevención del delito. La metodología de trabajo es definida en torno al modelo *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 entre otras, actividades culturales, artísticas, recreativas y deportivas, talleres de prevención de la violencia y el uso indebido de drogas; por último, el área de *microemprendimientos*, que estimula la organización de estos, entendiéndolos como una forma de reducir las situaciones de “riesgo”. A partir de nuestro trabajo exploratorio, que comprendió entrevistas con las autoridades del PNPD y con operadores del PCV, sumado a la revisión de material documental, encontramos un elemento que tiene profunda relevancia, especialmente en relación a las transformaciones que apuntamos en el campo de las políticas sociales y

que es el que sustenta nuestra definición de objeto de estudio: la vinculación histórica del PCV con los planes asistenciales administrados por el Ministerio de Trabajo, Empleo y Seguridad Social, específicamente desde el año 2003, con el Programa de Empleo Comunitario (PEC). El otorgamiento de estos planes es un factor fundamental de las estrategias de prevención social del delito implementadas por el PCV, puesto que el beneficio correspondiente al PEC es el único que se distribuye a la “población-objetivo” de ésta política de prevención del delito; en este sentido nos parece sugerente analizar la relación de este hecho con los procesos de *asistencialización del trabajo* (Danani y Lindenboim, 2003), y las particularidades de su integración dentro de una política criminal. Asimismo, el reposicionamiento de la noción de *comunidad*, como la polisemia de la categoría de *vulnerabilidad*, ambas presentes en estas intervenciones, serán especialmente analizadas en la investigación (Castel, 1997; De Marinis, 2005; Bauman, 1999; 2003)

2.2. Nueva prevención del delito: conceptualizaciones y abordajes

A partir de los años ochenta comienza a producirse lo que se ha considerado como un *cambio paradigmático* (Sozzo, 2000) en cuanto a las estrategias orientadas al control de la criminalidad. Nos referimos fundamentalmente al desarrollo de la prevención extra penal, es decir la prevención *proactiva*, para diferenciarla de la intervención puramente reactiva propia del sistema penal⁴. Las formas que adquieren estas intervenciones no penales son variadas y hacen de la política criminal (conjunto formado por estas políticas y las penales propiamente dichas) un concepto complejo, indeterminado, que contiene diversas técnicas concretas, dependiendo de la posición teórica que la sustente (Baratta, 1998). Estos desarrollos en acciones proactivas que en conjunto forman lo que se conoce como “*nueva prevención*” (Crawford, 1998) comparten dos características: por un lado, el ingreso de la *comunidad local* como protagonista de este tipo de estrategias, reflejado en la pluralidad de organismos que participan en sus distintos niveles de implantación. Por otro lado, la extensión de las acciones preventivas más allá de las que se dirigen a conductas que infringen la ley penal, alcanzando aquellas denominadas *incivilités*, no formalmente delictivas (Baratta, 1998; O’ Malley, 2004). A su vez, estas diferentes *tácticas* de prevención *ex – ante*

⁴Es importante esta salvedad, puesto que a lo largo de su historia, siempre se le adjudicó a la prisión funciones preventivas, aunque también desde su nacimiento surgieron múltiples voces que denunciaron su constante fracaso (Foucault, 1999; Baratta, 1998)

pueden clasificarse fundamentalmente dentro de dos tipos: el *situacional-ambiental* y el *social*; aunque algunos autores identifican un proceso de autonomización de un tercer tipo de prevención, como desprendimiento del modelo *social*: la prevención *comunitaria* la cual se caracteriza por incorporar a la comunidad/vecindario no únicamente como objeto, sino también como actor de la intervención (Sozzo, 2000; O' Malley, 2004).

Seguidamente describiremos la táctica social que es la que mas se ajusta a nuestra propuesta de investigación. Únicamente diremos a modo de definición que la táctica *situacional-ambiental* esta orientada hacia las víctimas potenciales, a partir de intervenciones sobre las situaciones que reduzcan las oportunidades para ser presa de delitos (Cohen, 1985; Baratta 1998; Sozzo, 2000). 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 resabios de las interpretaciones positivistas sobre la “*reforma social*” como método *ex – ante* de prevención, aunque la influencia de esta corriente se diluyó en la discusión sobre las causas del delito avanzada la posguerra. Dentro del mundo anglosajón son fragmentarias las implementaciones de la táctica social, ante el predominio del modelo situacional-ambiental; se observan principalmente en EE.UU., Canadá (angloparlante) y en menor medida en Gran Bretaña. En general, las tácticas de prevención social en el mundo anglosajón, se dirigieron mayormente hacia los jóvenes, como potenciales ofensores en tanto “*grupo de riesgo*” (Sozzo, 2000). Es importante destacar la relevancia que la cuestión de la juventud ha adquirido en la problematización de la “*inseguridad*” en el ámbito argentino y en las discusiones sobre el “*nuevo delito urbano*” (Ciafardini, 2006) en especial sobre las nuevas formas de ilegalismos estrechamente ligadas a ella (Golbert y Kessler, 2001; Kessler, 2002; 2006; Rossini, 2003; Tonkonoff, 2003; Guemureman y Daroqui, 2002) A diferencia del anglosajón, en el contexto francés (Francia y luego la Canadá francoparlante) la táctica social se convirtió en el elemento principal de la política criminal en los años finales de la década del setenta. El diagnóstico sobre las causas del delito dentro de este ámbito se centró en el problema de *la exclusión social*: las intervenciones entonces tenderán a proponer estrategias de integración social para los grupos que han quedado en los márgenes de las redes de interacción social: en este caso, los jóvenes, los desocupados y los inmigrantes (Baratta, 1998; Sozzo, 2000).

Ahora bien, es necesario apuntar otra transformación: a finales de los años setenta y principios de los ochenta comienza a surgir con fuerza una nueva corriente dentro del campo de los estudios criminológicos sobre el delito y el sistema penal: se conoce a la misma con el nombre de los “nuevos realistas” o 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 discurso se centra en las estrategias posibles ante el problema de la criminalidad tal como observamos que es problematizado. 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, citado en Platt y Takagi, 2001).

Por un lado esta nueva derecha criminológica retoma la noción de “defensa social” que marcara fuertemente el pensamiento criminológico positivista de fines del siglo XIX y principios del siglo XX. Dentro de esta concepción el sistema penal es el medio para combatir al “enemigo social” que constituye la delincuencia (Pegoraro, 2001). Pero a su vez, forman parte del conjunto de discursos neoliberales que hacen blanco en los arreglos institucionales ligados al estado de bienestar: *“Es a partir, entonces, del asalto que realizaron las teorías neoliberales al campo discursivo penal desde mediados de los ’70, que un sólido arco de nuevas propuestas se ha adueñado del sistema penal. Estas ideas parten de una filosofía moral asentada en la responsabilidad individual inexcusable y se concentran en la noción de justicia que expresa taxativamente la ley y de un cierto “realismo” que ha renunciado a erradicar el problema de la delincuencia y se plantea sólo cuáles son las mejores medidas penales para reducir los daños que le producen a la sociedad las conductas delictivas”* (Pegoraro, 2001:152) Ya en los años ’90 y a partir de la experiencia en la ciudad de New York durante el mandato del alcalde Rudolph Giuliani, estas corrientes se condensarán en la popular formula de la “tolerancia cero” contra el crimen (ver Wacquant, 2000)

Esta corriente aparece de esta manera vinculada a una transformación de las intervenciones estatales ligadas a la administración del delito que Simon Hallsworth (2006) ha llamado el “giro punitivo”. Con este concepto se refiere a un movimiento de las sociedades occidentales hacia el fuerte endurecimiento de las sanciones penales, expresado en un aumento exponencial de la población encarcelada y en la proliferación de penas que se destacan por su inusual crueldad. Si bien algunas posturas entienden a esta transformación como una consecuencia de la subordinación de los sistemas penales a la lógica instrumental de la racionalidad estatal burocrática moderna (Christie, 1996), Hallsworth en el citado artículo sostiene que: “*Contra la tesis que sostiene que los sistemas de ley y orden se están volviendo más modernos, yo quiero argumentar, en cambio, que al mismo tiempo y en un aspecto diferente, se están volviendo más desmodernos*” (Hallsworth, 2006: 66). Si lo que caracterizó a la modernidad penal fue una *economía restringida* del castigo, orientada bajo los principios de la utilidad y el límite, el giro punitivo retoma una *economía general del exceso* propia de los regímenes penales premodernos, actualizando el castigo penal expresivo, el gasto punitivo improductivo como demostración expresiva de fuerza (Hallsworth, 2006).

Retomando el tema de la prevención social del delito, el interés por ella se relaciona con nuestros objetivos e hipótesis: nos interesa su particular vinculación con el campo de las *políticas sociales*. Es el carácter *problemático* (Baratta, 1998; Sozzo, 2000) de esta relación el que genera interrogantes fundamentales de nuestra investigación. Cuando calificamos de *problemática* esta ligazón entre prevención social del delito y políticas sociales nos referimos a la dificultad de trazar una línea clara de diferenciación entre los dos campos, en cuanto a las prácticas a través de las cuales los programas en cuestión se realizan (Baratta, 1998). 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: el objetivo de esta 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, 1998; Sozzo, 2000; Crawford, 1998) 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 racionalidad, se tiende a disociar los grupos en 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. 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 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* incorporará el análisis político e histórico de las relaciones de poder definitorias dentro de estos procesos en un nivel estructural (Pavarini, 1983; Baratta, 1986) 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, conjugado 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, 1949) 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. Ella, 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 solo 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 que los programas de prevención social del delito generen procesos de *criminalización de la pobreza* (Wacquant, 2000; Baratta, 1998; 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.

