



Tipo de documento: Trabajo Final de Carrera de Especialización

Título del documento: Jóvenes, inclusión social y seguridad: transformaciones, tensiones y debates en los campos de la política social y del control del delito en Argentina, algunas aproximaciones socio-históricas y conceptuales

Autores (en el caso de tesis y directores):

Tatiana Beatriz Jack

Emilio Jorge Ajos, tutor

Datos de edición (fecha, editorial, lugar,

fecha de defensa para el caso de tesis: 2020

Documento disponible para su consulta y descarga en el Repositorio Digital Institucional de la Facultad de Ciencias Sociales de la Universidad de Buenos Aires.
Para más información consulte: <http://repositorio.sociales.uba.ar/>

Esta obra está bajo una licencia Creative Commons Argentina.
Atribución-No comercial-Sin obras derivadas 4.0 (CC BY 4.0 AR)



La imagen se puede sacar de aca: https://creativecommons.org/choose/?lang=es_AR



Autora: **Tatiana Beatriz Jack**

Título: Jóvenes, inclusión social y seguridad: Transformaciones, tensiones y debates en los campos de la política social y del control del delito en Argentina. Algunas aproximaciones socio-históricas y conceptuales.

Monografía final para optar por el título de Especialista en Planificación y Gestión de Políticas Sociales

Facultad de Ciencias Sociales

Universidad de Buenos Aires

Director: Emilio Jorge Ajos

Buenos Aires

2019

Resumen

En los últimos años la noción de inclusión social ha sido uno de los ejes principales del debate sobre los problemas sociales en la Argentina, con particular énfasis en relación a los jóvenes de sectores populares. En efecto, la noción se ha tornado crucial en las discusiones académicas, políticas y culturales no sólo por la preocupación acerca de la situación de vulnerabilidad social que presentan estos jóvenes sino por su identificación constante como sujetos peligrosos vinculados a la “cuestión de la inseguridad”. El objetivo del presente trabajo es realizar una reconstrucción de los ejes conceptuales, teóricos e históricos que estructuran la cuestión de la inclusión social de los jóvenes de sectores populares en Argentina entre los años 2009 y 2015. Con este propósito se presentan en clave socio-histórica y conceptual, y desde una perspectiva procesual, las transformaciones, las intervenciones, y los debates político-culturales más relevantes que atraviesan el campo de la política social y de la política criminal, considerando las discusiones y los vínculos entre la cuestión del trabajo, la asistencia, la protección social y la seguridad, a fin de mostrar los procesos históricos que subyacen a las conceptualizaciones sobre la noción de inclusión social.

Esta monografía constituye la primera instancia de una investigación más amplia que tiene como objetivo analizar los modos de problematizar la inclusión social de jóvenes de sectores populares en los debates e intervenciones que atraviesan los campos de la política social y la política criminal de Argentina entre los años 2009 y 2018. En este trabajo se presentan algunas observaciones y un análisis preliminar del avance del trabajo de campo llevado adelante durante los años 2016 y 2017 en el marco de esta investigación más amplia. El trabajo de campo consistió en la recopilación de distintos documentos de diferentes intervenciones sociales del Estado orientadas a jóvenes de sectores populares, y en la realización de entrevistas en profundidad a funcionarios y operadores de diferentes ámbitos de dichas políticas sociales.

Abstract

In recent years the notion of social inclusion has been one of the main points in the debate on social problems in Argentina with a particular emphasis on young people from popular sectors. Consequently, this approach has become crucial in academic, political and cultural discussions not only because of concerns about the situation of social vulnerability that these young people present, but also because they are constantly being identified as dangerous subjects and are linked to the “issue of insecurity”. The objective of this work is to reconstruct the conceptual, theoretical and historical premises that structure the issue of the social inclusion of young people from popular sectors in Argentina between 2009 and 2015. In order to show the underlying historical processes in the conceptualizations about social inclusion, the most relevant transformations, interventions, and political-cultural debates in the fields of social and criminal policy are presented in a socio-historical and conceptual context as well as from a procedural perspective taking into account the discussions and relationships between the issue of work, assistance, social protection and security.

This monograph constitutes the first stage of a broader investigation that aims to analyze the ways of problematizing the social inclusion of young people from popular sectors in debates and interventions all across the fields of social and criminal policy in Argentina between 2009 and 2018. This paper offers some observations and a preliminary analysis of the progress in the field work conducted under a larger framework of extensive research in 2016 and 2017. This field work consisted in the compilation of various documents regarding different social State interventions aimed at young people from popular sectors as well as in-depth interviews with officials and operators from different areas relevant to these social policies.

ÍNDICE

Introducción	4
Capítulo I	
Cuestión social y modos de organización de los campos de la política social y la política criminal en las sociedades modernas capitalistas: Algunas aproximaciones socio-históricas y conceptuales	11
1.1. La constitución y (re)organización histórica del campo de la política social y la política criminal en las sociedades modernas capitalistas	11
1.2. Políticas sociales, trabajo y condiciones de vida: el proceso de construcción de intervenciones sociales en las sociedades modernas capitalistas desde un enfoque de género	18
Capítulo 2	
La cuestión de la seguridad-inseguridad y la “Nueva Prevención” del delito: Reconfiguraciones en los campos de la política social y de la política criminal	22
2.1. La “Nueva Prevención” del delito: Tipología, discursos y estrategias	26
Capítulo 3	
Políticas sociales, Seguridad y Trabajo: De las estrategias de prevención social del delito a las políticas de inclusión social de jóvenes en Argentina	29
3.1. Reformas en el campo de la política social en el período de hegemonía neoliberal en Argentina	29
3.1.1. La cuestión de lo local y lo comunitaria en las políticas sociales	31
3.2. La emergencia de la inseguridad en Argentina: Los jóvenes como población destinataria de los programas de Prevención Social del Delito	32
3.3. Jóvenes y políticas sociales: problematizaciones e intervenciones en clave de inclusión, seguridad y asistencia en la Argentina durante el ciclo 2003-2015	34
Capítulo 4	
Inclusión social: discursos, discusiones y perspectivas. La exclusión, vulnerabilidad, marginalidad y desafiliación social en debate	39
Conclusiones	48
Bibliografía	52

Introducción

En los últimos años la noción de inclusión social ha sido uno de los ejes principales del debate sobre los problemas sociales en la Argentina, con particular énfasis en relación a los jóvenes de sectores populares. En efecto, la noción se ha tornado crucial en las discusiones académicas, políticas y culturales no sólo por la preocupación acerca de la situación de vulnerabilidad social que presentan estos jóvenes sino por su identificación constante como sujetos peligrosos vinculados a la “cuestión de la inseguridad”. El objetivo del presente trabajo es realizar una reconstrucción de los ejes conceptuales, teóricos e históricos que estructuran la cuestión de la inclusión social de los jóvenes de sectores populares en Argentina entre los años 2009 y 2015. Con este propósito se presentan en clave socio-histórica y conceptual, y desde una perspectiva procesual, las transformaciones, las intervenciones, y los debates político-culturales más relevantes que atraviesan el campo de la política social y de la política criminal, considerando las discusiones y los vínculos entre la cuestión del trabajo, la asistencia, la protección social y la seguridad, a fin de mostrar los procesos históricos que subyacen a las conceptualizaciones sobre la noción de inclusión social.

Esta monografía constituye la primera instancia de una investigación más amplia que tiene como objetivo analizar los modos de problematizar la inclusión social de jóvenes de sectores populares en los debates e intervenciones que atraviesan los campos de la política social y la política criminal de Argentina entre los años 2009 y 2018. En este trabajo se presentan algunas observaciones y un análisis preliminar del avance del trabajo de campo llevado adelante durante los años 2016 y 2017 en el marco de esta investigación más amplia. El trabajo de campo consistió en la recopilación de distintos documentos de diferentes intervenciones sociales del Estado orientadas a jóvenes de sectores populares, como resoluciones de creación de las intervenciones y sus modificaciones, los instrumentos de recolección de información, informes de gestión periódicos, distintos informes de evaluación de las políticas y materiales de difusión y en la realización de entrevistas en profundidad a funcionarios y operadores de diferentes ámbitos de dichas políticas sociales¹.

Particularmente, se comprende como momento clivaje de transformación el advenimiento de las corrientes neoliberales y neoconservadoras, y la emergencia del “problema de la inseguridad” y de la “Nueva Prevención” del delito desde la década del setenta. Como veremos, en ese período se reconfiguraron ambos campos de intervención: las políticas asistenciales caracterizaron la agenda de

¹ Como el Programa de Responsabilidad Social Compartida “Envió” de la Subsecretaría de Políticas Sociales de la Provincia de Buenos Aires, el Programa Jóvenes con Más y Mejor Trabajo del (ex) Ministerio de Trabajo, Empleo y Seguridad Social de la Nación) y el Programa Progresar que pertenece actualmente al Ministerio de Educación de la Nación.

las políticas sociales en detrimento de la seguridad social, mientras que la cuestión de la seguridad marcó el surgimiento de nuevas formas de control y regulación del delito. La noción de inclusión social emerge en los debates políticos y en el campo de la política social precisamente en ese contexto de transformación en Europa y Estados Unidos, con la crisis capitalista y el cuestionamiento de los históricos mecanismos institucionales orientados a regular la integración y cohesión social en las sociedades salariales capitalistas (Pradhan, 2006; Levitas, 1998; 2005; Rawal, 2008; Castel 2015). Por lo cual, se consideran en este trabajo los procesos históricos de configuración y reconfiguración de ambos campos de políticas, como también aquellas discusiones y problematizaciones que se han desarrollado en relación a estos ejes en las sociedades capitalistas de los llamados “países centrales”, y en Argentina en particular.

