

# SEGURIDAD PÚBLICA Y NEOCONSERVADURISMO EN LA ARGENTINA NEOLIBERAL: LA CONSTRUCCIÓN SOCIAL DE LA “INSEGURIDAD” DURANTE LOS AÑOS NOVENTA: “COMBATE A LA DELINCUENCIA”, “TOLERANCIA CERO” Y “MANO DURA”

Pedro Cerruti

## RESUMEN

*En el presente trabajo se indaga el modo en que se construyó a la “inseguridad” en un problema público-político durante la segunda mitad de la década de los noventa como una modalidad de representación en términos delictivos y de gestión policíaca de la conflictividad y la inseguridad social. Se parte de la hipótesis de que dicha construcción formó parte de un proceso de transformación de la sociedad argentina asociado con la reforma neoliberal del Estado. Para demostrarlo, brevemente se sitúan, como antecedentes inmediatos al período de análisis, algunas de las principales consecuencias sociales de la reforma neoliberal iniciada durante la última dictadura cívico-militar (1976-1983) y se destaca al período hiperinflacionario (1989-1990) como el momento en el que emergen los discursos sobre la “inseguridad”. Luego, se analiza en detalle el modo en que durante la década de los noventa la “inseguridad” se conformó como una de las principales preocupaciones de la opinión pública, uno de los temas decisivos en las disputas políticas y se introdujo como eje prioritario en la agenda de gobierno del presidente Carlos Menem a través de una campaña mediático-política de “combate a la delincuencia” ordenada en los términos de la “mano dura” y la “tolerancia cero”. A través de dicha indagación, se argumenta que la “inseguridad” constituyó el vórtice de una matriz discursiva que legitimó un paradigma neoconservador de gestión de las consecuencias sociales de la reestructuración económica neoliberal y operó como un mecanismo reproductor de la exclusión social.*

PALABRAS CLAVE: *inseguridad; neoconservadurismo; neoliberalismo; Argentina.*

## I. INTRODUCCIÓN

Numerosos trabajos han señalado como una de las más importantes transformaciones de las sociedades postindustriales a la irrupción de un enfoque punitivo de la inseguridad social a través de una activación y despliegue del aparato penal del Estado para controlar a los sectores sociales que, en un escenario social cada vez más polarizado y excluyente, se han visto severamente perjudicados por las reformas económicas neoliberales (YOUNG, 1999; GARLAND, 2001; WACQUANT, 2010). Dicha tendencia, también denominada “neopunitivismo” (PRATT *et alii*, 2005), ha sido caracterizada como un retraimiento del Estado social y su reemplazo por un Estado penal y como una transformación histórica en cuya dinámica los Estados Unidos han funcionado como el laboratorio de desarrollo de una nueva “penalología neoliberal”, cuyo emblema es la doctrina de la “tolerancia cero” (*zero tolerance*), que después se implementaría en Europa y en América Latina (WACQUANT, 2000).

El presente trabajo busca ahondar justamente en el estudio del desarrollo de estas transformaciones en la región latinoamericana, específicamente en Argentina<sup>1</sup>. Analizaremos aquí particularmente uno de los momentos clave en la consolidación y despliegue de la “penalología neoliberal” en este país: el período comprendido entre los momentos inmediatamente posteriores a la crisis económica de 1995 y el final de la segunda presidencia de Carlos Menem en 1999. En ese lapso el problema del delito y la “inseguridad” se conformó

<sup>1</sup> Este artículo es una reelaboración de contenidos que forman parte de la Tesis de doctorado en Ciencias Sociales por la Universidad de Buenos Aires (UBA) titulada *Genealogía del victimismo. Violencia, justicia y seguridad en la Argentina postdictatorial* (2012). La misma fue el producto de una investigación que se realizó en el marco de las becas de posgrado tipo I y II otorgadas por el Consejo Nacional de Investigaciones Científicas y Técnicas (CONICET, Argentina). El autor desea agradecer especialmente por ello a la UBA y al CONICET. Se agradece también a los árbitros de la *Revista de Sociología e Política* por sus correcciones y sugerencias.

como una de las principales preocupaciones de la opinión pública, uno de los temas decisivos en las disputas políticas y se introdujo como eje prioritario en la agenda de gobierno a través de una campaña mediático-política de “combate a la delincuencia” ordenada en los términos de la “mano dura” y la “tolerancia cero”.

Pero antes de abordar el período de análisis específico, nos detendremos, en primer lugar, en las precisiones correspondientes al objeto de estudio y su modo de abordaje; y, en segundo, como paso necesario para comprender los procesos involucrados en el período específico de análisis, reconstruiremos los antecedentes históricos del neoliberalismo y sus consecuencias en Argentina, que tiene su punto de partida durante la dictadura cívico-militar que gobernó al país desde 1976 a 1983 y que tuvo uno de sus momentos críticos durante las hiperinflaciones de fines de la década de los ochenta.

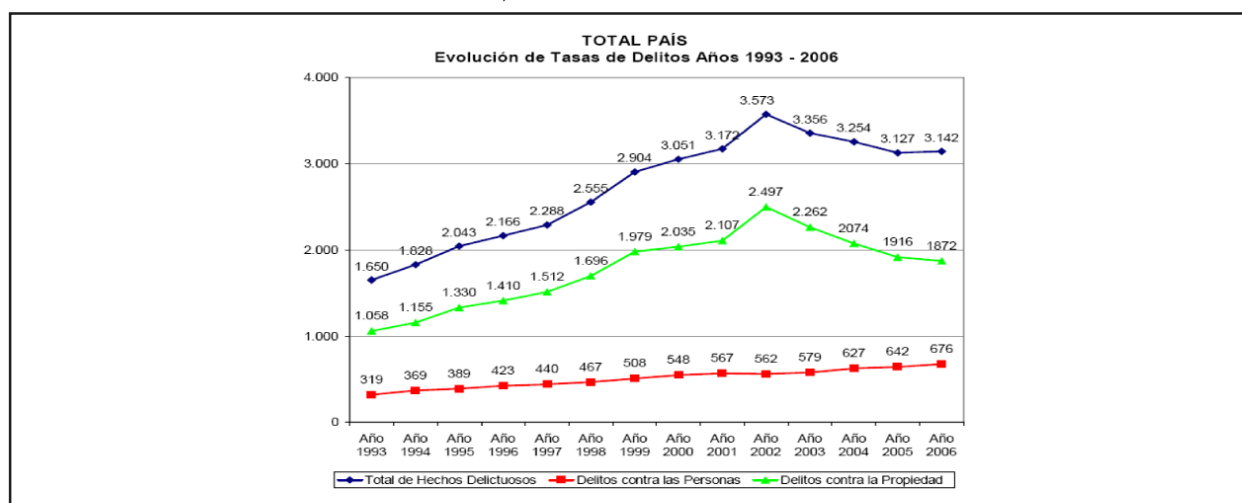
## II. OBJETO DE ESTUDIO Y MODO DE ABORDAJE

El estudio de la región latinoamericana presenta especificidades derivadas, por un lado, de su alta y persistente desigualdad y polarización social (CEPAL, 2010; PNUD, 2010); y, por otro, del hecho de que la violencia y el delito han sido señalados como problemas prioritarios que afectan particularmente a toda la región<sup>2</sup>. A su vez, la percepción social de la “inseguridad” que tienen los ciudadanos también representa una amenaza real para los regímenes democráticos. El miedo a convertirse en víctima del delito y la desconfianza en las agencias del Estado encargadas de la seguridad pública ha orientado a sectores de la ciudadanía a apoyar respuestas basadas

en enfoques policiales y represivos, popularmente conocidos como “mano dura”, los cuales han colaborado en el deterioro de las instituciones y las normas democráticas y han contribuido a reforzar la desigualdad social (PRILLAMAN, 2003; FRÜHLING & TULCHIN, 2005; KLIKSBERG, 2008).

En el caso argentino, durante las décadas de los ochenta y noventa se registró un aumento sostenido de los índices de delitos: las agresiones contra la propiedad se duplicaron y la tasa de homicidios dolosos, si bien significativamente menor a la de otros países de la región, se alzó muy por encima de la media histórica (CIAFARDINI, 2006). Al mismo tiempo, la preocupación por el estado de la seguridad pública se transformó durante la segunda mitad de la década de los noventa en el segundo problema más grave del país según las encuestas de opinión pública, únicamente superada por el desempleo, para convertirse en la primera preocupación para los argentinos a mediados de la década del dos mil, llamativamente a pesar de una disminución de la cantidad general del delito desde 2002 (KAMINSKY, KOSOVSKY & KESSLER, 2007; KESSLER, 2009; MÍGUEZ & ISLA, 2010). Tal es así que, según sondeos recientes entre los países de la región, Argentina presenta la particularidad de caracterizarse por la mayor amplitud entre las tasas de delito y la percepción social de la inseguridad<sup>3</sup>. Por otro lado, el aumento del delito y de las preocupaciones públicas relativas al mismo ha ido acompañada por un aumento sostenido de la población carcelaria, la cual continuó creciendo aún después de que los índices de delito comenzaran a decrecer durante el período de recuperación posterior a la crisis de 2001.

GRÁFICO 1 – TASA DE DELITOS EN EL PAÍS, 1993-2006.

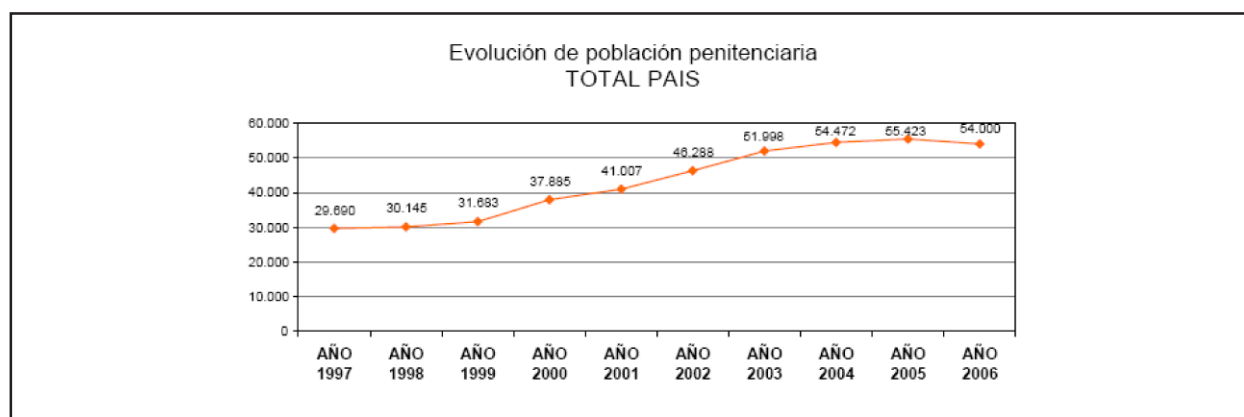


FUENTE: Dirección Nacional de Política Criminal (OEA, 2008).

<sup>2</sup> Si bien hay variaciones substanciales entre los países que componen la región, con una tasa de 20 homicidios cada 100 000

habitantes y con un crecimiento sostenido durante las décadas de los ochenta y los noventa, ha sido clasificada como la más

GRÁFICO 2 – EVOLUCIÓN DEL TOTAL DE LA POBLACIÓN PENITENCIARIA (1997-2006).



FUENTE: Sistema Nacional de Estadística de la Ejecución de la Pena (SNEEP), Dirección Nacional de Política Criminal (OEA, 2008).

Ahora bien, lo que suele denominarse en la esfera pública “inseguridad ciudadana”, “inseguridad urbana”, “inseguridad vecinal” o “sensación de inseguridad”, pero con mayor frecuencia simplemente “inseguridad”, en tanto problema social presenta dificultades particulares de definición ya que se refiere de modo ambiguo y fluctuante a dos fenómenos que, si bien no son totalmente independientes, presentan dinámicas propias: por un lado, a los índices de cierto tipo de delito, especialmente el llamado delito urbano común; y, por otro, al sentimiento de temor producido en ciertos sectores de la población ante la amenaza del mismo. La cuestión plantea, pues, la problemática relación que existe entre el riesgo real de victimización y la forma en que dicho riesgo se hace visible, se tematiza y se percibe socialmente en la esfera pública.