2.3. Política y cultura: cuestión social y clases peligrosas

En el presente apartado nos abocaremos a analizar los procesos de construcción político-cultural de la serie *pobreza-peligrosidad-delito*, y su incidencia en las intervenciones estatales que se estructuran en lo que entendemos como espacios de intersección entre los campos de la política social y la política criminal: las estrategias de prevención *social* del delito. Así, intentaremos analizar los procesos político-culturales que confluyen en la formación de esta serie, es decir, a poner en relación estos constructos culturales, con las transformaciones que surgen en estos dos campos de intervención en el contexto del neoliberalismo. Hipotetizamos que dichos cambios se vinculan con una común problematización de la (nueva) “cuestión social”, que se encuentra hondamente atravesada por lo que se ha conceptualizado como “el retorno de las clases peligrosas”. Es decir, nuevas formas de construcción de la pobreza ligadas a una también novedosa relación con las nociones de delito o delincuente, diferente a las configuraciones que emergieron en la constitución de la cuestión social decimonónica.

En este sentido, primero desarrollaremos algunas conceptualizaciones sobre la noción de cultura que entendemos como pertinentes para tal fin. Luego analizaremos las formas en que la noción de *clases peligrosas* se construyó en la naciente sociedad industrial en la relación entre pobreza, asistencia y trabajo. Por último, intentaremos dar cuenta del contexto de este “retorno de las clases peligrosas”, haciendo hincapié en las transformaciones de los campos de la política social y la política criminal.

2.3.1. Cultura y política (social)

Al intentar analizar las actuales políticas de prevención social del delito en el marco general de los procesos político-culturales que históricamente construyeron lazos entre las nociones de pobreza, peligrosidad y delito, entenderemos a “lo cultural” fundamentalmente no como un punto de llegada, sino como punto de partida. Es decir, no como dimensión que explica por sí misma a los procesos políticos, económicos y sociales, sino como una producción en la que están implicados dichos procesos y que a su vez, los condiciona.

Adam Kuper, en su libro *Cultura. La versión de los Antropólogos* (2001), se expresa en la línea de este primer argumento. En él, historiza el proceso de centralización de la noción de cultura dentro del campo de la antropología, el cual llega a convertirse a mediados del siglo XX en su objeto exclusivo de estudio: la antropología como disciplina de lo cultural. Pero a su vez, analiza cómo la noción de cultura en la actualidad rebasa el ámbito de la antropología como término “técnico” y se presenta como uno de los conceptos de mayor circulación a la hora de dar cuenta de los procesos más disímiles de nuestras sociedades: *“Hoy todo el mundo está en la cultura. Para los antropólogos, hubo un tiempo en que la cultura fue un término técnico, propio del arte de la disciplina. Ahora los nativos les contestan hablando de cultura.” (...)* *“la cultura lleva la voz cantante por lo que se refiere a motivar la conducta del consumidor’, proclama un folleto de la empresa, ‘más persuasiva que la razón, más de masas que la psicología’”* (Kuper, XXXX). Kuper entiende a este culturalismo como *idealismo*: de una noción de cultura como fenómeno a desentrañar, a describir, interpretar o explicar observamos la creciente incidencia de la cultura como fenómeno autónomo de donde emanan las explicaciones sobre las relaciones entre los hombres; la explicación culturalista obtura los complejos procesos políticos, económicos y sociales que impactan en la constitución de esa dimensión cultural y por supuesto, cómo en un mismo momento ésta es condición para el desarrollo de dichos procesos.

Pero también entenderemos a la cultura como producción siempre polémica: cultura no como el ámbito de la armonía de valores, lo compartido, sino justamente aquello por lo que se lucha. En otras palabras, la cultura como construcción conflictiva, como espacio que se redefine continuamente a partir de las luchas por el sentido. Zygmunt Bauman (1995) introduce una diferenciación sumamente sugestiva al respecto,

el pasaje en la modernidad occidental de unas culturas “silvestres” a otras caracterizadas como culturas “de jardín”. Este pasaje es el correlato de otra transformación, ligada a las intervenciones que las performan: el tránsito del guardabosques al jardinero. Si el papel del primero sólo se limitaba a garantizar que los elementos que componían su campo se reprodujeran sin molestias, el segundo se caracteriza por aplicar un trabajo constante sobre su territorio en pos de un ideal que lo diferencia de lo natural, que se presenta como peligro de retorno siempre latente si se suspende la producción continua. Las culturas silvestres muestran una suerte de reproducción autocontrolada, que prescinde de la supervisión, la vigilancia o los cuidados presentes en un plan conciente para la constitución de un jardín, como lugar diferenciado de la “selva”; la aparición de las culturas “cultivadas” es presentada como el producto de la incapacidad creciente de la cultura silvestre para sostener su propio equilibrio, en el momento en que se tensionan las relaciones entre los guardabosques y los seres a su cargo. A su vez, un elemento fundamental de diferenciación es que las culturas silvestres no pueden percibirse como *culturas*, es decir, como un orden fundado por los seres humanos: “...*la redefinición del orden social como un producto de la convención humana, como algo que no era “absoluto” ni estaba más allá del control del hombre, fue con mucho el mojón más importante en el camino hacia la modernidad.*”(1995;79). Nos parece pertinente reconstruir este argumento porque introduce fuertemente la noción de cultura como producción, como construcción política.

En este punto Pierre Bourdieu (1990) ha hecho una contribución fundamental al acuñar la noción de *poder de nominación*. Entendemos que el mismo introduce de lleno en el análisis de los fenómenos culturales la cuestión de la política, en la forma de la lucha por el sentido. Esta conceptualización muestra cómo las luchas sociales ponen siempre en juego, como posibilidad y como resultado de las mismas, al conocimiento del mundo a partir de las categorías que lo posibilitan: la posibilidad de transformación política, como una lucha indisolublemente teórica y práctica por la transformación del mundo que supone la transformación de las categorías de percepción a partir del cual el mismo es recreado. La capacidad de “*nombrar, y hacer existir gracias a la nominación*”, el poder de performar el mundo social a partir de la influencia en las categorías o taxonomías que permiten aprehender el mundo social, constituye una fuerza social ineludible de la lucha política: “...*el poder de hacer los grupos haciendo el sentido común, el consenso explícito, de todo el grupo.*”(1990;290) Para nuestro

análisis, interesan fundamentalmente los procesos a través de los cuales a partir de progresivos procesos históricos de clasificación y diferenciación, se aúnan o se desvinculan distintas propiedades, las cuales a su vez se producen como nuevas formas de nominación de diferentes grupos. La construcción y reconstrucción política de series que vinculan nociones de manera perdurable, naturalizándolas, uniendo lo que en el pasado aparecía como algo diferente, será una de las claves de análisis fundamentales a partir de la noción de *clases peligrosas*.

2.3.2. Cuestión social y clases peligrosas: pobreza, peligrosidad y delito

Consideramos que si nos abocamos a analizar la construcción de la serie entre las nociones de pobreza, peligrosidad y delito a partir de la noción de *clases peligrosas* que surge en lo que se configuró como la “cuestión social” en el siglo XIX, es inevitable detenerse en una de las cuestiones centrales en las que se anudó la problemática de la pobreza, el trabajo y la asistencia en dicho momento: la distinción entre pobre *válido e inválido*.

Las viejas *poor laws* isabelinas se caracterizaron por mantener una relación ambigua con esta figura del “indigente válido”. Castel (2004) las integra dentro de lo que conceptualiza como *sistemas sociales-asistenciales*, los cuales aparecen en Europa a partir del siglo XI, es decir, cuando comienzan a debilitarse las redes de integración primaria características de sociedades donde no se configura un ámbito diferenciado de “lo social”; estos sistemas implementaron lenta pero progresivamente prácticas especializadas de asistencia, con niveles crecientes de tecnificación en la intervención, y que estimulan formas de sociabilidad secundaria. Por otro lado, establecieron dos requisitos generales para la asistencia: el de *pertenencia comunitaria* y el de la *ineptitud para el trabajo*. Pero si bien estos principios aparecieron con regularidad en la letra de las leyes, en la práctica, el segundo de ellos mostró una situación más compleja.

“La dañosa ambigüedad de la palabra pobre”, cita Gertrude Himmelfarb (1983) del *Poor Law Report* de 1834. La frase, hace referencia crítica a la indiferenciación propia de las Leyes de Pobres que imperaban en Inglaterra hasta el primer tercio del siglo XIX, las cuales no hacían una distinción cabal – especialmente en su aplicación – entre el pobre “válido” y el incapacitado para el trabajo. Tanto las

Leyes de Pobres de 1536 hasta 1601 y el Estatuto de artífices de 1563, como la Ley de Asentamientos de 1662, que en conjunto Karl Polanyi (1992) califica como un verdadero código laboral, configuraban una serie de instrumentos fundamentados en los principios del paternalismo y la regulación inherentes a las relaciones tradicionales de dependencia y vasallaje. Salvo excepcionales períodos donde se ampliaba la unidad administrativa, la parroquia era el agente encargado de la implementación de estas intervenciones, quedando bajo su cargo la distribución de la asistencia. Es en el marco de estas relaciones de proximidad comunal, atravesados por los principios de interdependencia tradicional, que los criterios de discriminación en torno a la capacidad de trabajo se vuelven laxos o débiles.

Ahora bien, un sistema de este tipo se corresponde con las relaciones sociales que se despliegan en estas economías precapitalistas, donde todavía no se ha conformado un mercado de trabajo a nivel nacional. Precisamente, en el momento en que la dinámica del desarrollo económico llegó a los albores de la Revolución Industrial, y un mercado de trabajo libre de las regulaciones tradicionales apareció como una necesidad, estos sistemas asistenciales se conformaron en diques para el avance del capitalismo industrial. Los reformadores de 1834 interpretaron de esta manera a la ley de *Speenhamland*, con su reforzamiento de las relaciones paternas en las comunidades rurales, a partir del reconocimiento de un “derecho a vivir” y la condición del apego a la propia parroquia. Con la derogación de esta ley, se abrirá una nueva historia en la vinculación entre políticas de asistencia y trabajo.