A partir de la década del setenta, y en una coyuntura de exacerbación punitiva, la noción de peligrosidad se reactualiza e impacta en la delimitación de políticas destinadas específicamente a poblaciones definidas como portadoras de riesgos y peligros para resguardar y proteger a los “ciudadanos de bien” (Pitch, 2009). Esta noción se encuentra entrelazada con la reedición de lo que varios autores entienden como el “retorno de las clases peligrosas”, es decir la particularización de grupos sociales específicos que se encuentran excluidos y marginalizados, sin poder ser referenciados en una clase social en particular, e individualizados como amenazantes en las sociedades post-fordistas (Castel, 2015; Ayo, 2010). Surge entonces, tanto en Europa como en Estados Unidos, la “Nueva Prevención” del delito que configura un conjunto de nuevas intervenciones directas, pro-activas y extra-penales, orientadas a intervenir en las supuestas causas de la criminalidad y/o para reducir la posibilidad de hechos delictivos.

Ante el diagnóstico de “*nothingworks*”, idea que emergió en el contexto anglosajón y sostiene que las intervenciones penales tradicionales habían fracasado en el control del delito, la noción de prevención se reactualiza y se inscribe por fuera del campo específicamente penal. Se organizan una serie de estrategias, con nuevos actores y agencias con el objetivo de intervenir en las “causas” del delito y gestionar su control, desbordando los límites tradicionales del campo del control del delito y estableciendo vínculos con otros campos de intervención como el de la política social. Entre estas nuevas intervenciones se encuentra la “prevención situacional-ambiental” orientada hacia las víctimas potenciales, la prevención comunitaria que implica la participación de la comunidad, y la prevención social orientada a poblaciones individualizadas como potenciales delincuentes, con el objetivo de intervenir en las causas sociales que generan esa supuesta criminalidad (Baratta, 1997; Selmini, 2009; Sozzo, 2008; Ayo, 2012). De esta manera, desde la década de los setenta el campo de

la política criminal se complejizó con la incorporación de un conjunto de extensas (y ambiguas) acciones e intervenciones preventivas extra-penales y ex-ante, que no se han limitado únicamente al control y prevención del delito luego de su comisión sino también en prevenir que ocurran (Baratta, 1997).

Estos debates y estas reconfiguraciones tuvieron su correlato en Argentina. A partir de la segunda mitad de la década del noventa se instala en la escena política y mediática nacional la cuestión de la inseguridad, mostrando una intensificación de las respuestas punitivas frente al delito (Ayo, 2012). La problematización de esta cuestión tuvo niveles de politización inéditos en la campaña electoral de 1999, siendo Carlos Ruckauf uno de los propulsores principales del discurso de la “mano dura” para enfrentar la inseguridad, en un contexto caracterizado por el ascenso del populismo punitivo (Sozzo, 2007). En este marco, uno de los grupos sociales que comenzó a ser regularmente asociado a esta cuestión fueron los jóvenes varones de barrios populares. Vinculados a la figura del *pibe chorro*² (Rodríguez Alzueta, 2014; Tonkonoff, 2007), fueron intensamente estigmatizados como productores de delincuencia y violencia, y se les asigna desde entonces la mayoría de los miedos y temores sociales³.

En ese contexto signado por la exacerbación de la retórica punitivista surge en Argentina a principios de los 2000 la estrategia de prevención social del delito, una de las modalidades de intervención del paradigma de la “Nueva Prevención”. Bajo esta modalidad, en la cual subyace la pregunta acerca de los orígenes sociales del delito, se concretaron algunas intervenciones orientadas a jóvenes de sectores populares como el “*Programa Comunidades Vulnerables*” (PCV). El PCV fue creado en el marco del Plan Nacional de Prevención del Delito (Ministerio de Justicia, Seguridad y Derechos Humanos de la Nación) orientado a jóvenes de 16 a 30 años “en conflicto con la ley” y estuvo vigente en diferentes provincias del país entre los años 2001 y 2008, en articulación con el Programa de Empleo Comunitario (PEC) del Ministerio de Trabajo y Seguridad Social de la Nación. El PEC fue creado en el año 2003 y otorgaba un estipendio en dinero como contraprestación a la

² Estereotipos reproducidos por los medios de comunicación (entre otros actores), evidenciando el rol relevante que éstos también tienen en la construcción del “problema de la inseguridad” y en la reproducción social de estereotipos (Rodríguez Alzueta, 2014; Fernández Pedemonte, 2008).

³ Una de las nociones de mayor fuerza que también expresa esta preocupación social es la categoría de jóvenes NI-NI (jóvenes que no trabajan o no buscan empleo y que tampoco estudian); debate que ha mostrado el entrecruzamiento entre las discusiones sobre lo “social” y aquellas vinculadas con la cuestión de la “inseguridad” o el campo del control del delito. Esta categoría surgió en la década del ochenta en un contexto de creciente desocupación y pauperización de las condiciones de vida y de trabajo de los jóvenes que se profundizó en la década de los noventa (Miranda, 2015). Esta noción (NI-NI) invisibiliza los factores que inciden en que un reducido porcentaje de jóvenes no estudien ni trabajen durante períodos prolongados, así como que esta situación es generalmente transitoria y cambiante en la trayectoria de los jóvenes (De Giovambattista, Gallo y Panigo, 2014). Además, esta figura encubre el trabajo doméstico y de cuidado que gran parte de mujeres jóvenes realizan diariamente de manera informal y no remunerativa.

participación de los jóvenes en las actividades del programa (Ajos, 2012; 2014; Medan, 2013; 2016; 2017). Posteriormente, en el año 2008 se crea el Programa “*Intervención multiagencial para el abordaje del delito en el ámbito local*” (PIM). El PIM de la Secretaria de Seguridad Interior (PNUD) tuvo vigencia hasta el año 2010 y funcionó también en articulación con el PEC (Ajos, 2013). Los jóvenes se convirtieron en la población objetivo principal de los programas de prevención social del delito.

En clave histórica, desde la década de 1970 las reorientaciones neoliberales en el campo de la política social en Argentina descentraron a la noción de la seguridad social como grilla discursiva organizadora de las lógicas de intervención, en una tendencia hacia la des-socialización de los riesgos, y centraron nuevamente a la asistencia asentada en el principio de la necesidad y carencia de los sujetos, desvinculada de la noción de derechos (Grassi, 2003). Se esgrimió un nuevo esquema de políticas sociales basado en la institucionalización de dos modalidades de protección social⁴ en función de las posibilidades de participación de los sujetos en el mercado: para aquellos sectores sociales con capacidad de pago, el mercado de seguros, y para quienes quedan por fuera, la asistencia social residual focalizada (Danani y Hintze, 2010).

Desde el año 2003, con la gestión de gobierno de Néstor Kirchner, comenzó un proceso de contrarreformas en materia de políticas sociales con hincapié en la seguridad social, que sentó precisamente su legitimidad por su oposición directa al ciclo de reformas políticas neoliberales precedente en el cual primó la ejecución de políticas sociales asistenciales y focalizadas (Danani y Hintze, 2010).

Específicamente en cuanto a la noción de inclusión social, ésta implica la posibilidad de ejercer efectivamente derechos sociales, civiles, económicos y culturales, en contraposición a los procesos de vulneración de derechos y bienestar social (Capriati, 2015). En este trabajo vamos a explorar distintas conceptualizaciones y perspectivas teórico-conceptuales sobre el concepto de inclusión social, retomando diversos enfoques y problematizaciones sobre aquellas categorías que emergen y/o se reactualizan a partir de la crisis de las sociedades salariales⁵ y de los históricos mecanismos orientados a la socialización de los riesgos y a la integración social, como son las nociones de vulnerabilidad, desafiliación, marginalidad y, por supuesto, su propio par opuesto, la exclusión

⁴ Entendemos a las protecciones sociales como “los mecanismos socialmente organizados que, con diversos tipos y grados de institucionalización, proporcionan a los miembros de una sociedad seguridades políticamente instituidas ante (y contra) los riesgos que amenazan su bienestar socio-económico” (Fidalgo, 2008:301).

⁵ En estas sociedades “el empleo de tiempo completo y duración indeterminada, con protecciones legales y buenas remuneraciones, se convertía en el dispositivo clave de distribución del ingreso” y de acceso a la ciudadanía social (Nun, 2001:267).

social. En función a ello, se consideran los debates sobre la “nueva cuestión social”, es decir sobre la reconfiguración de las condiciones sociales de explotación, al aumento de las desigualdades, el desempleo, la informalidad laboral, y del acceso diferencial a bienes, servicios y derechos sociales (Fitoussi y Rosanvallon, 2003; Rosanvallon, 2007).

En Argentina la noción de inclusión social adquirió centralidad en los últimos años en un contexto de creciente relevancia de la seguridad social en el campo de la política social. Históricamente la seguridad social se ha instituido como sector específico de políticas sociales vinculadas a la lógica de los derechos sociales, centrada en la protección social de los trabajadores asalariados formales a través de distintas prestaciones y servicios (orientado a contener los riesgos de salud, desempleo, discapacidad, vejez o los vinculados a la vida familiar de los trabajadores) (Danani y Hintze, 2010). De esta forma, el acceso a la protección social⁶ se encuentra circunscripto a la seguridad social, vinculada al sistema contributivo financiado con los aportes de los trabajadores formales. Es central entonces la problematización de la tensión entre la noción de inclusión social vinculada a la asistencia social, y por otra parte, la seguridad social centrada en la protección social de los trabajadores, considerando las discusiones sobre la cuestión del trabajo, la seguridad-inclusión-protección social y las políticas sociales.