En el presente trabajo daremos cuenta de cómo se construyó a la “inseguridad” en un “problema social” a través de un trabajo de investigación que indaga en los procesos históricos y culturales involucrados en dicha producción. Partimos de una perspectiva “construccionista” de los problemas sociales que los considera como el producto de eventos socio-políticos, de procesos históricos y disputas sociales, de relaciones de poder y enfrentamientos de ideologías, de conformaciones de consensos y hegemonías. Por ello, partimos del presupuesto de que la “inseguridad” no

es simplemente un “dato” sino un “constructo social”<sup>4</sup>.

A su vez, analizaremos el modo en que dicha construcción se genera en la producción y circulación masiva de discursos en la esfera de la comunicación público-política (HABERMAS, 1999; 2001). En dicha esfera participan actores diversos, tanto pertenecientes a la llamada “sociedad civil” como al “sistema político” y determinados problemas no son solamente visibilizados sino que son construidos como tales, poniendo en juego estrategias de “elaboración de la información” dependientes de las relaciones de poder que determinan oportunidades diferenciales de ejercer influencia en las disputas por la imposición de sentidos.

violenta del planeta (KRUG *et alii*, 2003; DAMMERT, ALDA & RUIZ, 2008; CIDH, 2009).

<sup>3</sup> Según el *Informe Latinobarómetro 2010* (LATINOBARÓMETRO, 2010), la Argentina se ubica en el segundo lugar entre los países de la región en lo que se refiere a la percepción de la inseguridad mientras que de acuerdo a las estadísticas de la ONU se encuentra entre los últimos en cuanto al índice de homicidios (ONU, 2008).

<sup>4</sup> Vale la pena detenerse aquí en una aclaración de índole metodológica relativa al modo de análisis de los discursos. Esta postura “construccionista” (SEARLE, 1997; HACKING, 1999) de los problemas sociales es deudora de una perspectiva de análisis del discurso que lo considera desde el punto de vista de su “performatividad”, concepto que a su vez se inscribe en la teoría de los “actos de habla” (SEARLE, 1994; AUSTIN, 2003). Desde este punto de vista, los discursos son considerados, no como enunciaciones constatativas o descriptivas más o menos isomorfas respecto de aquello que constituye su referente, sino desde su “productividad”, es decir, su capacidad para hacer existir los objetos de los que hablan, construirlos de maneras específicas y atribuirles determinados criterios de veridicción. Ahora bien, a los fines del análisis sociopolítico y cultural, se considera que esa capacidad productiva de los discursos depende de sus disposiciones en ciertos regímenes de saber y relaciones de poder (FOUCAULT, 2008) y de las posiciones de enunciación de los diferentes actores sociales en el seno de las relaciones de fuerza que configuran las disputas por la construcción de formaciones discursivas hegemónicas (LACLAU & MOUFFE, 1987). Por su carácter estructurante del espacio público-político, los medios masivos de comunicación, al producir, vehicular y reproducir ciertos discursos, constituyen en la actualidad un objeto de análisis ineludible a la hora de estudiar la construcción de hegemonía en las sociedades contemporáneas (HALL, 1981).

Ello determina, a su vez, la relevancia particular que los medios de masivos de comunicación en general, y determinados medios hegemónicos en particular, poseen en la construcción de las agendas y en la regulación de la producción y circulación de los discursos. En síntesis, tomamos a esa esfera comunicacional como ámbito de construcción de la realidad social y a los discursos que la conforman como vectores privilegiados de los procesos de producción de las matrices discursivas que participan en dicha construcción y, por lo tanto, que nos brindan acceso a ella.

La importancia de dicho análisis reside en que uno de los rasgos característicos de la nueva “penalología neoliberal” se encuentra justamente en su forma de legitimación a través de procesos de construcción de la violencia y el delito como problemas sociales según dinámicas caracterizadas como “pánico moral” (COHEN, 1980; GOODE & BEN-YEHUDA, 1994; THOMPSON, 1998; CRITCHER, 2003), es decir, por la vía de la agitación pública y periodística de los “desórdenes” causados por los sectores marginales y su dramatización como amenazas a las bases de la sociedad, razón por la cual, se reclama, deben ser enérgicamente reprimidos y controlados por el Estado<sup>5</sup>. Como afirma Wacquant, “la penalología neoliberal se

funda en torno a la aguda reafirmación de la fuerza penal, la exhibición pornográfica del desvío moral y criminal, y el encierro punitivo y la supervisión disciplinaria de las poblaciones problemáticas que se encuentran en los márgenes del orden cultural y de clase” (WACQUANT, 2010, p. 24).

En este caso, entonces, analizaremos la construcción en dicha esfera pública de la “inseguridad” como parte de un proceso de transformación de la sociedad argentina asociado con la reforma neoliberal del Estado iniciada autoritaria y violentamente durante la última dictadura cívico-militar y retomada y profundizada en democracia durante la administración de Carlos Menem (1989-1999). La formación en dicho proceso de una hegemonía neoconservadora implicó, entre otras cosas, una redefinición de la relación entre la sociedad y el Estado y la emergencia de nuevas estrategias de gobierno y formas de dominación; y es justamente en ese contexto que se conformó a la “inseguridad” como un problema social y una preocupación público-política.

La desintegración de los principios de solidaridad social basados en las ideas de redistribución, de bienestar social, de socialización de los riesgos y ordenados en términos de los “derechos sociales” como marco para resolver los problemas de la exclusión social condujo a un nuevo escenario social dominado por la emergencia de lo que ha sido denominado la “nueva cuestión social” (CASTEL, 1997; ROSANVALLON, 2000). El “neoconservadurismo” en tanto “paradigma político” asociado al modelo económico neoliberal se encuentra organizado fundamentalmente en torno a la reacción en contra de los modos de integración social basados en los principios que delinearon el modelo del Estado de bienestar (DUBIEL, 1993; VAÏSSE, 2010). Este paradigma tiene uno de sus capítulos fundamentales en la forma de representación de la incertidumbre y la conflictividad social, producida en el escenario delineado por la reforma neoliberal, por la vía de la localización de la causa de la inseguridad y la violencia en los sectores más desfavorecidos por la desregulación económica y la reducción de los esquemas de protección social. Así, se ocultan las determinaciones socio-económicas y políticas del problema detrás de su representación como una cuestión causada supuestamente, por un lado, por la irresponsabilidad individual y la “incivilidad” de los sectores marginalizados; y, por otro, por la permisividad de la ley penal, la levedad de los castigos y la falta de orden y control policial. Dicha representación opera por la vía de su criminalización y penalización a través de campañas político-mediáticas de “combate a la delincuencia” basadas en enfoques policíacos y represivos, popularmente conocidos

<sup>5</sup> Cabe mencionar en este sentido por su carácter precursor el trabajo de Hall *et alii* (1978), en el que ya en ese momento se consideraba al “pánico moral” como una de las formas de producción de hegemonía a través de los medios de comunicación en el contexto de la “crisis del Estado” y del vuelco neoconservador de la administración de Margaret Thatcher en el Reino Unido a fines de la década del setenta. Esta perspectiva acuñó la noción más amplia de “autoritarismo populista” como una modalidad de utilización del miedo al incremento del delito callejero violento (*mugging*) para la construcción de un consenso a partir del descontento popular que permitiera impulsar determinadas políticas de Estado. A través de ello, según este trabajo, fue posible llevar adelante una gestión policíaca de la crisis político-económica por la que atravesaba en ese momento el país, al mismo tiempo que se orientaba a la opinión pública a favor de un “Estado fuerte”, lo cual legitimó un mayor intervencionismo del mismo en aras de la implementación de las políticas neoliberales de libre mercado. Por ello, constituye un antecedente fundamental respecto de los estudios que intentan comprender el modo en que los regímenes democráticos contemporáneos responden a las crisis económico-políticas del capitalismo avanzado y de qué manera en esos contextos las leyes que habilitan un incremento de la represión y del control policíaco obtienen legitimidad en la opinión pública. En definitiva, se trata de una dinámica en la que un gobierno se asegura su hegemonía a través de una agenda política crecientemente autoritaria derivada del descontento popular por la vía de campañas políticas y mediáticas que generan pánicos morales y reafirman discursos reactivos y reaccionarios ante situaciones alarmantes.

como de “tolerancia cero” y, específicamente en el contexto latinoamericano, de “mano dura”<sup>6</sup>.

### III. NEOLIBERALISMO Y NUEVA CUESTIÓN SOCIAL EN ARGENTINA: HACIA LA EMERGENCIA DE LA “INSEGURIDAD”

En Argentina, la última dictadura cívico-militar (1976-1983) puso en marcha una transformación del modelo económico y de política social en el sentido de una clara orientación según principios neoliberales (MINUJIN, 1996; NOVARO & PALERMO, 2003; RAPOPORT, 2003). Ella estuvo a tono con la revitalización del pensamiento neoconservador y sus reclamos respecto a la necesidad de cambios radicales respecto del modelo económico preexistente, que se produjo particularmente en los países desarrollados ante el quiebre que durante los años setenta puso fin al proceso de crecimiento económico y de mejoramiento promedio de la calidad de vida de la población a partir de la segunda posguerra. La crítica del Estado de bienestar impulsó un modelo neoliberal orientado a la desregulación de la economía y del mercado de trabajo y de políticas neoconservadoras que planteaban una redefinición de las políticas públicas en el sentido de una revisión de la función redistributiva del Estado. Así, en muy poco tiempo se pasó de un consenso respecto de la importancia del intervencionismo estatal a posiciones extremas de liberalismo y mercantilización de lo público dominantes a partir de los años ochenta.

En lo económico, el modelo implantado en Argentina a partir de 1976 implicó una caída del salario real, determinó que la distribución del ingreso adquiriera un marcado sesgo regresivo y acentuó notablemente la tendencia negativa en la evolución del gasto social afectando en forma generalizada a la seguridad social (RAPOPORT, 2003, p. 833 y segs). Para implementar dicho modelo, el gobierno dictatorial se sirvió del ejercicio feroz de la violencia represiva y el terrorismo de Estado ejercido especialmente sobre la clase obrera y las organizaciones revolucionarias como modo de neutralizar la conflictividad socio-política vinculada con sus luchas emancipadoras (IZAGUIRRE, 2009).

<sup>6</sup> Una de las políticas de seguridad más representativas de aquellas impulsadas en base a estos conceptos tal vez sea la implementación de la Gendarmería para el control perimetral de ciertos barrios y asentamientos precarios. La Gendarmería constituye una fuerza de seguridad intermedia de carácter militar creada con los fines de proteger las fronteras del país y otros sitios de importancia estratégica nacional. A partir del año 2003, en ese momento para intervenir en el barrio conocido como “Fuerte Apache”, fue destinada también a custodiar y a controlar la segregación espacial de los sectores sociales “marginales”. Al respecto, Bialakowsky *et alii* (2006).

Como consecuencia, la desigualdad y la concentración del ingreso en los sectores más ricos alcanzó niveles sin precedentes, lo cual produjo la emergencia explosiva de los indicadores de empobrecimiento de la población a principios de los años ochenta. A su vez, la crisis económica que afectó durante esa década a toda Latinoamérica impulsó en la región programas de estabilización y ajustes centrados en la contracción de la demanda, acentuando la necesidad de achicar el gasto público, reducir los salarios reales y controlar el crédito; la implementación de políticas de precios relativos con énfasis en la tasa de cambio y en la devaluación; y la aplicación de políticas de apertura del comercio y reforma financiera. Dicho modelo adquiriría su forma programática más clara en 1989 con el llamado “Consenso de Washington”, que delinearía las políticas de liberalización de la economía que se aplicaron durante la década de los noventa en toda la región y de un modo particularmente drástico en Argentina durante la administración de Carlos Menem (RAMOS, 2003; LECHINI, 2008).