La nueva ley de pobres expresó las exigencias de un capitalismo industrial que ya tenía como horizonte el mercado mundial. En este sentido, se orientó hacia la creación de un mercado nacional de trabajo libre, y lo hizo en dos sentidos: por un lado con la erradicación de las ataduras sociales y territoriales – que fomentaban las leyes anteriores – imponiendo la libertad de circulación de los trabajadores; pero por otro lado y sumado a lo anterior, generando, desde una ahora sí clara distinción entre el pobre “valido” y el incapacitado, la necesidad del trabajo asalariado para aquellos pobres que “sólo poseen la fuerza de sus brazos”. Es decir, un proceso tendiente hacia una creciente “mercantilización” de las relaciones laborales. Bajo el principio de “menos elegibilidad”, estas nuevas leyes establecieron como único destino para los indigentes sanos el reformatorio, convertido en un espacio denigrante y estigmatizante; no se

otorgaron más subsidios francos y la dirección del sistema fue nacional y diferenciada. Con esta transformación, según Polanyi (1992), se produce el nacimiento conjunto de la economía de mercado y de la clase trabajadora moderna.

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

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

Desde el final de siglo XIX pero fundamentalmente en la primera parte del siglo XX, progresivamente el trabajo se constituye como el *soporte* central del reconocimiento social. Al insertarse gradualmente en una trama cada vez más densa de regulación, a partir de los diferentes arreglos institucionales que conformaron los llamados Estados de Bienestar, el trabajo asalariado se configura como el punto de referencia en donde se articulan toda una serie de derechos que otorgan una identidad,

reconocida socialmente como útil. En este proceso, se desdibuja el binomio clases laboriosas/clases peligrosas, y el estatus del trabajo asalariado alcanza a construir verdaderas *sociedades salariales* (Castel, XXXX).

Sin embargo, desde mediados de los años setenta y principios de los ochenta asistimos a un nuevo ciclo histórico en nuestras sociedades occidentales. En términos de J. P. Fitoussi y P. Rosanvallon (1996) lo sucedido puede entenderse como crisis de civilización y crisis de individuo; estas comprenden, la *crisis del Estado providencia*, como crisis de las instituciones que hacían funcionar el vínculo social y la solidaridad; la *crisis del trabajo*, a partir de fallas en las instituciones que regulan la relación entre la economía y la sociedad; y por último, ligada a los modos de constitución de identidades individuales y colectivas, una *crisis del sujeto*. Se debilita fuertemente la condición salarial, no solo en términos del tipo de relación en el mercado de trabajo, sino también abarcando todo el conjunto de bienes y servicios que Castel (2004) agrupó como de *propiedad colectiva*, con los cuales se conformaba la ciudadanía social que caracterizaba a los estados de bienestar; esto por supuesto implica una redefinición radical de los roles y las capacidades del Estado. Desatada esta dinámica, se observan profundos procesos de heterogeneización de sectores fuertemente integrados en el pasado, a partir de una *desafiliación* de numerosos individuos que no encuentran fácilmente formas de regenerar lazos de sociabilidad. Situación que ha sido numerosas veces calificada como de “crisis de cohesión”.

Una nueva dinámica de las desigualdades aparece como resultado de estas transformaciones, las cuales Fitoussi y Rosanvallon (1996) denominan como desigualdades “dinámicas”. Ellas se caracterizan por no estar ligadas a grandes colectivos, y por su inestabilidad y variabilidad en distancias muy reducidas de tiempo y lugar. Las formas de diferenciación y jerarquización social adquieren cada vez modos más individualizados. Los estudios estadísticos que suponen clasificaciones estables pierden productividad ante dimensiones de estudio de tipo topográfico y biográfico que intentan aprehender las diferentes trayectorias individuales atomizadas, las cuales revelan una mutación radical en las relaciones entre lo individual y lo colectivo. Esta dinámica de heterogeneización promueve el desarrollo de desigualdades *intracategoriales*, muy ligadas a la diferenciación de las situaciones individuales en el ámbito económico, especialmente en cuanto al mercado de trabajo. Al no responder a

las grandes categorías que todavía tienen fuerza discursiva, y conjugada con las constantes interpelaciones sobre la responsabilidad individual, la proliferación de estas desigualdades dinámicas llevan a un creciente sentimiento de culpa por parte de las personas que no pueden establecer líneas explicativas entre biografía e historia. Con ello, una omnipresente sensación de inseguridad, propia de un futuro vivido como amenazante y sobredeterminado por el pasado. Transformaciones que nos vuelven hacia la idea de *sociedad de individuos*. En el contexto de dichas transformaciones es en el que Castel (2004) introduce la noción del *retorno de las clases peligrosas*. La creciente sensación de inseguridad en esta sociedad de individuos, a la cual intentaban conjurar las instituciones propias de la sociedad salarial, configura un escenario en donde el *resentimiento* aparece como posibilidad: sobre estas zonas de desafiliación también se condensaran las representaciones acerca de la peligrosidad, la amenaza, de sus habitantes.

Consideramos que en esta nueva situación se reactualiza como nueva construcción político cultural, la serie pobreza, peligrosidad y delito. Este retorno de las clases peligrosas como noción que en nuestras sociedades articula dichas tres dimensiones, es un elemento de profunda relevancia para analizar los procesos ligados a la construcción de intervenciones estatales sobre la “nueva cuestión social”.

SEGUNDA PARTE

3. Análisis del Plan Nacional de Prevención del Delito

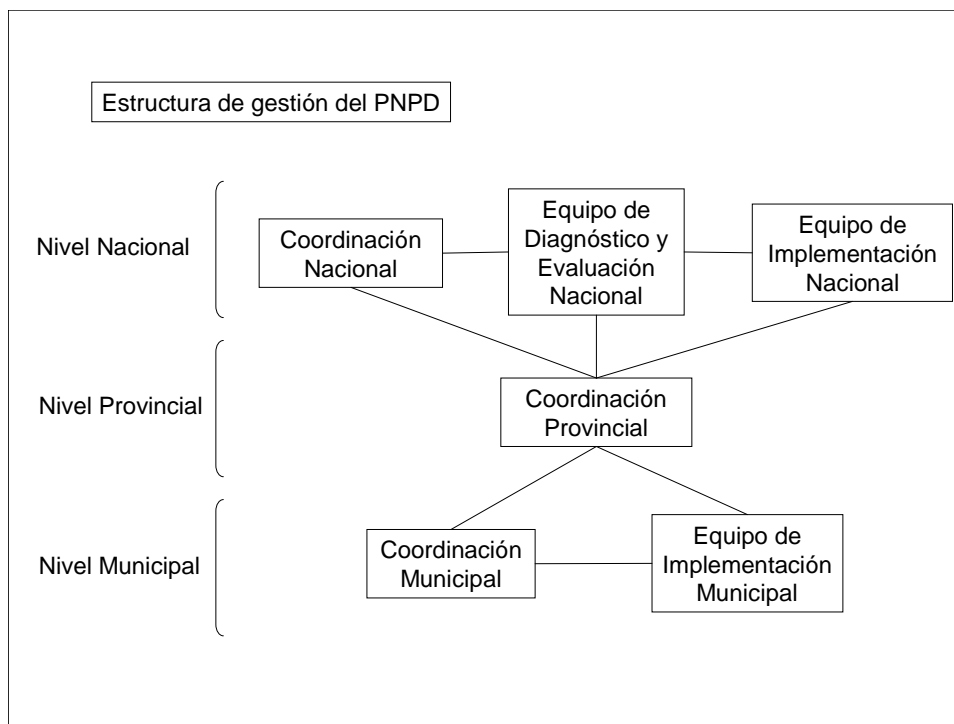
En la presente sección nos proponemos analizar el rediseño, que en el año 2003, se hiciera del Plan Nacional de Prevención del Delito (PNPD). Dicho Plan había surgido en el mes de agosto de 2000 como una iniciativa conjunta del Ministerio de Justicia y Derechos Humanos, y el Ministerio del Interior de la Nación. El rediseño que se operó en el año 2003 es construido por el documento mismo como producto de los resultados de las evaluaciones realizadas y de la intención de redoblar el esfuerzo democratizador del Plan dentro de las políticas de seguridad.

3.1. Agencias gubernamentales y participación ciudadana

En cuanto a los actores gubernamentales involucrados y su relación, en el rediseño del PNPD uno de sus rasgos centrales es orientarse en torno a la noción de ***interagencialidad***: entendida como la vinculación de diferentes actores gubernamentales que usualmente se encuentran desligados por pertenecer a distintos niveles dentro de la estructura estatal (Nacional, Provincial o Municipal). Asimismo, aparece la idea de ***multiagencialidad***, entendida como el establecimiento de esquemas de articulación y cooperación con actores gubernamentales que se encuentran por afuera de la estructura propia de gestión del Plan. Estas organizaciones se encuentran en diferentes áreas (salud, desarrollo social, trabajo, etc.) y en los distintos niveles, y se incorporarán por el hecho de gestionar iniciativas de política pública que puedan vincularse con la prevención del delito.

Esta *inter* y *multiagencialidad* pretende generar una “*entidad colectiva*” con una estructura de gestión propia. El mecanismo por el cual se pretende conformar dicha estructura es el “Contratos para la Prevención del Delito”, que se celebrarán entre la Nación, las Provincias y los Municipios; es importante aclarar que se establece que no es necesaria para la firma de un Contrato con un municipio la preexistencia del Contrato con la Provincia.

Así, la estructura de gestión del PNPD se planifica conformada por tres instancias: Nacional, Provinciales y Municipales. La Instancia Nacional esta integrada por tres organismos: una *Coordinación Nacional*, un *Equipo de Implementación Nacional* y un *Equipo de Diagnóstico y Evaluación Nacional*. La Instancia Provincial esta formada exclusivamente por una *Coordinación Provincial*. Por último, la Instancia Municipal se conformara a partir de una *Coordinación Municipal* y por un *Equipo de Implementación Municipal*.