Específicamente en relación a las y los jóvenes, en el año 2009 fue creada la Asignación Universal por Hijo (AUH)⁷ para niños, niñas y jóvenes de familias en situación de desempleo o informalidad laboral desde el primer mes de vida hasta los 18 años. Esto marcó el inicio de distintas políticas de protección social destinadas hacia este sector de la población, organizadas desde la lógica de la seguridad social como un componente no contributivo. Posteriormente, en el año 2014 se creó el Programa Respaldo de Estudiantes de Argentina (PROG.R.ES.AR). Esta política implementada por la Agencia Nacional de Seguridad Social (ANSES) establece una prestación para jóvenes de 18 a 24 años de edad desocupados u ocupados con salarios que no superen el monto de tres salarios mínimos y que acrediten estar inscriptos o cursando en alguna institución educativa. La particularidad de este programa era que se inscribía claramente en el sector de políticas sociales vinculado a los derechos sociales y la protección social (aunque no es un componente de la seguridad social) orientada a jóvenes de sectores populares. Al mismo tiempo, el Comité Ejecutivo designado para trabajar en pos del logro de los objetivos del Programa estaba integrado por el Ministerio de

⁶ En todas las sociedades se formulan y establecen diferentes mecanismos/estrategias para enfrentar los riesgos y las contingencias porque lo que se entiende por riesgos varía según cada sociedad y momento histórico. Es decir, su definición y las formas de protección son materia de disputa entre distintos actores que conforman el campo social (Fidalgo, 2008).

⁷ Creado por el Decreto de Necesidad y Urgencia N° 1602/2009.

Seguridad y el Ministerio de Defensa de la Nación (entre otros ministerios)⁸, denotando cierta persistencia de los nexos entre la cuestión de la gestión de la in/seguridad y la protección social de los jóvenes de sectores populares. Sin embargo, en el año 2018 a través del decreto N° 90/2018 se establecieron una serie de transformaciones que permiten dar cuenta de una reorientación de la lógica del programa hacia una impronta meritocrática e individualista. El *Programa* PROG.R.ES.AR pasó a denominarse *Beca* PROG.R.ES.AR y a formar parte de la órbita del Ministerio de Educación como nueva política educativa orientada a promover la finalidad y los resultados educativos, bajo el supuesto de que se maximiza su eficiencia a través del mérito, del endurecimiento de los requisitos y de las exigencias de rendimiento educativo. De este modo, con el advenimiento de la nueva gestión del gobierno nacional a partir del año 2015, se visualizan reorientaciones de claro corte neoliberal, marcando cambios políticos, económicos y sociales. En este contexto, emergen nuevos discursos, debates y transformaciones en los campos de la política social y política criminal.

Finalmente, en este trabajo se presentan desde una perspectiva histórica algunas discusiones de género que atraviesan a ambos campos de análisis. Las construcciones sociales sobre la masculinidad y la feminidad se extienden a las políticas que se desarrollan en diferentes espacios de la política social, influyendo en las condiciones de vida de los sujetos, en cuanto el género instituye clasificaciones sobre lo que socialmente se considera “masculino” y “femenino”, regula y disciplina, estableciendo modelos cognitivos (Tamar Pitch, 2010). Se utiliza este enfoque para dar cuenta de las diferentes problematizaciones y tensiones que atraviesan los procesos de configuración y organización histórica de intervenciones como también de construcción de sujetos sociales y de subjetividad a partir de la delimitación de las poblaciones destinatarias de las mismas. En este sentido, las discusiones y las nociones que se desarrollan son pertinentes para el análisis de las intervenciones orientadas a la inclusión social de jóvenes que se han delimitado durante las últimas décadas.

La estructura de esta monografía comienza con el análisis de las históricas articulaciones entre los modos de protección social, la cuestión del trabajo y la seguridad, considerando los debates y las intervenciones sociales y penales que caracterizan al campo de la política social y de la política criminal, para luego avanzar en el capítulo final con los conceptuales y teóricos sobre la noción de inclusión social, con el objetivo de mostrar los procesos históricos que subyacen a los debates sobre este concepto. Por este motivo, en el primer capítulo remitimos a los procesos de configuración y a

⁸ Decreto 84/2014 Poder Ejecutivo Nacional, 2014.

los modos de organización histórica de ambos campos de intervención en las sociedades capitalistas, como así también a los debates de género que los atraviesan. En el capítulo dos de esta monografía se realiza una reconstrucción y caracterización del proceso de reconfiguración de ambos campos con el advenimiento de las racionalidades neoliberales y neoconservadoras, particularmente con la emergencia de la cuestión de la inseguridad y los nuevos modos de intervención orientados a la regulación del delito como el paradigma de la “Nueva Prevención”. En el tercer capítulo focalizamos en la experiencia Argentina en relación a las reformas sociales y políticas que se efectuaron con la consolidación del neoliberalismo como estrategia económica, como también en cuanto a la emergencia del problema de la inseguridad durante la década del noventa. En vinculación, principalmente en este apartado exponemos algunas discusiones y problematizaciones en torno a las intervenciones sociales del Estado orientadas a jóvenes de sectores populares que se crearon desde principios de la década del 2000 hasta el año 2015 a partir del avance del trabajo de campo realizado hasta el momento. Por último, se abordan diferentes perspectivas teórico-conceptuales sobre la noción de inclusión social, retomando las discusiones y conceptualizaciones sobre aquellas categorías anexas que surgieron y/o se reactualizaron a partir de la crisis de las sociedades salariales capitalistas: la exclusión, la desafiliación, la vulnerabilidad y la marginalidad social; nociones vinculadas a lo que algunos/as autores/as comprenden como la “nueva cuestión social”. Las nociones y las problematizaciones que se presentan en este trabajo ofician como claves de lectura y de análisis de la experiencia argentina en relación a la cuestión de la inclusión social de jóvenes de sectores populares.

Capítulo 1

Cuestión social y modos de organización de los campos de la política social y la política criminal en las sociedades modernas capitalistas: Algunas aproximaciones socio-históricas y conceptuales.

1.1. La constitución y (re)organización histórica del campo de la política social y la política criminal en las sociedades modernas capitalistas.

A partir del siglo XV comienza en Europa un proceso de transformación económico, político, cultural y social con la emergencia de la economía de mercado⁹ y, con ella, el inicio de la configuración de las sociedades capitalistas. Este nuevo modo de producción y de relaciones sociales significó la desvinculación de los trabajadores de los medios de producción y de subsistencia, su apropiación privada por parte de la clase capitalista, y la comercialización libre de la fuerza de trabajo en el mercado. Estas transformaciones implicaron la desestructuración progresiva de las bases tradicionales de la sociedad de la época conformada a partir de la religión, la familia y el paternalismo (Morel, 2002), y la organización y la reproducción de la vida social en torno al *trabajo asalariado* (Aguilar, 2008). La mercantilización de la fuerza de trabajo se constituye en el medio legítimo de obtención de los ingresos necesarios para la subsistencia al mismo tiempo que la pobreza es negativizada, criminalizada, asociada a la ausencia de trabajo¹⁰ (Morel, 2002).

En el modo de producción capitalista, estructurado a partir del antagonismo entre el capital y el trabajo, la fuerza de trabajo de los trabajadores se instituye en mercancía, con un valor de uso y un valor de cambio en el mercado de trabajo. Sin embargo, el valor de cambio de la fuerza de trabajo, instituido bajo la forma de salario, no cubre la reproducción ampliada de la fuerza de trabajo, es decir, al conjunto de necesidades de los trabajadores asalariados, puesto que únicamente sostiene su

⁹ Es un sistema económico que postula la autorregulación de los mercados. Como indica Polanyi, “una economía de mercado es un sistema económico regido, regulado y orientado únicamente por los mercados” (1992:124), por lo cual la producción y la distribución de bienes es determinada por este mecanismo y todos los ingresos deben provenir de la venta, incluso de la fuerza de trabajo. Bajo esta lógica, no debe realizarse ninguna intervención estatal que impida la formación de los mercados, con excepción de aquellas que aseguren el funcionamiento de una economía de mercado, invisibilizando los mecanismos político-institucionales que permiten su conformación.

¹⁰En ese período en Inglaterra se esgrimió una clasificación y control estatal de la pobreza entre *pobres desválidos-merecedores*, para los cuales se organizó un esquema institucional público de asistencia que apenas pudiera llegar a cubrir las necesidades básicas de subsistencia y que implicaba su internamiento en las *poorhouses*; y *pobres no meritorios capaces/válidos para el trabajo*, sobre quienes recaía la obligatoriedad de trabajar en cualquier empleo y bajo cualquier condición laboral o en instituciones de encierro como las *workhouses* (Morel, 2002). Las *workhouses* se convirtieron en espacios en los cuales para ingresar se debía demostrar encontrarse en situación de extrema necesidad y pobreza, y quienes ingresaban en ellas eran estigmatizados y controlados. Cualquier trabajo era considerado preferible antes que las casas de trabajo: “...el candidato tenía que decidir si estaba tan desprovisto de recursos como para tener que frecuentar por su propia voluntad un albergue que deliberadamente había sido convertido en un espacio del horror” (Polanyi, 2007:174).

reproducción inmediata (Topalov, 1979). La absoluta mercantilización de la fuerza de trabajo implica la pauperización de las condiciones de vida de los trabajadores y sus familias.