Ahora bien, la transformación iniciada por la última dictadura cívico-militar tuvo un profundo impacto en las condiciones de vida, las cuales se vieron sensiblemente deterioradas. No solamente produjo rápidamente un aumento de la pobreza, sino que ésta se transformó en un fenómeno fundamentalmente urbano. A su vez, el incremento del desempleo y el subempleo, el aumento de la precariedad y la caída de las remuneraciones medias determinaron un proceso de movilidad social descendente, razón por la cual la pobreza se volvió más heterogénea con la incorporación de sectores medios trabajadores que pasaron a conformar la llamada “nueva pobreza”<sup>7</sup>.

El aumento en el volumen de la pobreza, de su composición y de su carácter, y el hecho de convertirse

<sup>7</sup> Durante el primer año de la dictadura militar (1976) el salario real bajó 37% respecto de los valores vigentes en 1974-75, situándose en niveles apenas superiores a los de 1945, mientras que la participación de los salarios en la renta nacional descendió del 45 al 27% entre 1974-1983 y el gasto público social por habitante se redujo en aproximadamente un 14% entre 1977 y 1982 (RAPOPORT, 2003, p. 835). Como consecuencia, el estudio del INDEC publicado en 1984 bajo el título *La pobreza en Argentina* muestra para 1980 una considerable incidencia del fenómeno: 22.3% de hogares pobres, 7 millones de habitantes con alta concentración en las áreas urbanas; mientras que según estimaciones de la CEPAL se calculaba sólo un 3% de hogares pobres en las áreas urbanas en 1970 (MINUJIN, 1997, p. 224). Por su parte, entre 1980 y 1990 la sociedad en su conjunto perdió más de un cuarto de sus ingresos, los cuales se redujeron en un 22% específicamente en el área del Gran Buenos Aires. Por esa razón, se estima que los “nuevos pobres”, es decir los

en un dato permanente significó una modificación del perfil social del país. Hasta ese momento la pobreza en Argentina era un hecho relativamente acotado en las áreas urbanas, y confinado a las llamadas “villas miseria”, integradas inicialmente por familias migrantes del área rural o de países limítrofes, comienza a extenderse y a abarcar, en forma creciente, a nuevos núcleos poblacionales, fundamentalmente las áreas urbanas. De hecho, hasta los años ochenta la pobreza no había sido un tema prioritario de la agenda público-política ya que, por un lado, era considerado un fenómeno contingente cuya solución estaba integrada a una idea de desarrollo económico vinculado a una redistribución de la riqueza y, por otro, era un fenómeno obturado por la persistencia de una imagen de Argentina como país caracterizado por una clase media cuya magnitud la diferenciaba del resto de Latinoamérica. La recuperación de la democracia en 1983 está marcada entonces por la emergencia de la “nueva cuestión social”, es decir, por la situación de los sectores sociales empobrecidos y transformados en supernumerarios, como problema público particular.

El nuevo período democrático inauguró un momento histórico fundado en la idea de un “nuevo comienzo” sostenido en una ruptura con el pasado autoritario. El gobierno de Raúl Alfonsín (1983-1989) proponía una política fundada en la “civilidad” entendida ésta como una forma de discurso ético basado en los valores de la democracia, los Derechos Humanos, la justicia y la solidaridad (AZNAR, 1986; ALFONSÍN, 2004). Desde esta perspectiva se proponía a la democracia como la promesa de una transformación no sólo política y ética sino también económica (PUCCIARELLI, 2006; NOVARO, 2009). Esta “ilusión” o “utopía democrática” se reflejaba en el famoso lema de Alfonsín: “la democracia es un valor más alto que el de una mera forma de legitimidad del poder, porque con la democracia no sólo se vota, sino

---

sectores medios empobrecidos por el proceso de movilidad social descendente, que eran prácticamente un fenómeno inexistente en 1974, pasaron al 4.2% en 1980 y al 18.4% en 1990 (*idem*, p. 225). La evidencia de la existencia de casi un cuarto de la población del país con necesidades básicas insatisfechas, evidenciada por el mencionado estudio de 1984, llevó al Gobierno de Alfonsín a poner en marcha el inédito Programa Alimentario Nacional (PAN) ese mismo año (BRITOS *alii*, 2003). Esta transformación implicó un cambio en las características de la conflictividad social. No sólo es la primera vez que la alimentación entra dentro de los bienes a distribuir por el Estado sino que la pobreza deja de ser un problema de las provincias tradicionalmente pobres y se instala en las principales regiones urbanas, como el Gran Buenos Aires, es decir, en zonas que habían sido escenario de conflictos laborales de corte distributivo pero no vinculados con el hambre (MINUJIN, 1996; ARMONY & KESSLER, 2004).

que también se come, se educa y se cura”. La solución de los problemas que el país había heredado del pasado militar se encontraba en un nuevo pacto social basado en ese consenso democrático. Sin embargo, esa “ilusión” se vería rápidamente confrontada con el problema de la nueva cuestión social y la crisis económica que golpearía a la nueva democracia particularmente a través de los procesos inflacionarios que acarrearían la renuncia anticipada de Alfonsín a mediados de 1989 (DAMILL & FRENKEL, 1990; SIGAL & KESSLER, 1997).

Ya durante el primer año del gobierno de Alfonsín la situación económica estuvo dominada por un aceleramiento de la inflación, pero es a partir de abril de 1986 cuando tras un breve período de estabilidad, el país ingresa en una megainflación. A partir de febrero de 1989, se desencadena una hiperinflación en cuyo contexto se realizan las elecciones presidenciales durante el mes de mayo, que resultarían en la derrota del oficialismo a manos del candidato opositor Carlos Menem. Tres meses después la moneda nacional había experimentado una devaluación real superior al 100% y los precios habían aumentado 78.5% en mayo, 110% en junio y 196% en julio (SIGAL & KESSLER, 1997, p. 162). La devaluación de la moneda, en la medida en que escapaba al control gubernamental, se transformó en una devaluación de la autoridad pública. En ese contexto de hiperinflación y de grave recesión económica, en el que el alza de precios llegaba a una cifra sin precedentes de 200% mensual con baja brutal de los salarios y caída abismal de los ingresos fiscales, se producen los llamados “saqueos” de 1989<sup>8</sup> –a los que nos referiremos con más detalle enseguida. Estos constituyeron acontecimientos de índole prácticamente desconocida en el país y a consecuencia de los cuales se precipitó la renuncia del entonces presidente Alfonsín y el traslado anticipado del poder a Menem. Cómo ha sido destacado, los protagonistas de dichos “saqueos” no provenían de los sectores “marginales” o de la llamada “pobreza estructural”, sino de una clase media trabajadora cuyos salarios reales se habían desvanecido abruptamente por la hiperinflación, es decir, se trataba de los sectores más golpeados por la transformación económica de los últimos quince años que veían amenazadas sus condiciones de supervivencia (ARMONY & KESSLER, 2004).

---

<sup>8</sup> Entre el 23 y el 30 de mayo de 1989 se produjeron 329 “saqueos” de comercios que arrojaron un saldo de 19 muertos, 174 heridos y 1852 detenidos (DAMILL & FRENKEL, 1990; IÑIGO CARRERA *et alii*, 1995; NEUFELD & CRAVINO, 2007).

La crisis económica tuvo diversas consecuencias. Por un lado, provocó un proceso transformación de la transición democrática por medio de la cual el centro de gravedad de las demandas sociales se desplazó de lo político a lo económico, y la demanda de concertación social fue reemplazada por una “demanda de gobierno” (SIGAL & KESSLER, 1997, p. 162). Por otro la incapacidad del Gobierno para controlar el proceso inflacionario y la amenaza de un caos inminente se puso en el centro de la escena y se constituyó en el foco de una oposición política y crítica. En este sentido, se ha afirmado, por ejemplo, que durante dicha crisis “se definió una respuesta política al desorden que [...] implicó el abandono parcial de las expectativas respecto a los contenidos progresivos de los procesos de democratización” (CAVAROZZI, 1997, p. 43). Junto con ello se ha considerado que la magnitud de la crisis contribuyó a la conformación de un “consenso de fuga”, es decir, a la justificación de cualquier medida que permitiera salir de ella; y legitimó la concentración del poder de decisión en quien se mostrara capaz de llevarla adelante (NOVARO, 2009, p. 324). En términos de Bonnet (2007), el montaje de un nuevo consenso se fundaría sobre un nuevo proceso de violencia ya no armada y represiva (como había sucedido durante la dictadura militar) sino dineraria (a través de los procesos inflacionarios) que modificaría las relaciones de fuerza y sentaría los cimientos para la constitución de la hegemonía neoconservadora menemista y legitimaría un masivo plan de reforma neoliberal del Estado que retomaba y profundizaba el camino de transformación iniciado por el último gobierno de facto (*idem*, p. 101-102)<sup>9</sup>.

Conjuntamente con ello, durante los “saqueos” de 1989 se produjo la emergencia de un enfoque neoconservador de gobierno de la nueva cuestión social que giraba en torno a la construcción en la esfera público-política de la inseguridad social como un problema vinculado con la violencia, el delito urbano y el desorden público, y que se legitimó en torno a un tema novedoso que comenzaba a ocupar cada vez mayor lugar entre las preocupaciones públicas: el miedo a la victimización<sup>10</sup>.

<sup>9</sup> El mismo presidente Menem lo formularía en estos términos: “di el diagnóstico de una Argentina en terapia intensiva, a punto de la disolución, que precisaba un cirugía mayor sin anestesia. Me preguntaron que significaba esto y expliqué que simplemente era reformular el Estado, traspasar las libertades políticas al campo de la economía y procurar, fundamentalmente, el equilibrio fiscal”, citado en (ARMONY & KESSLER, 2004, p. 105).

<sup>10</sup> Como afirma Kessler (2009) este momento constituye un “punto de inflexión” al respecto pues anticipa “la imbricación entre inseguridad y cuestión social” (*idem*, p. 76). Asimismo, Armony y Kessler (2004) han llamado la atención respecto del

En trabajos anteriores (CERRUTI, 2012a; 2012b) se ha reconstruido en detalle el modo en que se produjo la emergencia de la “inseguridad” durante dichos “saqueos” como una modalidad de representación en términos delictivos y de gestión policíaca de la conflictividad social producida por los procesos de empobrecimiento y crisis de las modalidades establecidas de lazo social. Dicha construcción se articuló fundamentalmente a partir de la cobertura periodística de los “saqueos”, la cual los caracterizaba como una “guerra civil”, en la cual se veía a barrios “explotados” por “contingentes de depredadores que surgían de las villas para saquear”, barrios convertidos en “ciudades sitiadas a la espera del ataque del enemigo”, a la vez que las fuerzas de seguridad se veían rebasadas, razón por la cual se demandaba que el Gobierno “sacara los tanques a la calle”.

La emergencia de la “inseguridad” significó la reconversión de los discursos de la Seguridad Nacional y la “guerra antisubversiva”, característicos del ideario del último gobierno de facto, en una retórica de “la violencia social” y de la “inseguridad vecinal”. Esta se organizaba ya no en torno a una idea de defensa de la Nación amenazada, sino a través del diagnóstico de una “fractura de la comunidad nacional” entre incluidos y excluidos, que se modulaba a través de las oposiciones entre propietarios y desposeídos, saqueados y saqueadores, vecinos y depredadores, habitantes de los barrios y habitantes de las villas miseria, víctimas y victimarios, y, finalmente, entre ciudadanos y delincuentes. En ese sentido, los “saqueos” marcan un punto de inflexión en la posdictadura argentina en tanto produjeron la emergencia violenta en la escena pública de la “marginalidad”, es decir, de aquellos que “viven al margen de la sociedad”, los “condenados a no trabajar”, reducidos a una “situación desesperada” de supervivencia y ahora transformados en “depredadores”. Su visibilización por los medios masivos de comunicación en ocasión de los “saqueos” produjo por primera vez una articulación entre “marginalidad” y “violencia”, y entre “exclusión social” y “delincuencia”; al mismo tiempo que focalizaban la atención en la violencia intersubjetiva y sus repercusiones emocionales en los sectores de la sociedad menos perjudicados por la crisis, especialmente el miedo ante la probabilidad real o imaginaria de sufrir un daño y la sensación de desamparo ante la ineficiencia de las instituciones responsables de

hecho de que, en esa coyuntura, “a la par que aumentó el desempleo y la pobreza, otro tema comienza a ocupar la centralidad de las ansiedades de la sociedad: el temor a la inseguridad urbana” (*idem*, p. 109).

brindar protección frente al peligro, este último encarnado en los sectores excluidos percibidos como una otredad amenazante. Con ello, ocultaron los violentos procesos de cambio estructurales y sus consecuencias sociales bajo una forma de representación melodramática de sus repercusiones subjetivas.