Otro de los elementos que plantea el documento analizado sobre el PNPD es el marcado hincapié en la *descentralización* de su estructura de gestión. Según el planteo, esto permite amoldar los lineamientos estratégicos a las particularidades del contexto a nivel de las ciudades y zonas seleccionadas en el que se desarrollarán las intervenciones preventivas. En consecuencia, se pretende establecer un rol clave al nivel municipal, lo cuál constituye un cambio sustancial, dado que dicho nivel no ha tenido históricamente competencias en materia de control del delito.

Por otro lado, la recuperación del papel de los distintos actores de la sociedad civil y la participación ciudadana es una de las cuestiones a las que también se les otorga central importancia. Así es incorporada en el primer objetivo complementario: [con el fin de promover] “...*la recuperación del espacio público, la integración y la generación de lazos de solidaridad social*”.

Dado el carácter de Plan Nacional, el diseño del proceso de participación ciudadana no se establece definitivamente en cada una de sus particularidades, dejando abierta la posibilidad de que ellas se determinen en función de las zonas de implementación. Sin embargo, éstas deben seguir algunos mecanismos comunes que sí

son planteados (luego analizaremos a que tipo de planificación corresponde). Dichos mecanismos prescriben ciertas operaciones, por ejemplo: una vez realizado el “mapeo” de la zona de implementación, el Equipo de Implementación Municipal debe realizar una convocatoria exclusiva para los residentes y organizaciones de la sociedad civil de la zona, con el fin de explicitar las características generales del Plan y sus alcances. Luego el Equipo de Implementación Municipal debe construir diversos mecanismos de participación ciudadana: por un lado reuniones periódicas para debatir en forma amplia el problema de la inseguridad; por otro lado, encuentros específicos con grupos especiales, que permitan la participación de sectores que usualmente no integran las reuniones generales, para generar una mayor democratización. Con estos mecanismos de participación se espera un proceso de “*actualización constante de la agenda de problemas*” de seguridad urbana; habilitar a que los ciudadanos promuevan y debatan estrategias de prevención; y fomentar el control ciudadano.

También en cuanto a los niveles de participación explicitados el PNPD expresa las formas de participación ciudadana y de actores de la sociedad civil que no propiciará: a) el accionar directo de grupos de ciudadanos, especialmente en las tareas de vigilancia de espacios públicos; b) los comportamientos de “evitamiento” de rutinas cotidianas por miedo a los delitos; y c) los comportamientos de autoprotección, vinculados generalmente al menor uso del espacio público y la posesión de armas de fuego.

3.2. Construcción de los problemas sobre los cuales intervenir

El Plan se presenta como una política *democrática* de seguridad; en este marco construye como problema, más allá de las particularidades locales, la tendencia desde los años '90 al crecimiento constante de la inseguridad urbana. Pero entiende este problema como algo complejo, puesto que tiene un componente “objetivo” y otro “subjetivo”. El primero se refiere al aumento de los niveles de criminalidad, sobretodo en las grandes urbes; este a su vez integra dos fenómenos: el crecimiento del delito callejero, violento, contra la propiedad y las personas, cometido en el espacio público y que en general tiene como víctimas y victimarios a los sectores más desfavorecidos de la sociedad, en las zonas urbanas más degradadas. Además son el centro de atención de

los medios masivos de comunicación y núcleo de la generación de la alarma social. Pero también menciona el aumento del llamado “delito de cuello blanco”: ligado a la criminalidad económica y a la corrupción política, que son cometidos en espacios semi-públicos y privados por sujetos con alto capital social, cultural y económico. Los cuales además tienen fuertes vínculos con el delito “común”.

A esto se suma el componente “subjetivo”, es decir, el aumento en la “sensación de inseguridad”. Este fenómeno es generador de comportamientos de autoprotección y evitamiento en los individuos, con los efectos del abandono del espacio público y la “mentalidad de fortaleza”. Esto a su vez ha generado dos procesos paralelos: la privatización de la seguridad urbana y el crecimiento en la punitividad de las políticas de control del delito.

Definiendo de esta manera el problema, el PNPD se propone como una política criminal acorde con un estado democrático, a partir de estrategias preventivas que incorporen la participación ciudadana.

3.3. Sistema de planificación y evaluación aplicado

Creemos pertinente ubicar el sistema de planificación del PNPD como una *planificación estratégica*. Si bien pueden observarse a lo largo del Plan ciertas características que podrían vincularse al tipo de *planificación normativa* – nos referimos a la valoración del saber “científico” en el diagnóstico de los expertos – consideramos que estas particularidades son conjuradas si damos cuenta del papel central que el PNPD propone para la participación ciudadana en el proceso de diseño de los proyectos de intervención concretos. Éste, como Plan Nacional, establece sólo los *lineamientos estratégicos* de las intervenciones para la prevención del delito que se aplicarán en su implementación, dejando un amplio margen para la elaboración y puesta en marcha de proyectos en el nivel municipal, nivel donde aparece propiciando espacios de participación ciudadana. Esta posición se fundamenta en que ante la diferenciación de las problemáticas sociales según las distintas zonas, es improcedente prescribir detalladamente las intervenciones preventivas a llevar a cabo en cada contexto. Así, el PNPD sólo establece el lineamiento estratégico de orientar las

políticas bajo la noción de “*prevención integrada*”, la cual implica la implementación medular de las estrategias preventivas de tipo *social* conjugadas con ciertos elementos de la estrategia de prevención *situacional-ambiental*. Pero deja en el nivel municipal el diseño de las mismas:

“El Equipo de Implementación Municipal, con la colaboración del Equipo de Implementación Nacional, a partir del diagnóstico científico sobre cada una de las zonas de implementación del PNPD y en función de los diversos mecanismos participativos puestos en marcha en cada una de ellas, procederá a determinar los problemas y prioridades sobre los cuales se debería intervenir en cada área urbana.”

Creemos que este intento por combinar los saberes técnicos con los aportes que se generan de la interacción de diferentes grupos en el proceso de creación de políticas configura al sistema de planificación del PNPD como *estratégica*.

Con respecto al tipo de sistema de evaluación previsto en el rediseño del PNPD, encontramos planteado un modelo de *evaluación de resultados*, centrado en los *efectos*: analiza los efectos desencadenados por los productos o *outputs* generados por la intervención (Bustelo, 2001). Esta se plantea individualmente sobre cada zona de implementación.

A su vez, establece dos estrategias diferenciadas: una evaluación cuantitativa y una de tipo cualitativa. La primera de ellas propone evaluar los resultados de la implementación del PNPD a través de un modelo *cuasi-experimental*: el comparar los datos obtenidos en una primera medición anterior al momento de comenzar con la intervención – medición que se realiza también para elaborar el *diagnóstico* previsto – con una idéntica realizada luego de transcurrido un año de la misma; es decir, la comparación entre una evaluación *ex-ante* y una *ex-postfacto*. Además prevé el análisis de *fuentes secundarias*: las estadísticas oficiales sobre la criminalidad y las encuestas sobre victimización.

La segunda estrategia, de orientación cualitativa, intenta aprehender las problemáticas ligadas a los resultados que no son captados por la estrategia anterior; lo hace por medio de diferentes técnicas: análisis documental (de los informes de implementación y de monitoreo), entrevistas en profundidad y semi-estructuradas y observación participante y no participante. Mediante éstas se plantea el intento por dar cuenta de las percepciones que portan los operadores de prevención del delito –

nacionales, provinciales y municipales- y los destinatarios directos o indirectos de las intervenciones preventivas, a fin de obtener una descripción analítica de su nacimiento, desarrollo y estado actual con el fin de compararlos con los objetivos del Plan.

Si analizamos la evaluación según el agente evaluador, tendríamos que caracterizarla también como una *evaluación interna*, puesto que el encargado de la misma es el Equipo de Diagnóstico y Evaluación Nacional del PNP, es decir un órgano interno del Plan a evaluar (Bustelo, 2001).

3.4. Consideraciones finales acerca del rediseño del PNP

Entendemos que el elemento central del plan que articula las diferentes características que hemos presentado en estas líneas, es el intento de presentar la intervención como una política *democrática* de seguridad. La utilización de las nociones de *interagencialidad* y *multiagencialidad*, así como también la puesta en práctica de una *planificación estratégica*, dejando un amplio margen para la elaboración y puesta en marcha de proyectos en el nivel municipal, nivel donde aparece propiciando espacios de participación ciudadana, están orientados en este sentido. Pero observamos esto sobretodo en la forma de construcción del problema a intervenir: explícitamente se propone no reproducir la fuerte estigmatización que sufren los sectores más pobres de la sociedad en relación a su peligrosidad, y como vimos, no desconoce los delitos ligados a los sectores más poderosos al construir el “problema de la inseguridad”. Ahora bien, es importante señalar lo que consideramos una inconsistencia sustancial en relación a lo que podría entenderse como la *coherencia interna* del Plan: si a la hora de identificar los problemas centrales en relación a la seguridad urbana, reconoce el crecimiento de los delitos callejeros como también los denominados de “cuello blanco” (Sutherland, 1949), al definir sus objetivos sólo se orienta en torno a la primera dimensión, es decir, a disminuir el crimen urbano, especialmente el que se comete contra la propiedad y contra las personas mediante el uso de violencia. Pero no se orientan estrategias ligadas al segundo tipo, es decir, los *delitos del poder* (Pegoraro, 1999), a los ilegalismos cometidos por personas o grupos que detentan posiciones privilegiadas en cuanto al poder político o económico, como pueden ser la corrupción política y policial, el delito económico de las grandes

empresas y las defraudaciones al fisco. Creemos que esta es una inconsistencia importante y que tiene profundas consecuencias políticas, que limitan fuertemente los alcances democratizadores del plan en cuestión. Si las prácticas que se pongan en marcha se encaminaran sólo hacia este objetivo, se reproducen las categorías sociales estigmatizantes, que sólo aprehenden el delito callejero asociado a las clases populares.