De este modo, este nuevo orden político y socioeconómico, basado en la desigualdad y diferenciación social, lejos de liberar a los trabajadores asalariados de situaciones de servidumbre los condenó a vivir en condiciones de marginalidad y miseria. En este proceso de transformación, signado por el conflicto y la resistencia social ante la pauperización de la población no propietaria de los medios de subsistencia, los Estados modernos se instituyeron en espacios de disputa y lucha de clases. Las intervenciones estatales se tornaron centrales para el funcionamiento, la subsistencia y la normalización de las sociedades modernas capitalistas ante las contradicciones subyacentes a la asalarización de los trabajadores en carácter de mercancía. En este marco, la configuración de *la política criminal* y *la política social* como campos de intervención implicó un proceso de diferenciación a partir de un conjunto de problemas, tensiones y conflictos comunes inherentes a la cuestión social de las sociedades modernas capitalistas. En este sentido, la preocupación por la potencial peligrosidad, disruptividad, y por los ilegalismos de los sectores populares es una dimensión constitutiva de la cuestión social que atraviesa a ambos campos de intervención pero que se organizaron, delimitaron, como ámbitos de políticas separados y diferenciados, con límites significativos entre uno y otro (entre las intervenciones sociales y las intervenciones penales) (Garland, 2018). Sin embargo, y como veremos principalmente en el capítulo dos de esta monografía, esta diferenciación, ese límite, entre ambos campos se debilita a partir de la década del setenta en los llamados “países centrales” con el advenimientos de racionalidades neoconservadoras y neoliberales, y con la emergencia del “problema de la inseguridad”.

En este capítulo se realiza una reconstrucción de los procesos de constitución y modos de organización socio-histórica de la política social y la política criminal, dando cuenta de los paradigmas de intervenciones sociales y penales dominantes, y se presenta de forma preliminar las reconfiguraciones que se produjeron en ambos campos durante las últimas décadas del siglo XX. Esta reconstrucción muestra la trama, las tensiones y las discusiones sobre la cuestión del trabajo (asalariado) y la seguridad en las sociedades capitalistas. Las nociones y las problematizaciones que aquí se presentan ofician como claves de lectura y de análisis de la experiencia argentina en relación a las intervenciones orientadas de jóvenes de sectores populares que se han construido durante el ciclo 2000-2015. En este capítulo también se recuperan las discusiones de género que estructuran y atraviesan al campo de la política social.

Específicamente en cuanto a las *políticas sociales*¹¹, y a modo de presentación de nuestro enfoque teórico-conceptual, estas emergen como mecanismos estatales para intentar tratar la conflictiva relación entre la desigualdad social y la igualdad política formal, contradicción estructural propia de las sociedades capitalistas, y como elementos constitutivos del proceso de conformación de los proletarios en fuerza de trabajo asalariada regular (Offe, 1990; Topalov, 1979; Donzelot, 2007; Rosanvallon, 2007). En este sentido, entendemos a las políticas sociales como las intervenciones sociales del Estado especialmente orientadas a las condiciones de vida y de reproducción de la vida de distintos sectores y grupos sociales, intervenciones diferenciales en las sociedades de clases para cada uno de esos grupos que las conforman (Danani, 1996; 2004).

En el siglo XIX, con el auge de la revolución industrial y la pauperización masiva de gran parte de la población, se fragmenta al proletariado entre “clases trabajadores/laboriosas y clases peligrosas” (Castel, 2015), con intervenciones específicas para una y otra (seguro social y asistencia social respectivamente) (Topalov, 2004), inaugurando la conformación histórica del derecho del trabajo. A partir de la figura del trabajador, contrapuesta a la figura del pobre desválido merecedor (de asistencia), se configuró un entramado de instituciones, leyes y políticas basado en la seguridad social y los derechos sociales para la *protección social*¹² de los trabajadores y la regulación de las condiciones de trabajo. En el campo de la política social la técnica aseguradora¹³ se constituyó como mecanismo central la protección de la población trabajadora ante los principales riesgos sociales inherentes al proceso de trabajo capitalista. El principio organizador del campo de la seguridad social es la solidaridad social¹⁴(Donzelot, 2007; Castel, 2010; Rosanvallon, 2007). Bajo esta nueva perspectiva, la sociedad es comprendida como un cuerpo social, como una totalidad, conformada por un conjunto de sujetos interdependientes, y lo social se inscribe como un campo estratégico de

¹¹ En términos de Topalov (1979) el “*sistema público o equipamientos colectivos de mantenimiento de la fuerza de trabajo*” que “...constituyen una forma de satisfacción socializada no mercantilizada, o por lo menos, no capitalista, de necesidades no reconocidas en el salario” (Topalov, 1979:61).

¹²“Las protecciones sociales “cubren” contra los principales riesgos capaces de entrañar degradación de la situación de los individuos, como la enfermedad, el accidente, la vejez empobrecida, dado que las contingencias de la vida pueden culminar, en última instancia, en la decadencia social” (Castel, 2015:11).

¹³ En este punto es necesario especificar que en términos de tecnologías/dispositivos de poder, la técnica aseguradora y el discurso de la seguridad emergen con el nacimiento de la sociedad capitalista pero es recién a finales del siglo XIX y principios del siglo XX que se produce su expansión y predominio en el campo de la política social para la gestión de los riesgos sociales de la población no propietaria. Este hecho no implica la desaparición de los dispositivos y discursos disciplinarios (vínculos a las instituciones de encierro, el control y la corrección/rehabilitación social), sino que ambos discursos y estrategias conviven, modificándose el dominio o la preponderancia en la implementación o utilización de uno y otro en cada momento y contexto histórico¹³ (Foucault, 2006; O’Malley, 1992).

¹⁴ “Bajo el signo de la solidaridad se desarrolló, a fines del siglo XIX, todo un movimiento legislativo que echó las bases de lo que se ha convenido en llamar el derecho social, es decir, leyes relativas a las condiciones de trabajo, a la protección del trabajador en los distintos casos en que se le niega el empleo de su fuerza laboral, en que sobrevienen los accidentes, las enfermedades, la vejez, el desempleo” (Donzelot, 2007:90).

intervención a fin de mantener la integración social. De este modo, en las sociedades salariales capitalistas el trabajo asalariado es el ordenador de la vida social y el mecanismo de aseguramiento social y los derechos sociales el modo principal a partir del cual se intenta sostener el vínculo y la cohesión social (Castel, 2015; Fitoussi y Rosanvallon, 2003).

Desde finales del siglo XIX la seguridad social se configuró como la modalidad de protección social principal en las sociedades salariales modernas, organizando bajo este principio al campo de la política social, y, para algunos autores, como modo de gestionar/contener el conflicto social inherente a las relaciones sociales capitalistas. Sin embargo, tuvo su apogeo y consolidación con la extensión de los derechos sociales, prácticamente de manera global, en el siglo XX con la conformación de los históricos Estados de bienestar posteriores a la segunda guerra mundial. Desde entonces los Estados de Bienestar, o también denominados Estados Sociales, tuvieron un papel central en pos de mantener la integración social (Young, 2015; Nun, 2001), porque la problematización de la cuestión social inherente a nuestras sociedades entraña la pregunta por la forma y la capacidad de sostener el lazo social (Serrano, 2009). Esta modalidad de protección social fue preponderante en el marco de una economía fordista en la cual la desocupación era una cuestión coyuntural y circunstancial ante la preponderancia del “pleno empleo” (principalmente masculino). La forma de organización económica y social fordista se basó en la regulación de la relación entre economía y sociedad a través del entrelazamiento de dos intervenciones específicas orientadas al interior y al exterior de la fábrica: por un lado, por medio de la regulación interna de la misma a través de la gestión del trabajo y de la productividad para dinamizarla; por otra parte, con la implementación de un conjunto de intervenciones sociales estatales keynesianas. Es decir, se conformó una articulación estratégica entre la economía fordista y los Estados de Bienestar. Bajo esta lógica, la protección social se encuentran principalmente asociadas a la noción de trabajo formal, en cuanto el acceso y el ejercicio de derechos en carácter de ciudadanos depende fundamentalmente de tener o no un empleo remunerado que garantice ser titular de los derechos del trabajo (Di Giorgi, 2006). En este esquema subyace entonces la tensión histórica entre los derechos del trabajo y la ciudadanía plena en cuanto *“el empleo es la clave de la ciudadanía”* (Pateman, 2018:248).

Si observamos la experiencia argentina, es posible dar cuenta que la lógica de la seguridad social comenzó a tener un papel nodal a principios del siglo XX, con el aumento exponencial de la población urbana (ante los procesos de migración interna y externa) en Buenos Aires y con el crecimiento y fortalecimiento del movimiento sindical, como modo de tratar la cuestión social y de contener la conflictividad social en ascenso. Las primeras iniciativas estatales vinculadas a este

sector de las políticas surgieron en concatenación con la promulgación de medidas legislativas punitivas orientadas a la regulación e intervención en el conflicto obrero (Isuani, 1988).

En la segunda mitad del siglo XX durante el gobierno de Juan Domingo Perón tuvo lugar una mayor extensión y ampliación de la seguridad social y de los derechos sociales. La figura del trabajador (asalariado formal) se instituyó como el sujeto colectivo al cual se encontraban orientadas las principales políticas estatales de protección social. El acceso a la ciudadanía social estaba ligada principalmente a la noción de trabajo asalariado formal y a los derechos del trabajo (Grondona, 2012). En un contexto histórico signado por la expansión del mercado de trabajo significó prácticamente la universalización de la protección a través de la seguridad social. En cuanto a las *políticas sociales asistenciales*, éstas quedaron relegadas a un lugar secundario con un carácter residual, aunque por primera vez fueron comprendidas en términos de derechos, y orientadas a la población desocupada-necesitada (generalmente mujeres) y con dificultades para integrarse al mercado de trabajo¹⁵(Grassi, Neufeld y Hintze, 1994; Golberg, 2008; Grassi, 2016).