Es ese modo de construcción de la “inseguridad” el que veremos desplegarse en nuestro período específico de análisis hasta convertirse en un problema prioritario de la agenda público-político conforme el modelo neoliberal entraba en crisis y se iniciaba el proceso que finalmente desembocaría en el estallido social de diciembre de 2001.

#### IV. “INSEGURIDAD” Y “COMBATE A LA DELINCUENCIA” EN LOS AÑOS NOVENTA

##### *IV.1. Crisis económica, “rebrote delictivo” y reactivación de los discursos sobre la “inseguridad”*

El primer período del gobierno de Menem, especialmente entre los años 1990 y 1994, se caracterizó por una agresiva serie de políticas ajustadas a los principios del Consenso de Washington, que incluyeron la sanción de una Ley de Reforma del Estado que abrió el camino a una discrecional privatización de las empresas estatales, desregulación de la economía, aumento de la recaudación fiscal a través del incremento de impuestos como los del Valor Agregado, establecimiento de la Ley de Convertibilidad que fijaba la igualdad cambiaria entre el peso y el dólar, etc. Durante ese período, estas medidas lograron producir una estabilización económica y dar lugar a un crecimiento macroeconómico vinculado al ingreso de capitales extranjeros, principalmente al sector de servicios, mientras se contraía el industrial, lo cual terminaría produciendo el aumento del desempleo y subempleo, junto con la precarización y flexibilización de las condiciones laborales (RAPOPORT, 2003; BONNET, 2007; NOVARO, 2009).

El año 1994 marca la entrada de la economía en una recesión que, luego de mantenerse fuera del escenario de la opinión pública, estallaría tras el arribo de las consecuencias de la crisis financiera mexicana (lo que sería llamado “efecto tequila”) bajo el signo del alza histórica de los índices de desempleo a más del 18% a mediados de 1995 (NOVARO, 2009, 474 y segs). La conmoción pública o el “shock mediático y social” (ARMONY & KESSLER, 2004, p. 109) que ello produjo trajo consigo el fantasma de las hiperinflaciones padecidas apenas un lustro atrás; tema que, junto con la incertidumbre respecto del futuro, dominó las elecciones presidenciales de 1995. El triunfo de Menem con casi el 50% de los votos sería atribuido

justamente a su autodefinición, por ejemplo en sus spots televisivos de campaña, como “La garantía de futuro” y al hecho de ser percibido como aquel capaz de gobernar la crisis, del mismo modo que había aplacado la hiperinflación (NOVARO, 2009).

La crisis de 1995 es, justamente, el momento de lo que será calificado por los medios de comunicación como un “rebrote delictivo” que para el año siguiente llegaría a ser denominado como “un verdadero récord de delitos”. Paulatinamente, el delito urbano comienza a ocupar cada vez mayor lugar en la opinión pública a través de toda una serie de relatos periodísticos, especialmente vehiculados por los principales diarios de circulación nacional *Clarín* y *La Nación*, que comienzan a tematizar la cuestión en torno a la “inseguridad” como problema. Son particularmente clarificadores algunos ejemplos del tradicionalmente conservador diario *La Nación*, el cual articulaba de un modo particularmente explícito sus discursos en torno al problema en estos términos. En el mes de septiembre de 1995 publica, por ejemplo, un editorial que ofrece una síntesis ejemplar de los tópicos que integran estas narrativas y que lleva por título “Inseguridad y violencia” (1996). El mismo comienza afirmando que “*Ante la ola arrolladora de asesinatos, asaltos a mano armada y agresiones de diversa naturaleza que se está extendiendo por todo el país, la sociedad argentina experimenta, cada vez más, una profunda sensación de angustia y desamparo. Crece la impresión de que el cuerpo social está indefenso frente a los embates de la delincuencia y que el Estado no está cumpliendo, hoy, su finalidad más importante, que es la de proteger la vida y los bienes de los ciudadanos*” (*idem*)<sup>11</sup>.

Por otro lado, partiendo de resonantes casos policiales que habían sido objeto de una espectacular cobertura televisiva<sup>12</sup>, en sus editoriales “Impunidad y soberbia” (1996) y “Villas miseria, un problema crítico” (1996) se refiere a dichos asentamientos en los términos de una “*mescolanza multitudinaria y potencialmente peligrosa*”, un contexto de “*hacinamiento*” y “*promiscuidad*” en donde prolifera la delincuencia. Al respecto se pregunta: “¿Hasta dónde llega la *peligrosidad* manifiesta de esa *delincuencia*? ¿Cuáles son los intereses oscuros que entorpecen la determinación de *reprimirla y eliminarla*? ¿Podría la policía haber hecho algo más que limitarse a asistir

<sup>11</sup> En todos los casos el destacado en itálicas al interior de las citas textuales pertenece al autor.

<sup>12</sup> Particularmente, los acontecimientos derivados del asesinato de un famoso criminal, Néstor “Sopapita” Merlo, a manos del comerciante a quien se disponía a robar en la Villa el Mercado en mayo de 1996.



pasivamente a una *amenaza* y un *desorden* de tal magnitud? ¿Qué medidas concretas –y desde ya urgentes– han dispuesto las autoridades para comenzar por lo menos a resolver este problema?” (*idem*). Problema que, por otro lado, revela según el diario, “la existencia de una *enfermedad gravísima* y que afecta a todo el *cuerpo social*”. El editorial finaliza afirmando que “La comprobación que la comunidad ha hecho con estos episodios ha engendrado como era inevitable una profunda *inquietud* y un visible *temor*. Y un *estado de inseguridad* tiende a exacerbar los *mecanismos de autodefensa* en especial cuando cunde una *sensación* de tan aguda *desprotección*. Las autoridades deben tomar estos hechos con toda la gravedad que tienen y actuar en consecuencia antes de que sea demasiado tarde” (*ibidem*).

Además, articulaba a dichos relatos los discursos de importantes actores políticos. Por ejemplo, en la nota titulada “Inseguridad: se admite que llegó a un nivel crítico” (1996), el jefe de la Policía Federal, Adrián Pelacchi, es entrevistado respecto del “rebrote delictivo que inquieta a vecinos y autoridades” y sobre “la inusitada violencia” del mismo, sobre lo cual afirma: “Las calles están llenas de delincuentes reincidentes, de hombres de comportamiento no social y que, según se ve en estos picos de violencia como los últimos atracos, carecen de un respeto total por la vida humana”. Por su parte, en la nota “Reconoció Duhalde que en la Zona Norte del conurbano la policía fue desbordada” (1996) se dice, a partir del diagnóstico realizado por el entonces gobernador de la Provincia de Buenos Aires, Eduardo Duhalde, que “en todos los distritos, en calles céntricas o en la periferia de los barrios, todas las modalidades delictivas y todas las horas del día son aptas para el hurto, el robo a mano armada y las lesiones a las víctimas. Por dos monedas o por un buen botín, con policía y sin ella, con perros, alarmas y rejas, *nada alcanza para detener a la delincuencia*, que aumenta paulatina y sostenidamente. [...] Hay más policías en la calle pero no bastan [...] la sensación pública reinante es de inseguridad” (*idem*).

Cabe destacar, además, que la segunda mitad de la década de los noventa es, a su vez, un momento de una profunda mutación de las narrativas policiales en el escenario massmediático, tanto por un aumento de la frecuencia de notas referidas a casos policiales y del espacio dedicado a las mismas, instalándose como noticia de tapa o desbordando su lugar circunscripto para desparramarse hacia las secciones tradicionalmente más importantes; como por la construcción de un *continuum* de “inseguridad” donde los relatos de casos puntuales se inscriben; y por el pasaje de la noticia policial desde la clásica “nota roja” a un problema que involucra a la política y a la seguridad pública

(ARFUCH, 1997; FORD, 1999; MARTINI, 2002).

De esta manera, entre los años 1996 y 1997, en los diarios *Clarín* y *la Nación* la “inseguridad” es tematizada en múltiples notas y definida de una manera que puede sintetizarse del siguiente modo: por un lado, como una creciente “sensación”, “clima” o “sentimiento” de “indefensión” o “desprotección”, que a su vez genera “intranquilidad”, “angustia”, “miedo” o “terror” en “la gente”; y, por otro lado, como un “estado” de la sociedad caracterizado por lo que es referido como un constante “incremento” o “rebrote” de “violencia” o de “delincuencia” que tiene las características de una “oleada” y que se lo vincula con el “deterioro”, la “crisis”, el “desborde” o la “falta” de seguridad pública.

Así, en torno al significante “inseguridad” se construye una matriz discursiva que incluye diversos elementos, a saber: la “evidencia” del aumento constante y sin precedentes del delito, la violencia del mismo y la disminución de la edad de los delincuentes; la asociación entre peligrosidad y pobreza, a través de una localización del delito en las “villas miseria” o en determinadas áreas del Gran Buenos Aires; la indefensión y desprotección generalizada de “la gente” frente al delito, lo cual se traduciría subjetivamente en miedo a ser víctima, así como en prácticas específicas, como la adquisición de armas por parte de civiles y el crecimiento de las empresas privadas de seguridad; la amenaza de disolución social y recaída en un estado de guerra de todos contra todos por la vía de la legitimación de la venganza (“justicia por mano propia”) y la autodefensa (“legítima defensa”); la deficiencia de la “represión” del delito –esto es, la impunidad y la benignidad de las penas– como causa del mismo provocada por la insuficiencia de la legislación, la incapacidad de los jueces para aplicar la ley, y la impotencia de las fuerzas de seguridad; la importancia dada a la “prevención”, que en términos concretos se traduce en una mayor vigilancia, específicamente en un incremento de la presencia policial en las calles; y en la necesidad de una reacción “enérgica” por parte de las autoridades para resolver el problema.

Es a través de esta matriz discursiva que se produce una articulación entre delito y exclusión social que produce una criminalización de la pobreza y que, como veremos, conduce a una forma de gobierno de la nueva cuestión social basada en el control y la contención penal-policial.

#### IV.2. La “ofensiva” contra la “inseguridad”: “mano dura” y “tolerancia cero”

En ese contexto, durante la segunda mitad de la década de los noventa la “inseguridad” ingresó al escenario de la disputa político-partidaria, iniciando un

camino que la llevaría a transformarse en uno de los principales problemas público-políticos y un área prioritaria de las políticas de Estado.

Las elecciones legislativas de octubre de 1997 constituyeron el punto de inflexión al respecto. Fueron las primeras elecciones en las que el gobernante Partido Justicialista (PJ) era derrotado desde 1987, en esta ocasión a manos de la Alianza por el Trabajo, la Justicia y la Educación, conformada por la Unión Cívica Radical y el FREPASO. El resultado fue todavía más impactante en el Gran Buenos Aires, en donde la candidata por la Alianza, Graciela Fernández Meijide, obtuvo casi 11 puntos de ventaja por sobre “Chiche” Duhalde, lo que fue calificado como una “derrota histórica” del PJ en sus “principales bastiones” (LA ALIANZA VENCIO AL PJ, 1997).