4. El Plan Nacional de Prevención del Delito: puesta en marcha, proceso político y enfrentamientos en el campo delimitado por la “inseguridad”

El objetivo de este apartado es analizar el proceso de toma de decisión ligado a la puesta en marcha del Plan Nacional de Prevención del Delito, lanzado en el mes de agosto del año 2000 por los Ministerios del Interior y Justicia de la Nación. Para hacerlo prestaremos principal atención al escenario político que se conformó luego de las elecciones nacionales y provinciales del año 1999.

Para llevarlo a cabo, utilizaremos la revisión de fuentes primarias y secundarias: hemos formado un corpus documental con notas periodísticas relacionadas al tema, de los dos diarios nacionales de mayor tirada: Clarín y La Nación. A su vez, realizamos entrevistas en profundidad a autoridades y operadores del Programa Comunidades Vulnerables, la estrategia de prevención social del Plan Nacional de Prevención del Delito. Por último realizamos una entrevista en profundidad a un informante clave: un alto funcionario del gobierno de la Ciudad de Buenos Aires, quién tuviera a su cargo la aplicación del Plan en dicho distrito.

4.1. Modelos conceptuales referidos a los procesos de toma de decisión

Nos abocaremos ahora a analizar el proceso concreto de toma de decisión ligado al Plan Nacional de Prevención del Delito. Para hacerlo adoptaremos el enfoque que Graham Allison, en su artículo “Modelos conceptuales y la crisis de los misiles cubanos” (1992) condensa como “*Modelo III*” o de *política burocrática*.

En su escrito Graham Allison, afirma que los supuestos fundamentales a partir de los cuales los analistas políticos abordan sus objetos de estudio, en gran medida están organizados en modelos conceptuales generalmente implícitos. En un intento por sistematizar dichas experiencias, propone condensarlos en tres tipos de modelos diferentes: el Modelo de Política Racional o Modelo I, el Modelo de Proceso Organizacional o Modelo II y por último, el Modelo de Política Burocrática o Modelo III. El primero se caracteriza por comprender los sucesos políticos como decisiones tomadas por las naciones o los gobiernos entendidos éstos como agentes monolíticos indiferenciados, como actores racionales que responden a problemas estratégicos a través de elecciones racionales en términos de la adecuación entre las opciones, las metas o fines y las consecuencias. El segundo modelo, de Proceso Organizacional, sostiene que las acciones políticas son producto de procesos organizacionales en tres sentidos; 1) esas acciones son siempre producto de organizaciones; un gobierno bien puede entenderse como un conjunto estructurado de organizaciones; 2) las rutinas organizativas son las únicas opciones que un dirigente tiene realmente a la mano para implementar una política; y 3) los productos organizacionales estructuran la situación y circunscriben las decisiones, es decir, en gran parte, “definen” el problema. En el cuanto al último modelo, de Política Burocrática, difiere por interpretar los sucesos políticos como desenlaces producto de los juegos entre diferentes actores en constante negociación: *la política como resultado político*. En este modelo, no aparece un solo actor unitario, sino múltiples actores - “jugadores” que no orientan sus acciones en torno a un conjunto coherente de problemas estratégicos, sino que intentan imponer sus propias definiciones de los objetivos a alcanzar. Otro elemento central en este modelo es que los “jugadores” dentro del tablero se encuentran en posiciones jerárquicamente ordenadas. *“Las movidas de este juego de ajedrez deben entonces explicarse en términos de negociación entre jugadores que poseen un poder separado y desigual sobre piezas particulares y que persiguen objetivos diferentes con sus distintas jugadas dentro de subjuegos distinguibles.”* (Graham Allison, 1992; 157) La capacidad de influir en el desenlace final se encuentra diferencialmente distribuida entre los diferentes actores, los cuales se mueven en un escenario estructurado a partir de canales preestablecidos que condicionan sus formas de actuar.

Para realizar nuestra tarea sobre el proceso de toma de decisión en torno al Plan Nacional de Prevención del Delito, como ya mencionamos, nos inclinaremos principalmente hacia el tipo de análisis reflejado en este último modelo expuesto por

Graham Allison. Así, intentaremos reconstruir las distintas posiciones y enfrentamientos, definiciones y problematizaciones que sobre la “cuestión” de la inseguridad, y específicamente en cuanto a la política que nos ocupa, adoptaron los actores más relevantes de la arena política argentina en los inicios del gobierno de la Alianza, ya que fue ese el período en el cual se puso en marcha el plan.

4.2. Posicionamientos políticos en torno a la cuestión de la seguridad: el Plan Nacional de Prevención del Delito

4.2.1 Tensiones estructurantes

a) Nación / Provincia de Buenos Aires

El tablero de juego – para utilizar la metáfora de Graham Allison – en el que se movían los principales actores que se enfrentaban en torno a la cuestión de la “inseguridad”, que se organizó a partir de los resultados electorales del año 1999, estaba estructurado principalmente sobre la tensión fundamental entre dos fuerzas: por un lado, las posiciones ligadas a la idea de “mano dura” o “tolerancia cero”, las cuales encontraban como referente central al recientemente electo como gobernador de la provincia de Buenos Aires por parte del Partido Justicialista, Carlos Ruckauf. Por el otro, sectores que desde una postura ideológica más “progresista”, cuestionaban dichas políticas e instaban por 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, marchas y contramarchas, gobiernos de signo aliancista – especialmente el nacional y el porteño – aparecieron en este período como los principales representantes de este posicionamiento. En este marco es que interpretamos la decisión de impulsar una estrategia preventiva en política criminal.

De esta manera encontramos en la edición del miércoles 16 de agosto del 2000 del diario La Nación una referencia a estas posturas; la nota se titula “*De la Rúa anunció un plan preventivo*”, y dice:

*“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. [...]*

Creemos que esto puede interpretarse como un claro posicionamiento dentro del campo delimitado por la llamada “cuestión de la inseguridad”, en la cuál el gobierno nacional orienta su discurso sobre la seguridad ciudadana no sólo entorno a la solución policial. 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, frente a su competidora de la Alianza, Graciela Fernández Menjíde; hay una frase que resume la radicalidad del discurso de Ruckauf en materia de seguridad: *“hay que meterle bala a los delincuentes”*. Otro aspecto a destacar es que Ruckauf se perfilaba como uno de los “presidenciables” con mayores posibilidades dentro del P.J. A partir de estos elementos, se puede entender la postura de los hombres de la Alianza como un intento por enfrentarse, en un tema de tanta importancia para la agenda pública a nivel nacional, con uno de los actores que se presentaba como un futuro oponente.

El diario Clarín también reflejó la puja que se traslucía en el anuncio del PNPD: en el artículo *“Los vecinos serán la clave en el Plan Nacional contra el delito”* publicado el 16 de agosto de 2000, informa:

“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.”

El elemento central del discurso de “tolerancia cero” promovido por Ruckauf era una problematización unilateralmente “policial”, penal – represiva, de la cuestión de la inseguridad. En este sentido, las políticas en la provincia de Buenos Aires en esta

materia estuvieron casi exclusivamente dirigidas hacia el aumento de las atribuciones policiales.

Desde la posición de la Alianza (aunque con oposiciones internas, que luego analizaremos) esta problematización es rechazada por simplista y tendenciosa, pero sobre todo por ineficaz: sólo con la incorporación de estrategias extra penales a la política criminal es posible dar una respuesta al problema del delito urbano. En un artículo del 15 de junio de 2001 de La Nación se pone de manifiesto esta postura y el enfrentamiento de dichas fuerzas a propósito de la reunión del Consejo de Seguridad, instancia en la cuál participaban las autoridades provinciales para definir lineamientos de política criminal nacionales:

“...durante el encuentro en la Casa de Gobierno se produjo el cruce entre el gobernador bonaerense Carlos Ruckauf y su par de Entre Ríos, Sergio Montiel, y también con el jefe del gobierno porteño, Aníbal Ibarra. [...] Carlos Ruckauf quiso rápidamente tratar su propuesta de aumentar las penas para delincuentes. 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.”

b) Oposiciones dentro de la Alianza

Aunque, como dijimos, la figura política central en aquellos días que representaba las posturas mas radicales de “mano dura” era Carlos Ruckauf y tras él, amplios sectores del PJ, dichas lecturas sobre la seguridad no eran monopolizadas por éstos. Encontramos también sectores al interior de la Alianza, que ideológicamente se presentaban en cercanía al discurso conservador del gobernador bonaerense y que desde este posicionamiento cuestionan, en materia de seguridad, las políticas de corte preventivo extra-penales; en particular, el PNPD.

En la entrevista con nuestro informante clave, quién fuera funcionario del gobierno porteño encargado de la aplicación del PNPD en dicho ámbito, nos dice, refiriéndose a la oposición al Plan:

“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...”

Es interesante como actores de la propia Alianza son enumerados junto a extra-partidarios como Macri, en este caso. Esto muestra el alto grado de enfrentamientos internos que sufría este sector.

4.2.2. Elementos centrales del discurso

a) *“Una política democrática de seguridad”*

Son numerosos los componentes que diferencian el discurso con el cuál problematizan la cuestión de la seguridad los impulsores del PNPD, en comparación con el de los partidarios de las respuestas policiales duras; en conjunto, creemos que están orientadas por nociones que corren en dos sentidos: por un lado, en cuanto 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 el otro, en una fundamentación “técnica”, que incorpore saberes relacionados con las ciencias sociales, para un diagnóstico más complejo de la cuestión y una respuesta más eficaz a la “mano dura”. En general, estas son las nociones que podemos observar de un posicionamiento que pretende presentarse como lo “otro” de la “tolerancia cero”.