En este recorrido socio-histórico y conceptual, observamos que el acceso a la protección social y a los derechos (del trabajo) estaba mediado por la pertenencia a un trabajo asalariado formal. La seguridad social, como mecanismo dominante fundado en la socialización de los riesgos inherentes de la vida de los/as trabajadoras/es, y la asistencia social se configuraron, en mayor o menor intensidad dependiendo del contexto social, económico y político, como los principales paradigmas de intervenciones sociales estatales orientados a la regulación de la cuestión social y a la gestión del conflicto social inherente a las relaciones sociales capitalistas.

A partir de la década del setenta con la crisis del capitalismo y el cuestionamiento de los Estados de bienestar, las políticas sociales fueron identificados como promotoras de la “cultura de la dependencia”, del declive de la “cultura del trabajo”, y vinculadas a la proliferación de la inseguridad como “mecanismos criminógenos”(Crawford, 2009). El paradigma de la seguridad social perdió centralidad en el campo de la política social y las políticas asistenciales adquirieron mayor relevancia.

Para algunos autores, luego de la crisis económica de la década del setenta emerge en Europa, en un contexto caracterizado por la deslegitimación de las políticas de bienestar y la pérdida de

¹⁵La asistencia social fue por primera vez comprendida en términos de derechos y como responsabilidad del Estado aunque gran parte de la asistencia fue diagramada y organizada a través de la Fundación Eva Perón (institución paraestatal). Esta nueva lógica asistencial se instituyó en Argentina estableciendo rupturas con la lógica filantrópica que se fundaba en la diferenciación entre pobres no meritorios y meritorios (incapaz-capaz para el trabajo) y que desde principios del siglo XX se encontraba en declive como forma de intervención hegemónica (Soldano y Andrenacci, 2006; Golbert, 2008).

centralidad del concepto de clase ante el avance de la estrategia económica neoliberal, un nuevo paradigma de intervención “orientado hacia grupos en riesgo de exclusión social y que ha sido definido como empleabilidad” en cuanto focaliza en el mejoramiento de las competencias laborales individuales de los sujetos antes que en las condiciones del mercado de trabajo (Serrano, 2009:266). Estas políticas fueron dirigidas a grupos sociales con dificultades para insertarse en espacios laborales y/o en instituciones escolares, principalmente los migrantes y los jóvenes. La exclusión social se configuró progresivamente, fundamentalmente en la década del noventa, como problema que movilizó la construcción de nuevos modos de regulación de la cuestión social, impulsados principalmente por las instituciones y los organismos europeos (Ídem, 2009), desvinculadas de la lógica de la seguridad social. Lo que muestra que con la nueva cuestión social se configuraron nuevas formas de intervención social orientada a distintas categorías de sujetos a integrar-incluir (como los excluidos, los desafilados o los marginales sociales).

En cuanto a la *política criminal*, hacia el siglo XVIII se plantea la necesidad de racionalizar el castigo, alejarlo de la venganza y de la destrucción (pública) de los cuerpos de los condenados. El poder disciplinar adquiere centralidad como nueva economía de los castigos, siendo la prisión la institución principal de esta nueva racionalidad. Esta reforma estuvo orientada al disciplinamiento de los condenados para el trabajo (Foucault, 2014) y para “...el control de las “clases peligrosas” por medio de la coerción, la exclusión y la corrección...” (O’Malley, 1992:82). Los sistemas penales de los Estados capitalistas modernos se organizaron a partir de dos ejes centrales: la configuración de penas retributivas¹⁶ y la delimitación de los condenados como sujetos productivos, “útiles” para el sistema económico capitalista (Hallsworth, 2006). Las agencias penales se constituyeron en los dispositivos centrales del campo control de delito teniendo como población objetivo principal a los sectores marginales (Di Giorgi, 2006). En términos de Foucault (2014), se configuró un campo estatal basado en la gestión diferencial de los ilegalismos, orientado al control de los ilegalismos de los sectores populares¹⁷.

A finales de la segunda guerra mundial en el contexto anglosajón (principalmente en Gran Bretaña y Estados Unidos) se estructuró un entramado institucional penal denominado como Estado Penal Welfarista, o en palabras de Garland como Complejo penal welfare, que entrelazó perspectivas

¹⁶ En el siglo XVIII, los reformadores de la Escuela Clásica entienden que la pena carcelaria debe ser útil y proporcional al delito cometido, siendo un equivalente el tiempo de castigo al sufrimiento provocado (Garland, 2005; Mouzo, 2012).

¹⁷ En este sentido Foucault refiere que esta administración diferencial implica “una oposición de clases, ya que, por una parte, el ilegalismo mas accesible a las clases populares habrá de ser el de los bienes: transferencia violenta de las propiedades, y por otra, la burguesía se reservará el ilegalismo de los derechos: la posibilidad de eludir sus propios reglamentos y sus propias leyes...” (Foucault, 2014:100).

welfaristas¹⁸ y correccionalistas orientadas a la gestión del delito en una coyuntura de crecimiento económico. El Penal-Welfare es una estructura híbrida, compuesta por propósitos penales y sociales, que “combinaba el legalismo liberal del proceso y su castigo proporcional con un compromiso correccionalista basado en la rehabilitación, el welfare y el conocimiento criminológico” (Garland, 2005:71). Esta perspectiva, que comenzó a finales del siglo XIX pero que tuvo su máximo desarrollo entre los años 1950 y 1960, se orientaba a la rehabilitación y corrección de los detenidos a través de un conjunto de intervenciones vinculadas al trabajo social y a dispositivos educativos en detrimento de los castigos retributivos. Es decir, se combinaron una serie de estrategias penales y sociales con el objetivo de promover la reintegración social de las personas privadas de la libertad. Estas intervenciones se organizaron bajo la premisa de que es el Estado quien debe intervenir para garantizar la reforma social a través de la racionalización del castigo y de la asistencia social.

La experiencia anglosajona permite dar cuenta, por un lado, que el campo de la política criminal se circunscribía al ámbito del sistema penal, policial y judicial, y que las intervenciones estatales se fundaban en el ideal rehabilitador y de manera reactiva frente al delito; por otra parte, que el auge de las racionalidades neoliberales y neoconservadoras¹⁹ en la década del setenta, signadas por los discursos de exacerbación punitiva y el cuestionamiento de los históricos Estados de Bienestar, significaron la deslegitimación y el declive del ideal correccionalista del paradigma penal welfarista y la emergencia de nuevas intervenciones y objetivos (Garland, 2005). “La fundamentación del encierro resocializador ha hecho aguas en varios frentes y como contrapartida, han ganado terreno los reclamos del endurecimiento de las condiciones de detención y de la propia utilización de la cárcel (bien con fines intimidatorios, bien con fines de incapacitación/neutralización de los que están privados de libertad)” (Rangugni, 2010:235).

Con la emergencia de la *cuestión de la inseguridad*, se ampliaron las fronteras de la política criminal, estableciendo nexos con diferentes campos de intervención, como el de la política social, para la regulación y gestión del delito (Crawford y Hutchinson, 2016; Boutellier, 2001). Se incorporaron nuevos objetivos, nuevos actores e instituciones. En este contexto, emerge la “Nueva Prevención del delito” como paradigma marco de un conjunto de nuevas intervenciones orientadas a poblaciones específicas ponderadas por sus supuestos “niveles de peligrosidad” (Selmini, 2009). Los

¹⁸ La perspectiva welfarista postula que el delito tiene orígenes y causas sociales, es decir que es comprendido como resultado de la pauperización de las condiciones de vida, de la privación social y no de carencias individuales (Tamar Pitch, 2009).

¹⁹ El welfare penal fue cuestionado y criticado por sectores también de izquierda por su “carácter totalizante y paternalista que implica el hacerse cargo de los individuos, se habla también de patologización de los conflictos y postergación de los derechos civiles de los detenidos” (Pitch, 2009). Sobre las críticas al welfarismo penal ver el trabajo de David Garland “*La cultura del control. Crimen y orden social en la sociedad contemporánea*” del año 2005.

jóvenes fueron una de las poblaciones objetivo principales de las intervenciones que se han configurado desde este nuevo paradigma, como grupo social ponderado por sus (posibles) vínculos con la criminalidad, en un contexto de transformación de los modos de regular la cuestión social con la reorganización neoliberal de la estrategia económica capitalista.

Por lo expuesto hasta aquí, entendemos a la política criminal no solo como el campo de intervención para el control estatal de la criminalidad de manera reactiva y penal, que históricamente se circunscribió al sistema penal, policial y a los tribunales de justicia como forma de prevenir y dar respuesta ante el delito, sino también a su prevención ex-ante y con elementos extra-penales. Es decir, entendemos a la política criminal como un campo complejo que reúne elementos penales como no penales (extra-penales) para el control del delito ex-ante y ex-post (Baratta, 1997). Esta conceptualización permite incluir en este campo a las políticas de prevención social del delito. Aquellas que con la emergencia del “problema de la inseguridad” en Argentina se orientaron, desde principios de la década del 2000, principalmente a los jóvenes de sectores populares, estableciendo una articulación estratégica del campo de la política criminal con las políticas asistenciales tipo workfare (Ayo, 2010; 2013).

1.2. Políticas sociales, trabajo y condiciones de vida: el proceso de construcción de intervenciones sociales en las sociedades modernas capitalistas desde un enfoque de género.