Desde su nacimiento, la Alianza basaba sus consignas políticas en el reclamo de mayor calidad institucional y mayor transparencia sin cuestionar los pilares de la reestructuración que había encarado la administración menemista<sup>13</sup>. En ese marco, junto con los problemas vinculados a la “corrupción” institucional, incorporó a la “inseguridad” como temática prioritaria en sus críticas al gobierno justicialista, especialmente a la gobernación de la Provincia de Buenos Aires a cargo de Eduardo Duhalde, quien había sido vicepresidente de Menem y se perfilaba como su posible sucesor.

Tras el resonado caso del asesinato del periodista José Luis Cabezas en 1997<sup>14</sup>, la “crisis de la seguridad” en la Provincia de Buenos Aires, en su vinculación con la corrupción en la Policía Bonaerense, se transformó en el “talón de Aquiles” de Duhalde, reconocida por él mismo como su “asignatura pendiente”, en un contexto en el que algunas encuestas de opinión pública ubicaban a “la delincuencia y la falta de seguridad” en el primer lugar entre los temas considerados como “más urgentes” a resolver para la población del conurbano,

<sup>13</sup> En palabras de Raúl Alfonsín: “El acento tiene que estar puesto en el fortalecimiento y respeto de las instituciones y en la recuperación de los valores éticos. No tenemos intención de ponernos a revisar el pasado; vamos a hacer una campaña ‘hacia adelante’”. Citado en Bonnet (2007, p. 136).

<sup>14</sup> José Luis Cabezas fue un reportero gráfico y fotógrafo asesinado en enero de 1987 en la Provincia de Buenos Aires mientras realizaba una investigación vinculada con la implicación del empresario Alfredo Yabrán en casos de corrupción. Su muerte produjo un enorme impacto en la opinión pública del momento, lo cual consolidaría las preocupaciones públicas en torno a la corrupción, la impunidad y la inseguridad e impulsaría, entre otras cosas, la reforma de la Policía bonaerense conducida por León Arslanián y la sanción de la Ley de Seguridad Pública Provincial de 1998 (VECCHI, 2001).

por sobre la desocupación y la corrupción (LA ALIANZA AFINA, 1997).

De esta manera, en su disputa por el poder político, la Alianza incorporó a la “seguridad ciudadana” como una de sus principales consignas, articulándola con las preocupaciones que giraban en torno a la “corrupción”, la “impunidad” y la “justicia”. Según el documento oficial publicado en plena campaña electoral, la coalición afirmaba de sí misma que “La Alianza ha nacido para dar respuesta a los problemas de Argentina de hoy: la desocupación, la corrupción, la Justicia dependiente, la inseguridad ciudadana y la fragmentación social son los problemas prioritarios que la Alianza ha de resolver” (PARA LA ALIANZA, 1997).

El éxito de la Alianza en esas elecciones dejó un saldo que tendría importantes consecuencias en lo que respecta a la construcción de la “inseguridad” ya que el malestar en torno a ese tema, fundamentalmente en los sectores sociales medios de las áreas urbanas, fue considerado el principal factor de la derrota del PJ y, por lo tanto, le dio una relevancia sin precedentes de cara al escenario electoral de 1999<sup>15</sup>.

Inmediatamente después de las elecciones, el mismo presidente Menem incorporó a su agenda el problema de la seguridad, definiéndolo en sus declaraciones públicas como una “cuestión central de su gobierno” y “un eje de sus últimos años de gestión” y lanzando una “ofensiva contra el delito” (EL GOBIERNO RESOLVIÓ LANZAR, 1997) que marcaría el ingreso decisivo de la inseguridad al escenario público-político como tema prioritario y definiría tanto el sesgo que adoptarían las “políticas de Estado para terminar con la delincuencia” como el marco en el cual se darían las disputas venideras.

El momento elegido para lanzar la ofensiva coincidió justamente con el asesinato de un policía durante un asalto a un banco en el barrio capitalino de Saavedra con enorme repercusión en la prensa. De hecho, mientras participaba del funeral, especialmente cubierto

<sup>15</sup> Tal fue el rol de la seguridad en esas elecciones que constituyó incluso la ocasión para lo que sería luego calificado como un “relineamiento de la derecha nacionalista” con la figura de Aldo Rico, elegido como intendente de San Miguel, y su “partido militar”, el MODÍN, a la cabeza. Su éxito —que fue atribuido a su capacidad para atraer a los sectores medios en una campaña basada en el discurso de la seguridad y la “mano dura”, y donde no faltó la descalificación de los organismos de Derechos Humanos y la puesta en cuestión del terrorismo de Estado llevado adelante por la última dictadura militar—, fue más llamativo por cuanto en su alineación con el PJ revirtió en esa localidad la tendencia del voto que en el resto del Conurbano se había volcado a la Alianza, por sobre la cual sacó más de 10 puntos.

en vivo y en directo por los medios televisivos, el ministro del Interior Carlos Corach aprovechaba para anunciar la incorporación de efectivos de la Gendarmería y la Prefectura Naval a tareas de seguridad urbana con el fin poder “poner más policías en las calles” (EL GOBIERNO QUIERE, 1997). Decisión que sería efectivizada al día siguiente por decreto presidencial y que la misma Alianza respaldaría, pues, en palabras de la Rúa, “lo urgente es atender las mayores demandas de seguridad” (LA SEGURIDAD INQUIETA, 1997).

Mayor cantidad de policías para el patrullaje callejero y reforma del Código Penal con un endurecimiento de las penas y ampliación del sistema carcelario serían, a partir de ese momento, los ejes de la campaña político-mediática de seguridad del Gobierno Nacional. El lanzamiento de ese programa iría acompañado de toda una serie de declaraciones de diferentes actores políticos. Por ejemplo, las del entonces secretario de Seguridad y ex jefe de la Policía Federal, Adrian Pelachi, afirmaba que “lo que falla es el sistema legal. Como están las cosas hoy, los delincuentes se sienten impunes y se cumple aquella vieja frase de que el que entra por una puerta sale por la otra. Las leyes son muy benignas” (EL GOBIERNO QUIERE, 1997). A su vez, Corach se refería a que con los cambios propuestos “los responsables de los delitos no podrán utilizar los subterfugios que les da la ley para salir en libertad” (QUIEREN AUMENTAR LAS PENAS, 1997). Por su parte, el ministro de Justicia, Raúl Granillo Ocampo, manifestaba la necesidad de impulsar la incorporación de la pena de muerte en el Código Penal, ya que “no sólo la brutalidad de los crímenes, sino que además el hecho de que son cometidos por personas que reinciden hace pensar que las posibilidades de reeducación, de reinserción y de readaptación de esos criminales sea muy difícil” (QUIERE LA PENA, 1997). Mientras que el presidente de la Cámara de Diputados, Alberto Pierri, anunciaba la propuesta de bajar en dos años la edad de imputabilidad penal, además de afirmar estar dispuesto a “apoyar la creación de las condiciones económicas y financieras necesarias para llevar más delincuentes a las prisiones” (EL GOBIERNO ANALIZA TRASPASAR, 1997).

El mismo Menem, en una solicitada publicada en los principales medios gráficos de comunicación el 21 de noviembre, culpó al Gobierno de Raúl Alfonsín por las reformas legislativas que otorgaron “suficiente impunidad a la delincuencia organizada”, denunciaba los pactos internacionales que prohíben la pena de muerte y propuso llamar a una consulta popular vinculante para corregir los códigos de procedimientos y penalizar con mayor severidad algunos delitos, si la “celeridad de nuestros legisladores no estuviere a la

altura de las necesidades vitales de los argentinos en materia de seguridad” (CRÍTICAS A MENEM, 1997). Al mismo tiempo, se hacía de la “crisis de seguridad” que había nacido en el conurbano bonaerense una “cuestión federal” al convocar a las reuniones del Consejo Nacional de Seguridad, realizadas a fines de noviembre y a mediados de diciembre, en donde se acordaban tres puntos básicos: una reforma carcelaria, con leyes más inflexibles para evitar excarcelaciones, modificaciones al Código Penal y al de procedimientos, así como mejoras en las relaciones entre la comunidad y la policía (EL GOBIERNO RESOLVIÓ LANZAR, 1997).

Durante 1998, y a medida que se acercaban las elecciones presidenciales, el sesgo represivo de la ofensiva oficial contra la delincuencia sólo se acentuaría. En febrero, el Ejecutivo mandó al Congreso una “batería de propuestas” para combatir la inseguridad entre las que figuraban: reducir la edad de imputabilidad a los 16 años; otorgar a la Policía más facultades para interrogar a los detenidos; crear una Oficina General de Víctimas para brindarles asesoramiento; aumentar el mínimo de las penas en algunos delitos, para reducir el margen que tienen los jueces para resolver la excarcelación de los detenidos; ampliar el plazo de incomunicación de los detenidos; hacer más riguroso el sistema de reincidencia; considerar un delito no excarcelable la portación ilegal de armas; hacer más duras las penas para quienes se resistan a la autoridad; implementar una legislación que tipifique figuras predelictuales, entre ellas el “merodeo”, la “actitud sospechosa” o la “conspiración delictiva”.

En mayo de 1998 se da a conocer el informe de la investigación realizada por el Centro de Estudios Unión para la Nueva Mayoría, reconocido *think tank* especializado en temas de política y políticas públicas, para la Convención Nacional de Bancos organizada por la Asociación de Bancos Argentinos (ADEBA) (CENM, 1998). La misma, que se transforma en nota de los principales diarios, concluye que en un año la seguridad pasó de ocupar el sexto lugar en la agenda de las demandas sociales a la segunda posición, tan sólo detrás del desempleo y que es posible afirmar que la seguridad es una de las principales “demandas de la sociedad” al Estado. Algunas de las conclusiones del estudio son significativas respecto del modo de construcción del problema. Por un lado, se afirma que alrededor del 70% de los encuestados temen ser víctima de un delito, mientras que el 30% refiere haber sido realmente víctima. Por otro, que el desempleo y la pobreza, seguido por las drogas, son las principales causas de la delincuencia. A su vez, hay un importante apoyo a dar más atribuciones a la policía para combatir la delincuencia y se percibe que la presencia de más

policías en las calles contribuye a solucionar el problema; al mismo tiempo que más de la mitad de los encuestados justifican la justicia por mano propia y predomina el acuerdo en que se modifique el Código Penal para aumentar penas y bajar la edad de imputabilidad; y, aunque no hay consenso respecto de la pena de muerte, un 36% está de acuerdo con su aplicación. El informe pone de manifiesto dos elementos centrales de la matriz de la “inseguridad”: el reconocimiento de la causalidad socioeconómica del problema, no obstante la cual se apoyan las soluciones policíaco-punitivas; y la enorme brecha entre “percepción” del riesgo y riesgo “efectivo”.

Tras estos resultados, y con el diagnóstico de que la sociedad demandaba un endurecimiento de las políticas contra el delito, la retórica de la “ofensiva oficial” se reforzó incorporando directamente términos tales como “mano dura” y “tolerancia cero” a las declaraciones públicas de los funcionarios de gobierno. El mismo presidente Menem se refería a ello al mismo tiempo que retomaba elementos que remitían de modo más o menos directo a los discursos legitimantes del último gobierno de facto y sus políticas represivas, como lo es la asimilación entre “delincuencia” y “subversión”. Por ejemplo, afirmaba en una entrevista que “no queda otra salida que *la mano dura* frente a la inseguridad” ya que “la delincuencia es una nueva modalidad en el campo de la *subversión*” (MENEM: NO QUEDA OTRA SALIDA, 1998). Así, recuperando elementos del discurso enarbolado por el último gobierno militar para legitimar el terrorismo de Estado, describía a las “bandas organizadas de delincuentes”, con sus “armas sofisticadas” y “elementos de comunicación que no tiene la policía”, como organizaciones comparables a los “comandos subversivos”. Por ello, para controlar la delincuencia es necesaria “*tolerancia cero, mano dura, no hay otra. [...] Podrán poner el grito en el cielo algunas organizaciones de defensa de los derechos humanos, pero aquí tiene más protección un delincuente que un policía o que la gente*”. En definitiva, afirmaba, “*no podemos dejar el gatillo fácil a los delincuentes*” (*idem*).