Esta orientación también se evidencia en las autoridades y operadores del programa Comunidades Vulnerables. Este programa se propone trabajar con “jóvenes en conflicto con la ley penal”. De nuestro relevamiento empírico se desprende que en dicha intervención circula una crítica explícita a los procesos de selectividad penal que describimos en la primer parte de nuestro trabajo. Y más aún, el trabajo con estos “jóvenes en conflicto con la ley penal” es presentado como una forma de revertir esta dinámica: “...y quienes están detenidos son jóvenes mayoritariamente, sin trabajo, sin educación o incompleta, sectores más bien pobres... está bien, ahí está la cuestión de la selectividad del sistema penal, pero bueno era también otro dato que si el sistema penal seleccionaba también a estos jóvenes, no nos decía tanto que eran sólo esos jóvenes, sino que había que hacer algo para que no fueran tan seleccionados por el sistema pena.”. En este sentido, el programa se presenta como una forma de reconstituir derechos sobre aquellos sectores más afectados por el aumento de la presión penal, aunque los efectos de la implementación concreta de este programa es un interrogante que queda abierto.

A su vez, en la entrevista con nuestro informante clave, comienza diciéndonos: “...nuestra propia voluntad e iniciativa de hacer una política de seguridad de orientación democrática...” Aquí se presenta esta orientación a valores como uno de los principales motores en los impulsores del Plan; esto nos sirve para entender la significación que tiene el mismo, frente a las “otras” políticas, que en su discurso aparecen como “no democráticas”. También en la presentación del Plan, De la Rúa hizo hincapié en esta cuestión: la consigna del presidente fue “prevenir en lugar de reprimir” según lo señaló La Nación del miércoles 16 de agosto del 2000.

Pero consideramos que en esta afirmación también aparece cierta referencia a las ventajas “técnicas” de dicha política. En las fuentes se encuentra numerosas referencias a esta idea, por ejemplo, una entrevista a Federico Storani en 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.”

De las entrevistas a las autoridades y operadores del programa Comunidades Vulnerables también surge la referencia a un saber “técnico” en la formulación e implementación de la intervención. Aparece como la utilización de fuentes de información estadística en los procesos de delimitación de la población y las zonas de intervención. Fundamentalmente se refieren a las Encuestas de Victimización de la Dirección Nacional de Política Criminal (Ministerio de Justicia, Seguridad y Derechos Humanos de la Nación) y a los datos sobre el Sistema Penitenciario Nacional. Sin embargo, aunque es una referencia fuerte en estas entrevistas, otros elementos de las mismas matizan la importancia efectiva que tuvieron las fuentes de información estadística en la demarcación de los territorios y la población “objetivo”.

Del análisis de las fuentes primarias y secundarias utilizadas para el presente trabajo, encontramos elementos salientes del discurso político ligado al PNP, que de presentan tres ejes: en primer lugar, la incorporación al discurso sobre política criminal un diagnóstico de la situación social a partir de categorías como pobreza, desocupación, y marginalidad. En segundo lugar, la denuncia sobre la ineficiencia de la solución puramente policial. Por último, la participación de los ciudadanos como parte fundamental de la política promovida.

b) Diagnóstico social, política criminal: desocupación, pobreza y marginalidad

Antes de su puesta en marcha, ya los medios relevaban la incorporación de un diagnóstico en el PNP que al incluir nociones como marginalidad o desocupación, propone diferenciarse “por izquierda” de los postulados de la “mano dura” en seguridad:

*“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)

*“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)

“El escrito que informa sobre el nuevo plan señala la necesidad de "intervenir antes de que el delito se produzca". Y habla de prevención en dos sentidos: "situacional", para referirse al lugar donde se producen los hurtos y los robos; "social", para trabajar sobre las causas —desocupación, pobreza, falta de educación, exclusión— que llevan a determinadas personas a cometer delitos” (Clarín, 11/03/2001).

A partir de esta manera de reflejar la aparición del plan por parte de los medios gráficos, podemos dar cuenta de cómo éste era producto de la tensión entre dos sectores, enfrentados en la “arena” planteada por la “inseguridad”. En este sentido argumenta nuestro informante clave:

“...por lo menos desde el punto de vista de los que consideramos una mirada más integral de la cuestión, es la que tiene que ver fundamentalmente con los problemas, digamos, de la exclusiónde la exclusión social y otro factor importante, la relación de sociedad, justicia, sistema...”

Este diagnóstico producido se refleja fuertemente en la orientación del programa Comunidades Vulnerables. En las entrevistas realizadas, una noción que aparece como denominador común de las zonas de intervención es la *pobreza*: son presentadas como compartiendo este atributo que alude fundamentalmente a las condiciones materiales de vida, pero que a su vez conjuga una idea de derechos vulnerados, incluyendo los vinculados a la fuerte presión penal sobre esos sectores. A su vez, es necesario remarcar

que este programa se articula con una intervención propia del campo de las políticas sociales, como dijimos, el Programa de Empleo Comunitario. Por último, la orientación de este diagnóstico se expresa con fuerza en la centralidad que tiene “lo social” en la definición de lo que es aludido como el “perfil” del destinatario. En una de nuestras entrevistas surge lo siguiente acerca del perfil: “...*en cuanto a darnos características de a quién está destinado el programa, lo que terminamos definiendo fue jóvenes, en principio decíamos mayoritariamente varones, ahora cada vez ahí más chicas también, entre 16 y 25 años, desocupados, que hayan dejado la escuela o que tengan algún problema con la escolaridad, de sobre edad, que ya hayan tenido algún vínculo con la justicia, con el delito, pueden... o sea, hay casos en los que por referencia uno sabe que el pibe está participando de actividades delictivas... es probable que todavía no haya ido a la justicia ni haya tenido contacto con la policía... es difícil, contacto con la policía tienen, lo paran todo el tiempo, así que... entonces ahí armamos una categoría de haber tenido algún conflicto con la ley penal o estar en riesgo de*”. Es sumamente significativo que la primera cualidad que se destaca luego de la edad y el sexo sea la de “desocupado”, vinculando de manera intensa la clasificación al campo de lo “social”, antes de hacerlo con respecto al ámbito de lo “criminal”, teniendo en cuenta que es una intervención de prevención del delito. En las conclusiones retomaremos esta cuestión de los procesos de solapamiento o intersección entre los campos de la política social y la política criminal, ya que constituye en centro de nuestros interrogantes en torno a la tesis de Maestría.

En suma, al incorporar este tipo de diagnóstico, los impulsores del PNPD intentaban presentarse como agentes capaces de resolver el problema de la inseguridad de manera “seria”, “objetiva” y “técnica”, además de políticamente democrática.

*“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) Esta cita nos remite a otro elemento característico de este discurso: la denuncia de la imposibilidad de una respuesta exclusivamente policial.

c) Ineficacia de la solución policial

Como observamos en el párrafo citado arriba, uno de los puntos fuertes de diferenciación deliberada del PNPD es el de contradecir las propuestas consideradas simplistas de solución represiva al problema del delito, a través de un aumento de las atribuciones policiales, como según argumentaban, plantea al mismo tiempo Ruckauf en la Provincia de Buenos Aires. En su discurso, sólo las estrategias preventivas que reparen en las situaciones de desocupación y exclusión pueden atacar las verdaderas causas del delito.

*“Según el borrador que redactaron Interior y Justicia, el programa no apunta tanto a la etapa de represión de los delitos cometidos, sino a la de **prevención**, y señala que es necesario trabajar sobre dos aspectos: modificar las causas sociales que influyen en el **delito** y también el marco ambiental y cultural.”* (La Nación, 17/08/2000)

d) Fomentar la participación

Otro de los elementos que aparecen fuertemente al analizar las fuentes seleccionadas, es la intención de darle a la participación un lugar central dentro de la estructura general del PNPD. Más allá de que esta es una característica propia del diseño del Plan, es relevante discursivamente la importancia que políticamente los funcionarios impulsores le dieron a este punto. Reflejan esta importancia otorgada, el tratamiento de los medio periodísticos sobre el lanzamiento del Plan en sus distintas instancias:

*“La pata fundamental del **plan** son los vecinos”, dijo el secretario de Seguridad y Justicia, Facundo Suárez Lastra.”* (La Nación, 3/11/2000)

*“La iniciativa oficial pretende prevenir el **delito** por medio de una "nueva relación de confianza con la policía" y la organización de cadenas de seguridad desde "abajo hacia arriba", es decir, desde los municipios y las organizaciones no gubernamentales hasta el Gobierno.”* (La Nación, 16/8/2000)

*“Históricamente, en nuestro país las actividades de prevención del delito han sido patrimonio exclusivo de los actores gubernamentales”, dice el borrador. El Plan **buscará que ahora la gente participe**; que, en lugar de que compre armas o tienda a cambiar sus rutinas habituales, reclame sus necesidades, discuta las mejores políticas para su barrio y controle a su Policía.”* (Clarín, 6/8/2000)

Consideramos que este énfasis en la cuestión en la participación también puede interpretarse como un posicionamiento en contrapunto con las políticas de “mano dura”, las cuales encontraban a su vocero más influyente en el Gobernador de la Provincia de Buenos Aires, Carlos Ruckauf. Posicionamiento que intentaría inscribir simbólicamente al PNPD en la línea de las nociones sobre la democracia participativa. En este punto se conjugan los elementos que señalamos como característicos del posicionamiento en el que se encuentra inserto el PNPD: por un lado la presentación como una política eficiente, por estar seria y objetivamente formulada, en base a un conocimiento técnico fiable; por el otro, ser parte de un intento de formular una política *democrática* de seguridad. Nuestro informante clave, al referirse a las estrategias de prevención situacional que implementaron nos dice: “*a la inversa, se planteo 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.*”

4.3. PNPD y escenario político

En el desarrollo de este apartado encontramos que la toma de decisión ligada al PNPD puede entenderse como un *desenlace* (por supuesto, siempre temporal y transitorio) en la arena política delimitada por la cuestión de la “inseguridad”; en la cuál se enfrentaban dos grandes sectores: los relacionados a las posturas de “mano dura”, favorables a una respuesta puramente penal; y los que desde una posición más “progresista” intentaban diferenciarse mediante la incorporación de estrategias *preventivas*. Estos últimos estaban representados más visiblemente por sectores pertenecientes a la Alianza – principalmente en el Gobierno Nacional y en la Ciudad de Buenos Aires – quienes impulsaron el PNPD. La figura más fuerte del primer grupo es sin duda el Gobernador de la Provincia de Buenos Aires por el PJ, Carlos Ruckauf; aunque también dentro de la Alianza existían fracciones – fundamentalmente radicales, según nuestro informante clave – que pugnaban por definiciones ligadas a la “mano dura”. Los elementos centrales del discurso en el cual tomaban posición los impulsores de PNPD corrían por dos caminos: por un lado, presentándose como promotores de una política *democrática* de seguridad y por el otro, presentando a sus intervenciones como producto de una problematización compleja, objetiva y técnicamente idónea, “no

política-ideológica”. Con este objetivo, este discurso incorpora un diagnóstico sobre la situación social que recupera nociones como desocupación, pobreza, marginalidad o exclusión; una denuncia sobre la ineficiencia de la solución puramente penal; y un énfasis fuerte en la idea de participación ciudadana.