El género instituye clasificaciones sobre lo que socialmente se considera “masculino” y “femenino”, regula y disciplina estableciendo modelos cognitivos (Tamar Pitch, 2010). Estas construcciones son una dimensión constitutiva y transversal del proceso de configuración histórica de la política social como también de las intervenciones actuales. Se extienden a las políticas que se desarrollan en diferentes espacios de la política social, influyendo en las condiciones de vida de los sujetos, como también a la construcción de los sujetos sociales legítimos de las mismas. En este apartado reconstruimos el proceso de construcción socio-histórica de la división sexual del trabajo, división que se ha ido transformando y reactualizando en distintos contextos y momentos históricos (De Oliveira y Ariza, 1998), y los nexos de ésta con los modos de organización histórica del campo de la política social. Los debates, las tensiones y las nociones que aquí se presentan son pertinentes para el análisis de las intervenciones orientadas a jóvenes que se han delimitado durante las últimas décadas.

Desde una perspectiva histórica feminista, Silvia Federici (2016) sostiene que durante el proceso de acumulación originaria capitalista se reconfiguraron las posiciones sociales de hombres y mujeres a partir de la división sexual del trabajo. Al mismo tiempo que se conformaba el proletariado

asalariado, integrado centralmente por varones, las mujeres fueron excluidas prácticamente del trabajo asalariado formal para ser confinadas a la función reproductiva, y responsabilizadas por el trabajo doméstico y de cuidado en el hogar, para resguardar y reproducir a la fuerza de trabajo (producción de nuevos trabajadores). Este lugar de subordinación asignado a las mujeres en el marco de la economía capitalista permitió, y actualmente permite aunque con renovados modos de desigualdad y explotación, que el capital amplíe su ganancia a través del trabajo femenino no pago ni reconocido (tareas domésticas y de cuidado)²⁰. Es decir que estos trabajos feminizados son elementos centrales para el funcionamiento y el sostenimiento del sistema capitalista:

...la separación entre producción y reproducción creó una clase de mujeres proletarias que estaban tan desposeídas como los hombres, pero a diferencia de ellos, en una sociedad que estaba cada vez mas monetarizada, casi no tenían acceso a los salarios, siendo forzadas así a la condición de una pobreza crónica, la dependencia económica y la invisibilidad como trabajadoras (Federici, 2016:130).

En el siglo XIX, durante el proceso de industrialización, de estabilización y regularización del mercado de trabajo, se delimitaron y escindieron los límites entre el trabajo doméstico y de cuidados que las mujeres realizan en el espacio del hogar familiar (sin reconocimiento, protección sociales, ni remuneración) y el trabajo remunerado *extra-doméstico* en la fábrica o el taller. El trabajo “*extra-doméstico*” fue definido como actividad adicional a la labor doméstica y de cuidados “legítima” de la mujer en su propio hogar. Cualquier trabajo asalariado que las mujeres realizaran (por fuera del propio hogar) era considerado *extra-doméstico*²¹ y socialmente cuestionado por “distanciar” a las mujeres de su “rol maternal”. Esto se tradujo en la realización de una doble jornada laboral (en la fábrica y el trabajo domestico), con salarios siempre inferiores en relación a los varones, comprendidos como complementarios al salario de estos (Aguilar, 2013; De Oliveira y Ariza, 1998).

En este sentido, y en miras de que en este período comienza a gestarse la regulación legal de las condiciones de trabajo y de la seguridad social, se redefinieron los “roles” de cada género y se separaron las esferas del trabajo formal asalariado y de la vivienda familiar. Las mujeres continuaron siendo consideradas como las responsables “naturales” del orden y de la organización del hogar, vinculadas fundamentalmente a la maternidad. Por otra parte, los varones se erigieron como “jefes de

²⁰ Silvia Federici sostiene que “...la diferencia de poder entre mujeres y hombres y el ocultamiento del trabajo no pagado de las mujeres tras la pantalla de la inferioridad natural, ha permitido al capitalismo ampliar inmensamente “la parte no pagada del día de trabajo”, y usar el salario (masculino), para acumular trabajo femenino. En muchos casos, han servido también para desviar el antagonismo de clase hacia un antagonismo entre hombres y mujeres” (Federici, 2016:206).

²¹ Este trabajo *extra-domestico* realizado por las mujeres era identificado como una posible amenaza de desviación de la moral de la familia ante la posibilidad de que éstas descuidasen su “rol genuino” al frente de las tareas domésticas y del orden familiar (Aguilar, 2013).

familia”, es decir como principales proveedores de los ingresos, a través de su trabajo en los talleres o en las fábricas, para el sustento de la familia. La participación de las mujeres en el mercado de trabajo se esgrimió, en mayor medida, entre empleos como servicio doméstico, en fábricas o talleres industriales, y/o en trabajos “feminizados” (cuestión que guarda vigencia en la actualidad). El aumento de la inserción laboral de las mujeres fue problematizado por los reformadores de la época como factor de riesgo ante la posibilidad de que las mujeres trabajadoras descuidasen su labor domésticas en su propio hogar familiar, pudiendo tener como resultado la proliferación de conductas inmorales por parte de sus miembros. Por otra parte, algunos sectores comprendían que la ocupación laboral femenina sería el motivo de la desocupación masculina (Grondona, 2012).

Como explica Pombo (2012:9), “el modelo familiar dominante, surgido a la par de la consolidación del Estado liberal moderno, contempla una estructura jerárquica y patriarcal. El patrón de familia burguesa define una clara división sexual del trabajo, inscribiendo a los varones en el espacio público y responsabilizándolos de la provisión del sustento económico del hogar; y a las mujeres en la esfera privada-domestica, circunscribiéndolas a las tareas ligadas a la domesticidad y la reproducción” (Pombo, 2012:9).

En el proceso de configuración histórica de los Estados de Bienestar en Europa y en Estados Unidos las políticas de bienestar basadas en la seguridad social tuvieron principalmente como sujeto al trabajador (masculino), dejando en un segundo plano a las mujeres como posibles titulares de esta modalidad de protección y de acceso a la ciudadanía plena. Las mujeres fueron regularmente identificadas como “dependientes” del varón “sostén del hogar” (Pateman, 2018). El trabajo doméstico y de cuidado que realizan principalmente las mujeres, con excepción de aquellos trabajos remunerados por ser realizados por fuera del propio hogar, no es reconocido como trabajo porque se considera como tal a aquel por el cual se obtiene un salario y se realizan aportes al régimen de seguridad social (Young, 2015:113). Por esta razón, regularmente quienes realizan estos trabajos no han sido alcanzados por políticas de protección social vinculadas a la seguridad social. A partir de la década del sesenta y del setenta en América Latina, con el crecimiento del desempleo y la precarización laboral masculina vinculado a las transformaciones socioeconómicas post-fordistas, aumentó la participación de las mujeres en el mercado de trabajo formal, principalmente en actividades laborales “feminizadas”. Este aumento de la inclusión laboral se produjo mayormente en condiciones de precarización y desigualdad laboral en relación a los varones y de persistencia de la “doble jornada laboral” (extra-intrahogar) (De Oliveira y Ariza, 1999). Para varias autoras, lo que

tuvo lugar fue una reactualización de la explotación de las mujeres en el proceso de reconfiguración social y económica post-fordista.

Estas tensiones y estos esquemas de género atraviesan las discusiones sobre la cuestión del trabajo, las políticas sociales y la ampliación de la protección e inclusión social. En este sentido, las políticas sociales pueden contribuir en la deconstrucción de estos roles-esquemas de género y, por ende, promover la transformación de las condiciones de vida y de trabajo de las mujeres; o, por el contrario, reforzar estos mandatos sociales y la desigualdad de género, obstaculizando el acceso a la ciudadanía social plena. La problematización de estos patrones, la visibilización de formas de trabajo (históricamente) no reconocidos ni remunerados, y los nexos con la construcción de políticas sociales de protección y bienestar social (emergentes tanto del campo de la seguridad social o del campo asistencial) son ejes de análisis de las intervenciones orientadas a jóvenes de sectores populares.

Capítulo 2

La cuestión de la seguridad-inseguridad y la “Nueva Prevención” del delito: Reconfiguraciones en los campos de la política social y de la política criminal.

A partir de la década de 1970 con el advenimiento de las racionalidades neoliberales²² y neoconservadoras (que se han ido amalgamando en distintos contextos bajo diferentes modalidades), las formas y estructuras políticas e institucionales de bienestar y protección social que eran hegemónicas hasta ese momento van a ser cuestionadas, socavando su legitimidad, y reorganizadas en sintonía con lo que algunos autores denominan como la configuración de las sociedades post-sociales²³. El presente capítulo tiene como propósito reconstruir y caracterizar el proceso de reconfiguración del campo de la política social y de la política criminal, por un lado a partir del declive de los históricos Estados de Bienestar y, por otra parte, con la emergencia de la cuestión de la inseguridad, focalizando en el surgimiento de la “Nueva Prevención” del delito en Europa y en Estados Unidos como paradigma marco de un conjunto de nuevas intervenciones penales orientadas a la regulación del delito.

Como mencionamos, en las últimas décadas del siglo XX se activaron una serie de reestructuraciones económicas, sociales y políticas basadas en la desregulación económica pro-mercado (principalmente la desregulación del mercado financiero y laboral), la privatización de bienes y servicios, la tercerización y flexibilización laboral, el fomento de la responsabilidad individual, la desindustrialización y el desarme de los históricos Estados de Bienestar o Estados Sociales (Wacquant, 2011; 2004; O’Malley, 2015; Di Giorgi, 2006; Young, 2015; Fitoussi y Rosanvallon, 2003). Estas reformas sentaron las bases de las sociedades post-fordistas o post-industriales caracterizadas por la destrucción masiva de puestos de trabajo, la desocupación, la precariedad y la inestabilidad/inseguridad laboral permanente, siendo los jóvenes los principales afectados por el desempleo estructural (Rosanvallon, 2007), y también comenzaron a ser,

²²Wacquant (2011) entiende al neoliberalismo como un “proyecto político transnacional” que ha sido exportado a diferentes regiones del mundo a fin de modificar los vínculos entre el Estado, el mercado y la ciudadanía, con un fuerte componente de “moralismo autoritario” y penalización de la asistencia hacia los sectores populares. Sin embargo, es necesario referir en todo caso a “neoliberalismos” en plural porque no es una construcción concreta y coherente. Los neoliberalismos son “híbridos complejos” que necesitan re-inventarse en cada contexto y, por esto, están en permanente re-construcción (Peck, 2010). En este sentido, es posible identificar características generales de la racionalidad neoliberal pero que difieren en cada contexto y ante diferentes condiciones sociales, económicas y políticas.