Por su parte, Duhalde cerca de las elecciones en las que se presentaba como candidato a la Presidencia de la Nación y tratando de obtener con ello un rédito político, proponía reabrir el “debate” acerca de la pena de muerte, a lo cual agregaba en referencia a la ley estadounidense conocida como la “*Three Strikes Law*” –ícono del neopunitivismo norteamericano (ZIMRING, HAWKINS & KAMIN, 2003)–, que “allá [en los Estados Unidos] cuando alguien comete tres delitos no tiene posibilidad de salir por algún tiempo. Aquí se pretende tirar la basura debajo de la alfombra, cuando

en realidad hay que tomar al toro por las astas” (DUHALDE PIDIÓ AHORA, 1999). Mientras tanto, el jefe de la Policía Federal afirmaba que “estamos en guerra contra el delincuente” (EL JEFE DE LA POLICÍA, 1999). Con un espíritu similar, el entonces vicepresidente de la Nación, Carlos Ruckauf, en ese momento además candidato a gobernador de la Provincia de Buenos Aires, declaraba estar “a favor de la mano dura sin torturas” como método para bajar los índices delictivos, mientras que atacaba a “los partidos supuestamente progresistas que *no quieren darnos las leyes duras que los argentinos necesitamos. A los delincuentes hay que darles por la cabeza y defender a la gente honesta*” (MANO DURA SIN TORTURA, 1998). “*Hay que meter bala a los ladrones*” (LA SEGURIDAD DESATÓ, 1999) diría más adelante en plena campaña que lo llevaría a convertirse en gobernador y a nombrar al ex militar golpista Aldo Rico como ministro de Seguridad. La “ofensiva oficial” se completaría con el anuncio, en enero de 1999, de una modificación de la ley migratoria para, en palabras de Menem, expulsar a los “indocumentados” ya que “vienen a delinquir a nuestra patria”; respecto de lo cual, el director de la Dirección Nacional de Migraciones, Hugo Franco, afirmaba que “en la Capital Federal *se extranjerizó el delito*” y que “la *indocumentación* genera marginalidad, y esta *marginalidad produce delito*” (MENEM DIJO QUE LOS INMIGRANTES, 1999).

En ese contexto, William Bratton, ex jefe de la Policía de Nueva York, visita Argentina invitado por la Fundación Libertad, una ONG dedicada a la promoción del ideario neoliberal (MATO, 2007) y, en este caso particular, del paradigma de control del delito conocido como “tolerancia cero”. Tanto *Clarín* como *La Nación* le dedican un importante espacio a dar cuenta de ello. El primero publicaba una nota titulada “Inseguridad: Entrevista a William Bratton. *El policía que impulsó la mano dura en Nueva York*. Fue el ejecutor del plan que *bajó el índice de delitos* de la ciudad a menos de la mitad” (1998).

La nota describía su enfoque como “una estrategia construida a partir de un concepto: que los delitos pequeños conducen a los delitos mayores” y describe como Bratton “*sacó su gente a la calle para barrer con aquellos que su filosofía policial encuadra como responsables de actos ilegales*”. “¿Este plan se puede aplicar en cualquier parte del mundo?”, preguntaba el entrevistador, a lo cual Bratton respondía: “adaptándolo a las leyes y a la idiosincrasia local, está probado que sí. *El delito es una enfermedad. Como la malaria, en cualquier parte del mundo se combate con la misma medicina*” (*idem*). Por su parte, *La Nación* publicaba el editorial titulado “Seguridad: el ejemplo neoyorquino”

(1998), donde calificaba a Bratton como “uno de los principales artífices de la estrategia que en los últimos años logró revertir la crisis delictiva que desgarraba a esa ciudad”. Allí, se afirmaba que, según esta perspectiva, el incremento de los delitos había sido causado por la “*liberalización de las costumbres y la tendencia a la permisividad*” producida en la década de los años sesenta. El editorial concluía que “en Nueva York no se tolera ningún comportamiento antisocial” (*idem*).

#### IV.3. Las ‘ambivalencias’ del pensamiento progresista

A meses de las elecciones de 1999, se da a conocer otra encuesta de opinión cuyo saldo es que “la gente reclama más rigor para luchar contra la delincuencia”: alrededor del 80% desea que se actúe con “tolerancia cero” ante la delincuencia, más del 90% se muestra a favor de la disminución en la edad de imputabilidad penal y una gran mayoría considera adecuada la participación de la Gendarmería y la Prefectura (LA GENTE RECLAMA, 1999). La campaña de “combate a la inseguridad” –alimentada a través de relatos massmediáticos, encuestas de opinión, campañas políticas, etc.– estableció los términos de una disputa en la cual la oposición progresista aparecía siempre un paso atrás y en la situación contradictoria de tratar de diferenciarse sin cuestionar los términos que organizaban un régimen de enunciación sobre la “inseguridad” de cuya conformación ellos mismos habían sido partícipes y que, hasta último momento, siguieron agitando como foco de sus críticas a las administraciones justicialistas de Menem y Duhalde.

Nos interesa destacar, para finalizar este recorrido, el modo en que la “inseguridad” operó como una matriz discursiva dentro de la que se situaron tanto las iniciativas oficialistas decididamente neoconservadoras, como las de la Alianza, que se autodefinía como la alternativa “progresista”. El mismo de la Rúa, al mismo tiempo que criticaba a Menem por referirse a la “mano dura” y la “tolerancia cero”, impulsaba reformas al

Código de Convivencia de la Ciudad de Buenos Aires que iban en la misma dirección<sup>16</sup>. Lo mismo sucedió en cuanto fue elegido presidente de la Nación. En su disputa con Ruckauf, gobernador electo por la Provincia de Buenos Aires, sus primeras medidas “contra la inseguridad” fueron propuestas de leyes más duras a través del impulso de una reforma del Código Penal que hiciera más severo el régimen de excarcelaciones para algunos delitos y especialmente para los reincidentes.

El enfoque neoconservador del entorno cercano a de la Rúa queda sumamente claro en las palabras de Enrique Mathov, en ese momento secretario de Gobierno de la Ciudad de Buenos Aires y luego ministro del Interior de la Nación. En una nota de su autoría publicada con el título “Democracia no es indefensión” (1999), luego de atacar la “retórica despótica y autoritaria” de quienes pregonan la “mano dura”, ofrece una definición no sólo del problema de la violencia y el delito sino de la democracia en general, en cuyo fundamento se coloca el mantenimiento de la autoridad y el rigor en la aplicación de la Ley. Por esta razón, dice: “la *autoridad* legítima es la que, en nombre de la preservación del interés general, debe encargarse de *mantener el orden* empleando los medios legales y técnicos dispuestos para tal fin. La responsabilidad fundamental de un gobierno democrático es velar por la *preservación del orden legal* que impida que la sociedad caiga en la ley de la selva. La democracia no es *indefensión*, y los *castigos* que deben imponerse a quienes transgreden la ley son la expresión de la *defensa de los intereses de la mayoría*. La tolerancia democrática no es aceptar la violación del *orden legal* y la acción de aquellos que atentan contra los derechos de los otros” (*idem*).

De tal manera, continúa Mathov, “la *firmeza* de la democracia reside en la aplicación de las *sanciones* para volver la situación a sus cauces normales empleando la ley con equidad y rigor”. En conclusión, “la *preservación de la seguridad y de la tranquilidad*

<sup>16</sup> Si bien excede las posibilidades del presente trabajo, cabe mencionar que las disputas generadas en torno al Código de Convivencia Urbana, durante 1998 y 1999, son particularmente indicativas de la forma en que el paradigma de “tolerancia cero” participó de la conformación de la “inseguridad” como problema, pues compete justamente al régimen de contravenciones, es decir de aquellas infracciones que son “lesivas” ya que ponen en peligro o dañan algún bien jurídico pero que por su escasa gravedad no son consideradas “delitos”. Sancionado por la nueva legislatura porteña en 1998, y producto de iniciativas impulsadas por el arco político progresista, el Código reemplazaba los derogados Edictos policiales, lo cual había significado un gran avance en el sentido de la limitación de las atribuciones de la Policía para realizar arrestos y aprehensiones de personas. Ahora bien, en el

contexto previo a las elecciones presidenciales de 1999, el nuevo Código fue el eje de una disputa en la cual se enfrentaban el Gobierno Nacional y el de la Ciudad de Buenos Aires, el oficialismo y la oposición a nivel nacional, y objeto de una agresiva campaña en la cual se lo cuestionaba por haberle “quitado” a la policía las “herramientas” necesarias para prevenir el delito y haber dejado “indefensa” a la población frente a la delincuencia. El propio Fernando de la Rúa, al frente del Ejecutivo porteño por parte de la Alianza y en campaña para la presidencia, impulsó en ese contexto una reforma del Código de Convivencia en una dirección de incremento punitivo que significaba un franco retroceso respecto de los logros conseguidos por la iniciativa progresista. Para más detalles véase (CERRUTI, 2012b, p. 169 y segs)

de la población dentro de la plena vigencia del orden democrático [...] supone la *firmeza* en la aplicación de la ley” (*ibidem*).

Por su parte, el costado más “progresista” de la Alianza revelaba claramente las contradicciones derivadas del intento de conciliar la voluntad de “satisfacer” la demanda de represión de “la sociedad” con un diagnóstico que, a diferencia del oficialismo, alertaba sobre la relación entre la violencia, el delito y la exclusión social generada por el modelo económico. El ejemplo paradigmático de este tipo de construcción lo encontramos en una nota firmada por Fernández Meijide, en ese momento candidata a la Gobernación de la Provincia de Buenos Aires, publicada por el diario *Clarín* bajo el título “Medidas contra el delito” (1999). Comienza refiriéndose a la presidencia de Menem y a la gobernación de Duhalde en la Provincia de Buenos Aires y afirma que “el cierre de este largo período encuentra a *los argentinos azotados por una crisis de la seguridad* que se expresa en la *violencia delictiva en las calles*” y que “*el terror, el desorden y el delito son un enemigo brutal de cualquier proyecto de justicia social y progreso económico*”. Ha sido el modelo menemista el que ha “construido” las “bases estructurales para la violencia y el delito” y, en consecuencia, “para que las cosas cambien a mediano plazo, debe cambiar la política económica y social”. Ahora bien, “mientras esto ocurra, al constituirse nuestro gobierno –continúa Meijide– se deberán plantear *urgentes medidas* para enfrentar el fenómeno específico de la existencia del delito [...] Es por ello que asumimos plenamente la consigna *duro con el delito* y duro con las causas del delito. [...] Que quede claro: hay que *combatir firmemente el delito, no importa su naturaleza*, en especial cuando se utiliza la violencia física que mata, viola o mutila a pobres y ricos” (*idem*).

Lo característico de esta matriz de pensamiento es el reconocer la causalidad socioeconómica del problema y la necesidad de soluciones que encaren a mediano plazo un cambio en las políticas de Estado que modifiquen ese escenario; pero al mismo tiempo impulsar a corto plazo intervenciones que presuponen que la causa del delito es la “permissividad”: “Si la ley no existe, todo está permitido”, concluye Meijide. Así, propuestas de “buenas leyes, adecuados funcionarios y estructuras judiciales rápidas y técnicamente aptas” e instancias de “reinserción social” y “bienestar social” conforman una amalgama con la reforma del Código Procesal Penal para “reducir el límite de excarcelación” o “plantear rigurosamente la no excarcelación de los reincidentes”, junto con enunciados como “la Policía debe tener mayor poder dentro de la ley” o “colocar la Fuerza en la calle”.