5. Conclusiones

En este trabajo hemos expuesto cómo el campo de las intervenciones estatales ligadas a la contención o administración del delito sufre una reorientación a partir de finales de los años setenta y principios de los ochenta, profundamente vinculada al surgimiento del neoliberalismo. En principio, esta reorientación aparece fundamentalmente vinculada a la aparición de la noción de *nueva prevención*: formas de prevención del delito que desbordan las intervenciones exclusivamente penales, es decir, al desarrollo de una prevención *proactiva*, diferenciada de la intervención puramente reactiva, propia del sistema penal. Estas estrategias pueden condensarse en dos grandes tipos: por un lado, la táctica *situacional-ambiental*, orientada hacia las víctimas potenciales, a partir de intervenciones sobre las situaciones que reduzcan las oportunidades para ser presa de delitos; por otro lado, el modelo de *prevención social* 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. Hemos destacado a su vez la especial vinculación de este tipo de tácticas de prevención social con el campo de las políticas sociales, y por ello, consignamos las transformaciones que se producen en él, también en el contexto del neoliberalismo. De esta manera, nos preguntamos acerca de los procesos político-culturales de construcción de la serie *pobreza-peligrosidad-delito* en la vinculación de estos campos.

Ahora bien, como vimos, la nueva prevención no agota absolutamente el conjunto de transformaciones ligadas al neoliberalismo que se dan en la política criminal en el ámbito internacional: también se produce un verdadero “giro punitivo” en los sistemas penales, conjugado con la aparición de la corriente criminológica conocida como los “nuevos realistas” de derecha y posteriormente la popular fórmula de la “tolerancia cero”.

Los campos de las intervenciones estatales de política social y de política criminal en la Argentina no son ajenos a estas transformaciones. El Plan Nacional de Prevención del Delito que es lanzado en el año 2000 forma parte de estos procesos: retoma explícitamente los elementos delineados en la “nueva prevención”. Pero hemos analizado a su vez las contradicciones propias al contexto nacional: el PNPD aparece como el resultado político del enfrentamiento que se dio dentro del campo conformado en torno a la llamada “cuestión de la inseguridad”. A partir de presentarla como una “*política democrática de seguridad*”, ésta se configuraba como un claro posicionamiento de parte del gobierno de la Alianza, mostrándose como la opción “progresista”, con respecto a las posturas de “mano dura” impulsadas por el gobierno de la provincia de Buenos Aires. Las marcas de este enfrentamiento, como observamos, se muestran claramente en la formulación del plan, tanto en la construcción del “problema” a intervenir, como en el tipo de planificación propuesta.

Consideramos que uno de los aportes más relevantes que introduce este análisis es presentar cómo se constituye un campo de enfrentamientos en torno a las políticas de seguridad en el ámbito argentino a partir de la pugna entre dos posturas opuestas, pero ambas retomando corrientes que en el contexto internacional se vinculan con los discursos neoliberales. Es decir, el proceso en que estos discursos son reapropiados dentro de ese campo que se conformó en torno a la seguridad urbana estructurando dos posturas antagónicas. Creemos que este es un importante insumo para analizar la complejidad de las transformaciones ligadas al neoliberalismo, alejándose de una mirada que lo entiende como una unidad sin contradicciones, como un conjunto monolítico de principios. Pero a su vez, este análisis nos genera el interrogante de hasta qué punto las estrategias de prevención del delito (especialmente de prevención *social*) puestas en marcha con el PNPD, desde un posicionamiento “progresista”, pueden sortear los peligros que en el contexto internacional se señalan como relacionados con las mismas. Nos referimos en particular a los procesos donde estos programas reproducen, tal como vimos, las dinámicas de etiquetamiento y selectividad sobre los sectores más empobrecidos. La inconsistencia que señalamos en cuanto a la formulación de los objetivos del plan con respecto a la construcción del problema realizada es un elemento en este sentido.

Pero entendemos también que esta caracterización del PNPD y su compleja vinculación con las transformaciones ligadas al neoliberalismo, tanto en el ámbito nacional como en el internacional, nos abre la posibilidad de preguntarnos por la relación entre los campos de la política criminal y la política social que se producen, especialmente a partir de las estrategias de prevención *social* del delito, como fuera el programa Comunidades Vulnerables del PNPD. La hipótesis general que proponemos al respecto sostiene que en el marco de las transformaciones sociales, políticas y económicas ligadas al neoliberalismo que se consolidan en la sociedad argentina durante la década de 1990, la política social y la política criminal, tienden a intersectarse, es decir, a hacer difusos sus límites, tanto en lo que se conocen como los planes de “prevención social” del delito como en la confluencia de éstos con estrategias de intervención asociadas a políticas asistenciales centradas en la noción de pobreza. Estos puntos de indistinción configuran procesos de *criminalización de políticas sociales*.

La emergencia del PNPD ha sido un verdadero “acontecimiento” en el ámbito de las políticas tendientes a la contención o administración del delito y en este trabajo hemos intentado caracterizarla. Pero consideramos que también ha expresado una reorientación significativa de la relación entre dicho ámbito y el campo de las políticas sociales, teniendo en cuenta la centralidad que la estrategia de prevención “social” ha tenido durante la implementación del PNPD. Sondar la naturaleza de esta nueva vinculación será el nudo problemático central de mi tesis de maestría.

Bibliografía

- Allison, Graham (1992) "Modelos conceptuales y la crisis de los misiles cubanos", en Aguilar Villanueva, Luis (comp.) *La Hechura de las Políticas*, Miguel Angel Porrua, México.
- Alvarez Leguizamón, Sonia (2005) "Introducción", en Alvarez Leguizamón, Sonia (Comp.) *Trabajo y producción de la pobreza en Latinoamérica y el Caribe: estructuras, discursos y actores*. CLACSO, Buenos Aires.
- Ayos, E., Díaz, S. y Ortiz Maldonado, N. (2005) "Bienaventuradas las paradojas: la (nueva y vieja) lucha política de los 'otros'". En *Revista Delito y Sociedad*, N°21, Bs. As.
- Ayos, E y Pla, J. (2007) "Políticas de prevención del delito: nuevo escenario social, teoría social y condiciones de posibilidad". Ponencia presentada en las *Jornadas Preparatorias del XXVI CONGRESO ALAS de Guadalajara 2007*. Facultad de Ciencias Sociales, Universidad de Buenos Aires. Foro N°2 "Violencia y control".
- Ayos y otros (2006) "El uso indebido de sustancias psicoactivas y su relación con la comisión de delitos. Estudio piloto en población privada de la libertad en dos Unidades Penitenciarias del país". Programa "El uso indebido de sustancias psicoactivas y su relación con la comisión de delitos" Organización de Estados Iberoamericanos – Observatorio Argentino de Drogas (SEDRONAR- Presidencia de la Nación).
- Ayos, E. y Yellati, F. (2007) "El uso indebido de sustancias psicoactivas y su relación con la comisión de delitos. Una aproximación cualitativa". Informe Final de Investigación. Programa "El uso indebido de sustancias psicoactivas y su relación con la comisión de delitos" Organización de Estados Iberoamericanos – Observatorio Argentino de Drogas (SEDRONAR- Presidencia de la Nación).
- Azpiazu, D., E. Basualdo y M. Schorr (2000) *La reestructuración y el redimensionamiento de la producción industrial argentina durante las últimas décadas*, Instituto de Estudios y Formación de la CTA.
- Baratta, A. (1986): *Criminología Crítica y Crítica del Derecho Penal*, Siglo XXI Editores, Buenos Aires.
- (1997): "Política Criminal: entre la política de seguridad y la política social", en Carranza, E. (coord.): *Delito y seguridad de los habitantes*, Siglo XXI editores, México DF.
- Bauman, Z. (1995) *Legisladores e intérpretes*. Buenos Aires, Universidad Nacional de Quilmes,
- (1999) *La globalización. Consecuencias humanas*. Fondo de Cultura Económica, Bs. As.
- (2002) *La cultura como praxis*. Buenos Aires, ed. Paidós.
- (2003) *Comunidad. En busca de seguridad en un mundo hostil*. Siglo XXI, Madrid.
- Becker, Howard (1974): *Los extraños*, Tiempo Contemporáneo, Buenos Aires.
- Bustelo Ruesta, Marcela. (2003) *La Evaluación de Políticas Públicas de Igualdad de Género de los Gobiernos Central y Autonómico de España*. S/D
- Bresser Pereira, L. C. (1991) "La crisis de América Latina ¿Consenso de Washington o crisis fiscal?", en *Revista Pensamiento Iberoamericano*, N° 19.
- Bourdieu, P. (1990): "Espacio social y génesis de las clases". En: *Sociología y cultura*. México, Grijalbo.
- (2000) "Comprender". En Bourdieu, P. (dir.) *La miseria del mundo*. Fondo de Cultura Económica, Bs. As.
- Castel R. (1997) *Las metamorfosis de la cuestión social. Una crónica del salariado*. Ed. Paidós, Bs. As.
- (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.
- Centeno, M. A. (2001), *Isomorphic Neoliberalism and the Creation Of Inevitability*, Princeton University, USA, working draft.