²³ Se entiende por post-social al declive de la vida colectiva, del lazo social, “a la realidad de creciente fragmentación de ámbitos de acción, donde el concepto sociológico de “sociedad” pierde su peso y donde cada una de las numerosas microcomunidades en que ha quedado fragmentado aquel viejo espacio social unitario despliega sus propias micromoralidades sin demasiada necesidad de rendir cuentas ante las demás...” (De Marinis, 2004:64).

regularmente, la población objetivo de las nuevas políticas sociales (formuladas desde paradigmas divergentes) orientadas a la población particularizada por su situación de exclusión social.

Si la desocupación en el período fordista se erigía como un problema coyuntural y circunstancial, con la nueva organización económica post-fordista ésta se torna estructural, dificultando la posibilidad de representar a la fuerza de trabajo actual bajo una identidad colectiva ante la fragmentación de esta, la pérdida de fuerza del concepto de clase y de un sujeto de referencia hegemónico²⁴ (Di Giorgi, 2006). En concatenación, esto ha significado el debilitamiento de la lógica de la seguridad social y de los derechos sociales como mecanismos principales de protección e integración social²⁵ ante la desestructuración del complejo institucional fordista-keynesiano-welfarista que le daba soporte.

En otras palabras, los Estados de Bienestar y los tradicionales mecanismos de cohesión y protección social fueron puestos en cuestión (Fitoussi y Rosanvallon, 2003; Rosanvallon, 2007). Di Giorgi (2006) indica que se produjo un “*asalto neoliberal al welfare*”, una desarticulación de las históricas instituciones proveedoras de bienestar social, junto con la emergencia de nuevas estrategias orientadas al control de las poblaciones “excedentes”²⁶ del nuevo régimen de producción, que modificó la “relación entre instituciones sociales e instituciones penales en lo que concierne a la gestión de la pobreza” (Ídem, 2006:127). Para algunos autores, las nuevas intervenciones se encontraban principalmente orientadas a mantener segregada a la población marginal, a la exclusión de los grupos sociales identificados como amenazantes para el orden social, y a la naturalización de la fragmentación social (Ayos, et al, 2010; Pegoraro, 1997).

El quiebre de la histórica estructura institucional de bienestar, que hasta ese entonces había sido el mecanismo central para el reconocimiento y el ejercicio de la ciudadanía social, propulsó el aumento de la *inseguridad social objetiva* de los sectores trabajadores, ante la precarización e inestabilidad laboral y la pérdida de derechos sociales, y el crecimiento de la *inseguridad social subjetiva* de las clases medias, en cuanto sus “perspectivas de reproducción sin sobresaltos o de prosperar se han empañado cuando la competencia por las posiciones sociales valoradas se ha intensificado y el

²⁴ La noción de multitud permite para el autor dar cuenta de “...una fuerza de trabajo amplia, cuyos límites escapan a cualquier capacidad de identificación por parte del mando capitalista” (Di Giorgi, 2006:107).

²⁵ “La declinación de la sociedad aseguradora no significa que el universo de seguros sociales esté condenado a desaparecer. Los procedimientos aseguradores, desde luego, siguen siendo insoslayables. Siempre constituirán una de las formas modernas de institución del vínculo social. Pero su papel será menos central. Ya no podrán encarnar ni la principal técnica de gestión de la solidaridad ni el principal modo filosófico de representación de la cohesión social” (Rosanvallon, 2007:77).

²⁶ Di Giorgi refiere con esto a la “...fuerza de trabajo *excedente* respecto a la capacidad de absorción del mercado del trabajo. Esta fuerza de trabajo se configura cada vez más como una reedición tardo capitalista del «ejército industrial de reserva» de corte marxista” (Di Giorgi, 2006:71).

Estado ha reducido su provisión de bienes públicos” (Wacquant, 2011:10). Es decir que con estos cambios económicos, sociales e institucionales la inestabilidad y la incertidumbre se diseminaron en la vida social y laboral de los trabajadores (Lechner, 1996). Se produjo una *inversión de paradigmas* consistente en el declive del *paradigma de la seguridad*, ante el desarme de las protecciones sociales clásicas, y el predominio del *paradigma de la in-seguridad* (Pegoraro, 1997). La inseguridad comenzó a ser problematizada como “miedo al delito”²⁷ común, a la delincuencia callejera, a las incivildades interpersonales cotidianas producidas por sectores sociales específicos esencializados por su potencial disruptividad social²⁸(Ayos, 2010; Rodríguez Alzueta, 2014; Rangugni, 2010). Es decir, la seguridad comenzó a ser tematizada como el riesgo de poder ser víctima del delito en el espacio urbano (Sozzo, 2008). Este discurso se imbricó en la vida cotidiana y en los debates públicos participando en el proceso de desestructuración de los históricos esquemas de seguridad social y en la configuración de nuevas formas de sociabilidad caracterizadas desde entonces por la separación, diferenciación y desintegración social (Crawford y Hutchinson, 2016).

Ante este contexto, algunos autores desde una perspectiva más radical sobre las transformaciones neoliberales en las intervenciones estatales (penales y sociales) como Wacquant (2001; 2004; 2011) y Castel (2015) expresaron que se estaba en presencia de la preeminencia de Estados Penales-Policiales o de Seguridad orientadas al control de las poblaciones marginales ante el desarme de los Estados Sociales (basado en la reducción de las políticas de bienestar y en la proliferación de políticas asistenciales tipo workfare) y el aumento de la exacerbación punitiva. Esto permite observar la preeminencia y propagación desde la década del setenta de un discurso político de carácter neoconservador que puede rastrearse en las reconfiguraciones de las intervenciones estatales.

En efecto, frente a la emergencia de la cuestión de la in-seguridad surgió principalmente en Estados Unidos un discurso neoconservador que propició el aumento exponencial de la punitividad (con penas más prolongadas, el aumento de la prisión preventiva, la multiplicación de la población penitenciaria y en inhumanas condiciones de detención). Este discurso político de endurecimiento penal, que se propagó en mayor o menor medida en las sociedades occidentales, postula la reducción del welfarismo y la exacerbación de las condenas penales para reducir la criminalidad. El propósito del encierro penitenciario no sería la rehabilitación/resocialización de los sujetos sino su

²⁷ “El miedo al delito se objetiva como un espacio emergente del gobierno de la (in)seguridad, es así que la sensación de (in)seguridad se constituye como elemento constitutivo del problema. El miedo a ser víctima de un delito está fuertemente concentrado en los delitos callejeros, y está mucho más generalizado que la experiencia efectiva de haberlo padecido” (Rangugni, 2010:239).

²⁸ Al mismo, son invisibilizados los ilegalismos producidos por los sectores vinculados al poder político, económico y/o financiero (delitos económicos), los “delitos de cuello blanco” (Pegoraro, 1997; 2016).

incapacitación²⁹, la neutralización de las poblaciones disfuncionales/peligrosas, para separarlos por un tiempo de la vida social (Garland, 2005). Por este motivo, para Hallworth es posible referir al retorno de una *economía de los excesos* en cuanto a las penas y a las sanciones frente al delito, en detrimento de la *económica restringida* que sentó las bases de la política criminal en las sociedades modernas capitalistas. La intensificación de la desproporcionalidad e irracionalidad en la administración del castigo evidenció una tendencia hacia la des-modernización del sistema jurídico y penal (Hallsworth, 2006). La nueva impronta de intervención penal ya no tendría como fin principal la reintegración social sino la exclusión de las poblaciones marginales. La segregación por un período delimitado de la población excedente que no se ha adaptado a las nuevas condiciones de producción capitalista, definido en los países anglosajones como *underclass*³⁰, para prevenir posibles amenazas, para reducir las situaciones de riesgo (O'Malley, 2015).

De este modo, la politización de la cuestión de la in-seguridad implicó la reconfiguración del campo de la política criminal. Se instituyó un reordenamiento y una ampliación de este campo a partir de la reactualización de las nociones de *peligrosidad* y de *prevención*. Esta reactualización consistió en la identificación y clasificación estratégica de grupos sociales específicos a partir de la evaluación de sus niveles de peligrosidad (a través de un conjunto de técnicas/modelos actuariales, de estadísticas y de cálculos probabilísticos) y en la delimitación de intervenciones orientadas específicamente a estas poblaciones para la prevención del delito (Di Giorgi, 2006; Feeley y Simon, 1998; Pitch, 2009; O'Malley y Hutchinson, 2007).

Se comienzan a utilizar técnicas actuariales para identificar a las poblaciones “portadoras de peligrosidad” a fin de gestionar su control y neutralización, “combinándose sistemáticamente con estrategias políticas que alimentan la construcción social de un imaginario de la inseguridad, del riesgo y de la amenaza criminal proveniente del *extranjero*” (Di Giorgi, 2006:132). De este modo, se consolida la construcción neoconservadora de grupos sociales esencializados como amenazantes para la sociedad de los cuales es necesario defenderse, denominada por Garland (2005) como “criminologías del otro”³¹. Esta nueva retórica implica la producción y difusión de estereotipos,

²⁹ “La Teoría de la Incapacitación promete reducir los efectos del delito en la sociedad, pero no a través de la transformación del delincuente o de su contexto social, sino a través del reacomodamiento de la distribución de los ofensores en la sociedad. Si la prisión no puede cumplir con ninguna otra función, puede al menos, segregar a los delincuentes por un tiempo y por lo tanto, retardar el reinicio de sus actividades criminales” (Feeley y Simon, 1998:42).