## V. CONCLUSIÓN

La crisis económica y socio-política de fines de los años ochenta produjo un proceso de transformación de la transición democrática que consolidó un ideario neoconservador que, además de apoyarse en la supuesta necesidad de una modificación radical del modelo económico y de regulación estatal vigente, se apuntalaba en una demanda de restablecimiento del orden frente a las consecuencias sociales del modelo neoliberal. La “inseguridad” como problema público-político nace en esa encrucijada como una modalidad de representación en términos delictivos y de gestión policial de la conflictividad social producida por los procesos de empobrecimiento y crisis de las modalidades establecidas de lazo social. Con ello produjo la transformación de un complejo problema social vinculado a violentos procesos de crisis y reforma económica en una cuestión de gobierno del “desorden” a ser resuelto a través del ejercicio de la violencia de Estado; y legitimó una interpretación de las causas de dicha situación focalizando la atención en la violencia intersubjetiva causada por los sectores sociales excluidos por sobre los procesos de cambio estructurales y sus dramáticas consecuencias sociales. La “inseguridad” constituyó el vórtice de una matriz discursiva que colaboró en consolidar un paradigma neoconservador de gestión de las consecuencias sociales de la reestructuración económica neoliberal y operó por lo tanto como un mecanismo reproductor de la exclusión social. En ese sentido, el modo en que la “inseguridad” ingresó en la agenda política durante la década de los noventa, sin bien no puso en cuestión la legitimidad democrática recientemente conseguida, se orientó en direcciones complejas que abren interrogantes respecto del carácter sustancial de los procesos de democratización ya que, al construirse como un problema social que demanda y justifica medidas de intervención policial-represivas urgentes, participó de la redefinición de las opiniones públicas sobre el valor de la regulación estatal y el Estado de derecho, la integración e igualdad sociales, la protección de derechos individuales y sociales e inclusive los Derechos Humanos, que habían sido vitales para la recuperación democrática de 1983.

En el presente trabajo se ha dado cuenta de los modos específicos en los que, durante la segunda mitad de los años noventa y conforme el modelo neoliberal entraba en su crisis terminal, que conduciría finalmente al estallido social de diciembre de 2001, la “inseguridad” así entendida se convertía en uno de los temas dominantes del espacio público-político. En primer lugar, lo hacía vehiculada por los discursos de los principales medios de comunicación como una matriz discursiva focalizada en la criminalización de la

exclusión social; en segundo lugar, impulsada al centro de las disputas político-partidarias por parte de los sectores de la oposición al hacer del estado de la seguridad pública uno de sus principales focos de crítica frente al oficialismo; y, finalmente, por la vía de la incorporación del problema por parte de la administración de Menem como una prioridad en su agenda de gobierno lanzando una campaña político-mediática de “combate a la delincuencia” ordenada

según los principios de la “tolerancia cero” y la “mano dura”. A través de esas dinámicas, la “inseguridad” se constituyó en una faceta de particular importancia de un paradigma político que impulsó una concepción represiva de contención de la crisis social, ella misma producto de la violenta implementación de los imperativos económicos neoliberales, formando así parte esencial de un proceso de profunda transformación de la sociedad argentina.

Pedro Cerruti (pedrocerruti@gmail.com) es Doctor en Ciencias Sociales por la Universidad de Buenos Aires, Becario Posdoctoral del CONICET en el Centro de Estudios de Historia, Cultura y Memoria, Universidad Nacional de Quilmes, y Docente de la Facultad de Ciencias Sociales UBA.

### REFERENCIAS BIBLIOGRÁFICAS

- ALFONSÍN, R.** 2004. *Memoria política: transición a la democracia y derechos humanos*. Buenos Aires: Fondo de Cultura Económica.
- ARFUCH, L.** 1997. *Crímenes y pecados: de los jóvenes en la crónica policial*. Buenos Aires: Unicef Argentina.
- ARMONY, V. & KESSLER, G.** 2004. Imágenes de una sociedad en crisis. Cuestión social, pobreza y desempleo. In: NOVARO, M. & PALERMO, V. (eds.). *La historia reciente*. Buenos Aires: Edhasa.
- AUSTIN, J.** 2003. *Cómo hacer cosas con palabras*. Buenos Aires: Paidós.
- AZNAR, L.** (eds.). 1986. *Alfonsín: discursos sobre el discurso*. Buenos Aires: EUDEBA.
- BIALAKOWSKY, A.; ZAGAMI, M.; CRUDI, R.; REYNALS, C. & COSTA, M. I.** 2006. Núcleos Urbanos Segregados. Proceso de exclusión – extinción social y prácticas institucionales. In: BORTHAGARAY, J. M.; DE NISTAL, M. I. & WAINSTEIN-KRASUK, O. (eds.). *Hacia la gestión de un hábitat sostenible*. Buenos Aires: Nobuko.
- BONNET, A.** 2007. *La hegemonía menemista. El neoconservadurismo en Argentina, 1989-2001*. Buenos Aires: Prometeo.
- BRITOS, S.; O'DONNELL, A.; UGALDE, V. & CLACHEO, R.** (eds.). 2003. *Programas alimentarios en Argentina*. Buenos Aires: CESNI.
- CASTEL, R.** 1997. *Las metamorfosis de la cuestión social*. Buenos Aires: Paidós.
- CAVAROZZI, M.** 1997. *Autoritarismo y democracia (1955-1996)*. La transición del Estado al mercado en la Argentina. Buenos Aires: Ariel.
- CERRUTI, P.** 2012a. El surgimiento de la ‘inseguridad’ como problema público político en la Argentina postdictatorial. *Oficios Terrestres*, Buenos Aires, n. 27, p. 1-30. Disponible em: <http://perio.unlp.edu.ar/ojs/index.php/oficiosterrestres/article/viewFile/1172/1138>. Acceso em: 15.nov.2013.
- \_\_\_\_\_. 2012b. *Genealogía del victimismo*. Violencia, justicia y seguridad en la Argentina postdictatorial (1983-2006). Buenos Aires. Tesis (Doctorado en Ciencias Sociales). Universidad de Buenos Aires.
- CIAFARDINI, M.** 2006. *Delito urbano en la Argentina*. Buenos Aires: Ariel.
- COHEN, S.** 1980. *Folk Devils and Moral Panics: The creation of the Mods and Rockers*. London: Routledge.
- CRITCHER, C.** 2003. *Moral Panics and the Media*. Open University.
- DAMILL, M. & FRENKEL, R.** 1990. *Hiperinflación en Argentina: 1989-1990*. Buenos Aires: CEDES.
- DAMMERT, L.; ALDA, E. & RUIZ, F.** 2008. *Desafíos de la seguridad ciudadana en Iberoamérica*. Santiago: FLACSO.
- DUBIEL, H.** 1993. *¿Qué es neoconservadurismo?* Barcelona: Anthropos.
- FORD, A.** 1999. La exasperación del caso. In: \_\_\_\_\_. *La marca de la bestia*. Buenos Aires: Norma.
- FOUCAULT, M.** 2008. *El orden del discurso*. Buenos Aires: Tusquets.
- FRÜHLING, H. & TULCHIN, J.** (eds.). 2005. *Crimen y Violencia en América Latina*. Seguridad ciudadana, Democracia y Estado. Bogotá: Fondo de Cultura Económica.

- GARLAND, D.** 2001. *The Culture of Control*. New York: Oxford University.
- GOODE, E. & BEN-YEHUDA, N.** 1994. *Moral Panics: The social construction of deviance*. Malden: Wiley-Blackwell.
- HABERMAS, J.** 1999. *Teoría de la acción comunicativa: racionalidad de la acción y racionalización social*. Madrid: Taurus.
- \_\_\_\_\_. 2001. *Factibilidad y validez: sobre el derecho y el Estado democrático de derecho en términos de teoría del discurso*. Madrid: Trotta.
- HACKING, I.** 1999. *The Social Construction of what?* Cambridge (MA): Harvard University.
- HALL, S.; CRITCHER, C.; JEFFERSON, T.; CLARKE, J. & ROBERTS, B.** 1978. *Policing the Crisis: Mugging, the State, and Law and Order*. London: Macmillan.
- HALL, S.** 1981. La cultura, los medios y el efecto ideológico. In: CURRAN, J. (ed.). *Sociedad y medios de comunicación de masas*. México: Fondo de Cultura Económica.
- IÑIGO CARRERA, N.; COTARELO, M. C.; GÓMEZ, E. & KINDGARD, F. M.** 1995. *La revuelta argentina 1989-1990*. Buenos Aires: PIMSA.
- IZAGUIRRE, I.** 2009. *Luchas de clases, guerra civil y genocidio en la Argentina (1973-1983): antecedentes, desarrollo, complicidades*. Buenos Aires: EUDEBA.
- KAMINSKY, G.; KOSOVSKY, D.; KESSLER, G.** 2007. *El delito en la Argentina post-crisis*. Aportes para la comprensión de las estadísticas públicas y el desarrollo institucional. Buenos Aires: Friedrich Ebert Stiftung.
- KESSLER, G.** 2009. *El sentimiento de inseguridad*. Sociología del temor al delito. Buenos Aires: Siglo XXI.
- KLIKSBERG, B.** 2008. ¿Cómo enfrentar la inseguridad en América Latina? La falacia de la mano dura. *Nueva Sociedad*, Caracas, n. 125, p. 4-16, Mayo-Jun. Disponible em: [http://www.nuso.org/upload/articulos/3518\\_1.pdf](http://www.nuso.org/upload/articulos/3518_1.pdf). Acceso em: 15.nov.2013.
- KRUG, E. G.; FAHLBERG, L. L.; MERCY, J. A.; ZWI, A. B. & LOZANO, R.** (eds.). 2003. *Informe mundial sobre la violencia y la salud*. Washington (DC): Organización Panamericana de la Salud.
- LACLAU, E. & MOUFFE, C.** 1987. *Hegemonía y estrategia socialista*. Hacia una radicalización de la democracia. Madrid: Siglo XXI.
- LECHINI, G.** 2008. *La globalización y el Consenso de Washington: sus influencias sobre la democracia y el desarrollo en el Sur*. Buenos Aires: Consejo Latinoamericano de Ciencias Sociales.
- MARTINI, S.** 2002. Agendas policiales de los medios en la Argentina: la exclusión como un hecho natural. In: GAYOL, S. & KESSLER, G. (eds.). *Violencias, delitos y justicias en la Argentina*. Buenos Aires: Manantial.
- MATO, D.** 2007. THINK TANKS, fundaciones y profesionales en la promoción de ideas (neo)liberales en América Latina. In: GRIMSON, A. (org.). *Cultura y Neoliberalismo*. Buenos Aires: CLACSO.
- MÍGUEZ, D. & ISLA, A.** 2010. *Entre la inseguridad y el temor*. Instantáneas de la sociedad actual. Buenos Aires: Paidós.
- MINUJIN, A.** 1996. *Desigualdad y exclusión*. Desafíos para la política social en la Argentina de fin de siglo. Buenos Aires: Unicef.
- \_\_\_\_\_. 1997. Estrujados. La clase media en América Latina. In: VILLANUEVA, E. (ed.). *Empleo y globalización*. La nueva cuestión social en la Argentina. Buenos Aires: UNQui.
- NEUFELD, M. R., CRAVINO, M. C.** 2007. Entre la hiperinflación y la devaluación: 'saqueos' y ollas populares del Gran Buenos Aires (1989-2001). In: CRAVINO, M. C. (ed.). *Resistiendo en los barrios*. Acción colectiva y movimientos sociales en el Área Metropolitana de Buenos Aires. Buenos Aires: Universidad Nacional de General Sarmiento.
- NOVARO, M.** 2009. *Argentina en el fin de siglo*. Democracia, mercado y nación (1983-2001). Buenos Aires: Paidós.
- NOVARO, M. & PALERMO, V.** 2003. *La Dictadura Militar 1976-1983*. Buenos Aires: Paidós.
- PRATT, J.; BROWN, D.; BROWN, M.; HALLSWORTH, S. & MORRISON, W.** (eds.). 2005. *The New Punitiveness*. Trends, theories, perspectives. Portland: Willan.
- PRILLAMAN, W. C.** 2003. *Crime, Democracy and Development in Latin America*. Washington (DC): Center for Strategic and International Studies.
- PUCCIARELLI, A. R.** 2006. *Los años de Alfonsín*. ¿El poder de la democracia o la democracia del poder? Buenos Aires: Siglo XXI.
- RAMOS, L.** 2003. *El fracaso del consenso de Washington*: La caída de su mejor alumno, Argentina. Barcelona: Icaria.
- RAPOPORT, M.** 2003. *Historia económica, política*