- Ciafardini, Mariano (2006). *Delito Urbano en la Argentina. Las verdaderas causas y las acciones posibles*. Buenos Aires, Ariel.
- Cohen, S. (1985) *Visiones del control social*. Barcelona, Ediciones PPU.
- 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, Adam (1998) *Crime Prevention and Community Safety. Politics, Policies and Practices*, Longman, Harlow.
- 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*. Buenos Aires, CBC-UBA.
- (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.
- (2004) “El alfiler en la silla: sentidos, proyectos y alternativas en el debate de las políticas sociales y de la economía social. Introducción”. C. Danani (comp.): *Política social y economía del trabajo*. Buenos Aires, UNGS/OSDE/Altamira.
- Daroqui, Alcira (2003) “Las seguridades perdidas” en *Argumentos*, Revista Electrónica del Instituto de Investigaciones Gino Germani, UBA.
- 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.
- (2002) “Ciudad, “cuestión criminal” y gobierno de poblaciones”, en *Revista Política y Sociedad*, Volumen 39, Nro. 2, Madrid.
- (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.
- (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.
- Ezcurra, A. M. (1998) *¿Qué es el neoliberalismo? Evolución y límites de un modelo excluyente*, Lugar Editorial, Buenos Aires.
- Esping Andersen, G. (1993) *Los Tres Mundos del Estado de Bienestar*, Valencia.
- Feeley, M. y J. Simon (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, Bs. As. pp. 33-58.
- Fitoussi, J. P. y Rosanvallón, P. (1996) *La era de las desigualdades*. Buenos Aires, Ed. Manantial.
- Foucault, M. (1999): *Vigilar y Castigar*, Siglo XXI, México.
- (1983) “Sujeto y Poder”, en Dreyfus L. y P. Rabinow, *Michel Foucault. Más allá del estructuralismo y la hermenéutica*, Nueva Visión, Bs. As.
- Gerchunoff, Pablo y Juan Carlos Torre (1996) “La política de liberalización económica en la administración de Menem”, en *Revista Desarrollo Económico*, Vol. 36, N° 143.
- Glaser, B. G. y A. L. Strauss (1967) *The discovery of grounded theory*, Aldine Publishing Company, Nueva York.
- Golbert, L. (2004) *¿Hay opciones en el campo de las políticas sociales?*, Clacso Libros, Buenos Aires.
- (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*. México, DF: Flacso-México; CEPAL; Miño y Dávila.
- Golbert, L., Kessler, G. (2001) “Cohesión social y violencia urbana” en Constantino Vaitsos et al *Cohesión social y gobernabilidad económica de la Argentina*; Eudeba/ PNUD; Buenos Aires.
- Grassi, E.; Hintze, S.; Neufeld, M. Et Alii (1994) *Políticas sociales, crisis y ajuste estructural*. Espacio Editorial, Bs. As.
- Grassi, Estela (2003) *Política y problemas sociales en la sociedad neoliberal. La otra década infame*. Espacio Editorial, Buenos Aires.
- Guemureman, Silvia y Daroqui, Alcira (2002) *La niñez ajusticiada*. Buenos Aires, Editores del Puerto.
- Himmelfarb, G. (1983) *La idea de la pobreza. Inglaterra a principios de la era industrial*. Fondo de Cultura Económica, México.
- Holstein, J.A. y J.F. Gubrium (1995) *The active interview*, Sage Publications, Qualitative Research Methods, vol. 37, California.
- Kessler, G. (2002) “Entre fronteras desvanecidas. Lógica de articulación entre actividades legales e ilegales en lo jóvenes.”. En Gayol y Kessler (eds.) *Violencias, delitos y justicias en la Argentina*. Buenos Aires, Manantial/Universidad Nacional de General Sarmiento.

- (2006). Sociología del delito amateur. Bs. As. Paidós.
- Kuper, Adam (2001) *Cultura. La versión de los antropólogos*. Barcelona, Paidós.
- Lindenboim, J. y Danani, C. (2003) "Trabajo, política y políticas sociales: ¿hay algo de particular en el caso argentino?". En Lindenboim, J. y Danani, C. (Coord.) *Entre el trabajo y la política: las reformas de las políticas sociales argentinas en perspectiva comparada*. Biblos, Bs. As.
- Lo Vuolo, R. y Barbeito, A (1998) *La nueva oscuridad de la política social. Del estado populista al neoconservador*. Buenos Aires: Ciepp-Miño y Dávila Editores.
- Mallimacci, F. y Salvia, A. (2005), Los nuevos rostros de la marginalidad. La supervivencia de los desplazados, Biblos, Buenos Aires.
- Maxwell, J. A. (1996) *Qualitative research design. An interactive approach*, Sage publications.
- Murmis, Miguel y Feldman, Silvio (1993) "La heterogeneidad de las pobreza". En Minujin, A. (Coord.): *Cuesta abajo*. UNICEF/Losada, Buenos Aires.
- Neffa, Julio César (2005) "Pobreza y producción de la pobreza en Latinoamérica y el Caribe". En Alvarez Leguizamón, Sonia (Comp.) *Trabajo y producción de la pobreza en Latinoamérica y el Caribe: estructuras, discursos y actores*. CLACSO, Buenos Aires.
- Offe, C. (1990) "La política social y la teoría del Estado". En Offe, C. y Keane, J. *Contradicciones en el Estado de Bienestar*. Madrid, Alianza.
- O' Malley, P. (2004) "Riesgo, poder y prevención del delito". En *Revista Delito y Sociedad*, N° 20, Bs. As, pp. 79-102.
- Oszlak, Oscar (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.
- Pavarini, Máximo (1983) *Control y Dominación*, Siglo XXI Editores, México.
- Pegoraro, J. (1999) "Inseguridad Urbana y los Delitos de la Autoridad y el Poder", en Sozzo, Máximo (Ed): *Seguridad Urbana: Nuevos Problemas, Nuevos Enfoques*, Editorial UNL, Santa Fe.
- (2001) "Inseguridad y violencia en el marco del control social". En *Espacio Abierto*, Cuaderno Venezolano de Sociología, Vol.10, N° 3.
- (2002) "Teoría Sociológica y Delito Organizado: El Eslabón Perdido" en *Encrucijadas UBA. Revista de la Universidad de Buenos Aires*, N° 19. Buenos Aires.
- Polanyi, K. (1992) *La gran transformación. Los orígenes políticos y económicos de nuestros tiempos*. Fondo de Cultura Económica, México.
- Pucciarelli, Alfredo (1998) "¿Crisis o decadencia? Hipótesis sobre el significado de algunas transformaciones recientes de la sociedad argentina", en *Sociedad*, 12/13.
- Ranguini, Victoria. (2004) "Transformaciones del Estado y Políticas de Control del Delito en la Argentina de los '90", en Muñagorri y Pegoraro (comp) *La relación seguridad-inseguridad en centros urbanos de Europa y América Latina*, Estrategias, Políticas, Actores, Perspectivas, Resultados, Oñati Proceedings, Editoria Dickinson, Madrid, España.
- Rosanvallón, P. (1995) *La nueva cuestión social*. Buenos Aires, Ed. Manantial.
- Rose, N. (1999) *Powers of freedom. Reframing political thought*. Cambridge University Press, Cambridge.
- 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*. Buenos Aires, Editorial de las Ciencias-FLACSO Argentina.
- SIGEN (2004) "Programa de Empleo Comunitario. Informe de Auditoria s/n. Ciudad de La Plata, Provincia de Buenos Aires". Red Federal de Control Público.
- SIGEN (2007) "Programa de Empleo Comunitario. Informe de Auditoría N°6. Provincia de Corrientes". Red Federal de Control Público/Honorable Tribunal de Cuentas de la Provincia de Corrientes.
- Simon, J. (1987) "The emergente of a risk society: Insurance, Law and the state", en *Socialist Review* 95, pp. 61-89.
- (1988) "The ideological effects of the actuarial practices", en *Law and Society Review* 22, pp. 772-800.
- Sojo, Ana (1990) "Naturaleza y selectividad de la política social" en *Revista de la Cepal*, N°41, Santiago de Chile.
- Soneira, A. J. (2004) "La teoría fundada en los datos", Grounded Theory de Glaser y Strauss, IV Jornadas de etnografía y métodos cualitativos, Buenos Aires, IDES.
- Sozzo, M. (2000) "Seguridad Urbana y Técnicas de Prevención del Delito", en *Cuadernos de Jurisprudencia y Doctrina Penal*, N° 10, Buenos Aires.
- Sutherland E. H. (1949) *White color crime*, Itolt, Reinehart and Winston, New York.

- Tenti Fanfani, Emilio (1993) "Representación, Delegación y Acción colectiva en Comunidades Urbanas pobres", en Lumi, S., L. Golbert, y E. Tenti Fanfani, *La mano izquierda del estado. La asistencia social según los beneficiarios*, CIEPP / Miño y Dávila, Madrid-Buenos Aires.
- Thwaites Rey, M. C. (1999) Ajuste Estructural y Reforma del Estado en la Argentina de los 90. Realidad Económica. Revista Del Instituto Argentino De Desarrollo Económico, v.161, n.1, p.35-48, Buenos Aires.
- Tonkonoff, S. (2003) "Microdelitos, juventudes y violencias: La balada de los pibes chorros". En *Revista Delito y Sociedad*, N°18-19, Bs. As.
- Topalov, C. (2004) "De la cuestión social a los problemas urbanos: los reformadores y la población de las metrópolis a principios del siglo XX". En: C. Danani (comp.): *Política social y economía del trabajo*. Buenos Aires, UNGS/OSDE/Altamira.
- Vasilachis de Gialdino, I. (2003) *Pobres, pobreza, identidad y representaciones sociales*, Gedisa, Barcelona.
- Wacquant, Loiq. (2000) *Las cárceles de la miseria*, Manantial, Buenos Aires.