- y *social de la Argentina*. Buenos Aires: Macchi.
- ROSANVALLON, P.** 2000. *The New Social Question: Rethinking the welfare state*. Princeton: Princeton University.
- SEARLE, J.** 1994. *Actos de habla*. Ensayo de filosofía del lenguaje. Barcelona: Planeta-Agostini.
- \_\_\_\_\_. 1997. *La construcción de la realidad social*. Barcelona: Paidós.
- SIGAL, S. & KESSLER, G.** 1997. La hiperinflación en Argentina: comportamientos y representaciones sociales. In: CANTON, D. & JORRAT, J. (eds.). *La investigación social hoy*. Buenos Aires: IIGG.
- THOMPSON, K.** 1998. *Moral Panics*. London: Routledge.
- VAÏSSE, J.** 2010. *Neoconservatism: The biography of a movement*. Cambridge (MA): Harvard University.
- VECCHI, A.** 2001. *El crimen de Cabezas*. Buenos Aires: Biblos.
- WACQUANT, L.** 2000. *Las cárceles de la miseria*. Buenos Aires: Manantial.
- \_\_\_\_\_. 2010. *Castigar a los pobres*. El gobierno neoliberal de la inseguridad social. Barcelona: Gedisa.
- YOUNG, J.** 1999. *The Exclusive Society*. Social exclusion, crime and difference in Late Modernity. London: Sage.
- ZIMRING, F.; HAWKINS, G. & KAMIN, S.** 2003. *Punishment and Democracy: Three Strikes and You're Out in California*. New York: Oxford University.

#### OTRAS FONTES

- CENM.** 1998. *La Seguridad Pública*. Buenos Aires: Centro de Estudios Nueva Mayoría.
- CEPAL.** 2010. *América Latina frente al espejo*. Dimensiones objetiva y subjetivas de la inequidad social y el bienestar en la región. Santiago: Comisión Económica Para América/Latina Corporación Latinobarómetro.
- CIDH.** 2009. *Informe sobre seguridad ciudadana y Derechos Humanos*. Washington (DC): Comisión Interamericana de Derechos Humanos Disponible en: <http://hchr.org.mx/files/doctos/Libros/2010/L241110c.pdf>. Acceso en: 15.nov.2013.
- LATINOBARÓMETRO.** 2010. *Informe Latinobarómetro 2010*. Santiago: Corporación Latinobarómetro.
- OEA.** 2008. *Seguridad pública: Argentina*. Documento de trabajo. Washington (DC): OEA.
- ONU DC.** 2008. *Homicide Statistics, Criminal Justice Sources*. Latest available year (2003-2008). Washington (DC): United Nations Office on Drugs and Crime.
- PNUD.** 2010. *Informe Regional sobre Desarrollo Humano para América Latina y el Caribe 2010*. Actuar sobre el futuro: romper la transmisión intergeneracional de la desigualdad. New York: Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo.

#### ARTÍCULOS EN DIARIOS

- Críticas a Menem por intentar rever la prohibición de la pena de muerte. 1997. *La Nación*, Buenos Aires, 22.Nov. Disponible en: <http://www.lanacion.com.ar/81284-criticas-a-menem-por-intentar-rever-la-prohibicion-de-la-pena-de-muerte>. Acceso en: 15.nov.2013.
- Democracia no es indefensión. 1999. *El Clarín*. Buenos Aires, 25.Ago. Disponible en: <http://edant.clarin.com/diario/1999/08/25/i-01403d.htm>. Acceso en: 15.nov.2013.
- Duhalde pidió ahora abrir el debate sobre la pena de muerte. 1999. *El Clarín*. Buenos Aires, 19.Abr. Disponible en: <http://edant.clarin.com/diario/1999/04/19/t-00610d.htm>. Acceso en: 15.nov.2013.
- El Gobierno analiza traspasar a la Ciudad tareas de la Policía. 1997. *El Clarín*. Buenos Aires, 30.Dec. Disponible en: <http://edant.clarin.com/diario/1997/12/30/t-00801d.htm>. Acceso en: 15.nov.2013.
- El Gobierno quiere más policías en las calles. 1997. *El Clarín*. Buenos Aires, 5.Nov. Disponible en: <http://edant.clarin.com/diario/1997/11/05/e-05001d.htm>. Acceso en: 15.nov.2013.
- El Gobierno resolvió lanzar una ofensiva con el tema de la seguridad. 1997. *El Clarín*. Buenos Aires, 29.Nov. Disponible en: <http://edant.clarin.com/diario/1997/11/29/t-00201d.htm>. Acceso en: 15.nov.2013.

- El jefe de la Policía Federal pide leyes más duras y más presupuesto. 1999. *El Clarín*. Buenos Aires, 02.May. Disponible em: <http://edant.clarin.com/diario/1999/05/02/t-00301d.htm>. Acceso em: 15.nov.2013.
- El policía que impuso la mano dura en Nueva York. 1998. *El Clarín*. Buenos Aires, 01.Dec. Disponible em: <http://edant.clarin.com/diario/1998/12/01/e-05001d.htm>. Acceso em: 15.nov.2013.
- Impunidad y soberbia. 1996. *La Nación*, “Editorial”, Buenos Aires, 14.May. Disponible em: <http://www.lanacion.com.ar/167641-impunidad-y-soberbia>. Acceso em: 15.nov.2013.
- Inseguridad: se admite que llegó a un nivel crítico. 1996. *La Nación*, Buenos Aires, 31.Jul. Disponible em: <http://www.lanacion.com.ar/170959-inseguridad-se-admite-que-llego-a-un-nivel-critico>. Acceso em: 15.nov.2013.
- Inseguridad y violencia. 1996. *La Nación*, Buenos Aires, 5.Sep. Disponible em: <http://www.lanacion.com.ar/172756-inseguridad-y-violencia>. Acceso em: 15.nov.2013.
- La Alianza afina su propuesta. 1997. *La Nación*, Buenos Aires, 20.Ago. Disponible em: <http://www.lanacion.com.ar/75222-la-alianza-afina-su-propuesta>. Acceso em: 15.nov.2013.
- La Alianza venció al PJ en casi todo país. 1997. *El Clarín*. Buenos Aires, 27.Oct. Disponible em: <http://edant.clarin.com/diario/1997/10/27/t-00201a.htm>. Acceso em: 15.nov.2013.
- La gente reclama más rigor para luchar contra la delincuencia. 1999. *El Clarín*. Buenos Aires, 18.Abr. Disponible em: <http://edant.clarin.com/diario/1999/04/18/e-03801d.htm>. Acceso em: 15.nov.2013.
- La seguridad inquieta al Gobierno y a la oposición. 1997. *La Nación*, Buenos Aires, 07.Nov. Disponible em: <http://www.lanacion.com.ar/80291-la-seguridad-inquieta-al-gobierno-y-a-la-oposicion>. Acceso em: 15.nov.2013.
- La seguridad desató un debate en el duhaldismo. 1999. *El Clarín*. Buenos Aires, 05.Ago. Disponible em: <http://edant.clarin.com/diario/1999/08/05/t-00301d.htm>. Acceso em: 15.nov.2013.
- Mano dura sin tortura. 1998. *El Clarín*. Buenos Aires, 08.Sep. Disponible em: <http://edant.clarin.com/diario/1998/09/08/t-01004d.htm>. Acceso em: 15.nov.2013.
- Medidas contra el delito 1999. *El Clarín*. Buenos Aires, 15.Abr. Disponible em: <http://edant.clarin.com/diario/1999/04/15/i-01501d.htm>. Acceso em: 15.nov.2013.
- Menem dijo que los inmigrantes ilegales deberán irse del país. 1999. *El Clarín*. Buenos Aires, 01.Ene. Disponible em: <http://edant.clarin.com/diario/1999/01/21/e-03401d.htm>. Acceso em: 15.nov.2013.
- Menem: no queda otra salida que la mano dura frente a la inseguridad. 1998 *El Clarín*. Buenos Aires, 13.Sep. Disponible em: <http://edant.clarin.com/diario/1998/09/13/t-00201d.htm>. Acceso em: 15.nov.2013.
- Para la Alianza, Menem volvió a la carga con la “campana sucia”. 1997. *La Nación*, Buenos Aires, 09.Oct. Disponible em: <http://www.lanacion.com.ar/78411-para-la-alianza-menem-volvio-a-la-carga-con-la-campana-sucia>. Acceso em: 15.nov.2013.
- Quieren aumentar las penas para desalentar la delincuencia. 1997. *El Clarín*. Buenos Aires, 6.Nov. Disponible em: <http://edant.clarin.com/diario/1997/11/06/e-04801d.htm>. Acceso em: 15.nov.2013.
- Quiere la pena de muerte. 1997. *El Clarín*. Buenos Aires, 15.Nov. Disponible em: <http://edant.clarin.com/diario/1997/11/15/e-06002d.htm>. Acceso em: 15.nov.2013.
- Reconoció Duhalde que en la Zona Norte del conurbano la policía fue desbordada. 1996. *La Nación*, Buenos Aires, 21.Ago. Disponible em: <http://www.lanacion.com.ar/171809-reconocio-duhalde-que-en-la-zona-norte-del-conurbano-la-policia-fue-desbordada>. Acceso em: 15.nov.2013.
- Seguridad: el ejemplo neoyorquino. 1998. *La Nación*, Buenos Aires, 02.Dec. Disponible em: <http://www.lanacion.com.ar/120056-seguridad-el-ejemplo-neoyorquino>. Acceso em: 15.nov.2013.
- Villas miseria, un problema crítico. 1996. *La Nación*, Buenos Aires, 23.Sep. Disponible em: <http://www.lanacion.com.ar/173079-villas-miseria-un-problema-critico>. Acceso em: 15.nov.2013.

## ABSTRACTS

---

PUBLIC SAFETY AND NEOCONSERVATISM IN NEOLIBERAL ARGENTINA. THE SOCIAL CONSTRUCTION OF “INSECURITY” DURING THE DECADE OF THE NINETIES: “FIGHT AGAINST CRIME”, “ZERO TOLERANCE” AND “IRON FIST”.

*Pedro Cerruti*

The paper investigates the social construction of “insecurity” in a public-political problem in the second half of the nineties. First it reconstructs a history of neoliberalism and its consequences in Argentina, which has its starting point in civil-military dictatorship (1976-1983), and pays particular attention to the hyperinflationary period of the late eighties, when discourses about “insecurity” emerged. Then, it examines in detail the ways in which in the specific period of analysis the problem of “insecurity” was conformed as a major concern of public opinion, one of the crucial issues in political disputes and was introduced as a priority in the Menem administration’s agenda through a media and political campaign of “fight against crime” ordered in terms of the “iron fist” and “zero tolerance”. It is analysed the way in which such construction was generated through the production and mass circulation of social discourses at the public-political communication sphere. The methodology consists of a sociocultural approach that considers social “problems” as constructions and a perspective of discourse analysis focused on their “performativity”. From this point of view the productive capacity of social discourses depends on its disposition in certain regimes of knowledge and power relations and the positions of enunciation of the different social actors within the disputes that shape the hegemonic discursive formations. Through this research is demonstrated that “insecurity” was a form of representation in terms of crime and policing of social conflict and was the vortex of a discursive matrix that legitimized a neoconservative paradigm for managing the social consequences of neoliberal economic restructuring and operated as a reproductive mechanism of social exclusion. The results achieved illuminate a fundamental aspect for the understanding of the transformation of Argentine society associated with neoliberal reform of the State.

**KEYWORDS:** *public safety; insecurity; neoconservatism; neoliberalism; Argentina.*