³⁰ “El término *underclass* es utilizado actualmente para caracterizar a aquel segmento de la sociedad que está permanentemente excluido de la movilidad social y la integración económica” (Feeley y Simon, 1998:53), y que es estigmatizado, denostado y negativizado (Wacquant, 2001).

³¹ “...se trata de una criminología que comercia con imágenes, arquetipos y ansiedades... al intentar deliberadamente, hacerse eco de las preocupaciones públicas y de los prejuicios de los medios masivos de comunicación y su concentración en las amenazas más inquietantes, esta criminología, en efecto, resulta ser un discurso político del

imágenes y prejuicios de sujetos sociales individualizados como productores de inseguridad como disruptivos del orden social.

En conclusión, el contexto anglosajón evidencia una transformación profunda de nuestras sociedades. En sintonía con la pérdida de centralidad de la seguridad social y las políticas de bienestar (tradicionales de los históricos Estados de Bienestar), se amalgama un discurso fundamentalmente neoconservador y neoliberal que cuestiona y deslegitima a las estrategias penales tradicionales del Estado Penal Welfare (fundadas en la “pena retributiva” y en la “rehabilitación social”) para la regulación del delito por la baja efectividad. Como mencionamos, ante el diagnóstico de “*nothingworks*” (Selmini, 2009) las propuestas de incapacitación de las personas privadas de la libertad emergen con intensidad pero también se reactualiza la noción de prevención. Emerge la “Nueva Prevención del delito” como paradigma marco de un conjunto de nuevas intervenciones orientadas a poblaciones específicas ponderadas por sus supuestos “niveles de peligrosidad” (Ídem, 2009). Desde este nuevo paradigma se impulsaron distintos programas que englobaron a un conjunto de nuevos organismos, estrategias, discursos y actores, y que establecieron innovadoras intersecciones y convergencias con otros campos de intervención (como el de la política social) para el control del delito (Crawford y Hutchinson, 2016; Boutellier, 2001).

2.1. La “Nueva Prevención” del delito: Tipología, discursos y estrategias.

En la década del setenta comenzó un proceso de desestructuración de los Estados Sociales característicos del período de posguerra basados en la seguridad social y emerge con intensidad el “problema de la in-seguridad” en los países de Europa y de Estados Unidos, principalmente en el contexto anglosajón. En este contexto, y como mencionamos, la noción de prevención se reactualizó trascendiendo las fronteras del sistema penal, reconfigurando el campo de la política criminal. La “Nueva Prevención” del delito se inscribe como un nuevo paradigma que busca reducir las tasas de criminalidad a través de un conjunto de intervenciones pro-activas, extra penales y ex-ante orientadas a situaciones y a poblaciones (de riesgo), englobando nuevos objetivos, agencias (estatales y no estatales), elementos y actores que redefinen el rol del Estado. Se identifican distintas modalidades o tipos de prevención del delito: la prevención situacional o ambiental, la prevención comunitaria y la prevención social.

inconsciente colectivo, aun cuando proclama ser, en líneas generales, realista y de “sentido común”...” (Garland, 2005: 228).

La *prevención situacional* emerge en el contexto anglosajón como modalidad que busca reducir las situaciones u oportunidades delictivas y proteger a las posibles víctimas de la delincuencia a través de la detección de los potenciales ofensores. Con este objetivo se activan una serie de medidas y técnicas de intervención en los barrios y en las ciudades (en los espacios públicos) para intentar obstaculizar o desalentar la comisión de delitos contra la propiedad privada e interpersonales (específicamente vinculados a la seguridad urbana). Por otra parte, la *prevención comunitaria* también surge principalmente en el contexto anglosajón en la década del setenta e implica el involucramiento y participación activa de la comunidad para enfrentar la delincuencia bajo dos perspectivas: como objeto de intervención y/o también como actor central para la prevención del delito en términos defensivos entre un nosotros y un otro extraño asociado a la criminalidad (potencial ofensor). Es decir, en esta modalidad convergen dos concepciones sobre el involucramiento de la comunidad: como espacio o lugar al cual se destinan las acciones y las intervenciones para aminorar y restringir el delito (destinatarios de las políticas); o como forma de responsabilizar a la comunidad en la prevención de la delincuencia a través de la configuración de la participación de la sociedad civil como mecanismo de protección de los residentes de un territorio urbano específico³². Asimismo, evidencia la relevancia que adquiere la comunidad, lo local y/o territorial en este contexto de desarme de los Estados sociales. Finalmente, la *prevención social* está orientada a poblaciones o grupos sociales individualizados como potenciales infractores, y tiene como objetivo intervenir en las causas sociales de la criminalidad, en los factores estructurales considerados como criminógenos (Sozzo, 2008; Selmini, 2009). En esta forma de prevención subyace una perspectiva welfarista por su interpretación etiológica sobre el delito y la inseguridad, es decir que la criminalidad es comprendida como resultado de la pauperización de las condiciones de vida, el desempleo, la pobreza, la desigualdad y exclusión social. Esta modalidad fue preponderante principalmente en el contexto francés y tuvo como población objetivo centralmente a jóvenes en situación de desempleo (Sozzo, 2008). La estrategia de prevención del delito se reactualiza en el contexto de hegemonía neoliberal estableciendo rupturas con los modos tradicionales de problematizarla integración social, y participando, para algunos autores, de los procesos de criminalización de los grupos sociales destinatarios de las intervenciones (Sozzo, 2008; Ayo, 2003). Como afirma Ayo (2013:233):

³² “En la táctica comunitaria se ha pensado a la comunidad como un conjunto de personas que no solo comparten una ubicación geográfica, sino también intereses o identidades. Es decir, comparten la forma en que se piensan y se visualizan a sí mismos; de manera tal que el dato definitorio de lo que constituye una comunidad se ubica en las cabezas del conjunto de personas, se expresa en términos simbólicos y se materializa en actitudes y comportamientos colectivos” (Sozzo, 2008:130).

...toda política de prevención social del delito produce una definición sobre los efectos de las políticas sociales sobre los procesos de criminalización de ciertas conductas y en este sentido, reelabora en su desarrollo concreto, una forma de relacionar las condiciones de vida de los sujetos y los procesos de criminalización (tanto en términos de conducta criminal como en cuanto al accionar de las agencias de política criminal).

La prevención social está orientada a la intervención en las condiciones de vida de los destinatarios, a fin de transformar los cursos de acción y las conductas anti-sociales de los sujetos identificados por su potencial disruptividad social. La intervención está orientada a regular las conductas y las prácticas de aquellas poblaciones que generalmente por sus condiciones de vida (y de trabajo) participan en estos programas como población objetivo. En concatenación, el propósito de estas intervenciones es reducir las tasas de criminalidad e intentar dar respuesta a los sectores sociales que se sienten amenazados por los destinatarios de estos programas. Uno de los grupos regularmente individualizados como potenciales delincuentes y, por ende, como población objetivo de estas políticas son los jóvenes varones de sectores populares provenientes de territorios asociados al “problema de la inseguridad”. De territorios habitados y transitados por un *underclass* al cual se le atribuye la falta de la “cultura del trabajo” y el aumento de la criminalidad. La relación entre programas de prevención social, jóvenes y condiciones de vida en Argentina será retomada en el capítulo 3 de este trabajo.

En función a esto, en el siguiente capítulo se focaliza en las distintas políticas estatales de Argentina que entre los años 2000 y 2015 tuvieron como población objetivo a los jóvenes de sectores populares. En primer lugar, se observan las políticas de prevención social del delito que se crearon a principios de la década del 2000 como respuesta estatal ante la emergencia de la cuestión de la inseguridad; y por otra parte las intervenciones sociales más relevantes emergentes tanto del campo de la seguridad social como del campo asistencial que durante el ciclo político de gestión de gobierno del Kirchnerismo (2003-2015) tuvieron a la noción de inclusión social como eje transversal.

Capítulo 3

Políticas sociales, Seguridad y Trabajo: De las estrategias de prevención social del delito a las políticas de inclusión social de jóvenes en Argentina

3.1. Reformas en el campo de la política social en el período de hegemonía neoliberal en Argentina

En la década del noventa comenzaron a desarrollarse en Argentina una serie de reformas en distintas áreas sociales en convergencia con la nueva estrategia neoliberal de liberalización económica. Estas reformas implicaron una profunda transformación de la política social, fundamentalmente en el campo de la seguridad social (como la mercantilización parcial del sistema previsional) y la legislación laboral (flexibilización del contrato de trabajo y desregulación del mercado de trabajo), basada en la deslegitimación del Estado como garante de protección social y en la re-mercantilización de la fuerza de trabajo. El objetivo de estas reestructuraciones era amalgamar la estructura del empleo a los requerimientos del nuevo proceso productivo y económico³³. Este proceso tuvo como consecuencia el aumento del desempleo como también del empleo precario y marginal (Cortes y Marshal, 1999; Soldano y Andrenacci, 2006).

Con estas transformaciones la lógica de la seguridad social y los derechos sociales perdió centralidad en el campo de la política social como mecanismo de integración social en el marco de un proceso general de retroceso de la asalarización formal y de una paradigmática privatización de la seguridad social, des-socialización de los riesgos sociales y asistencialización de la política social (Ayo, 2013). Las nociones de eficacia y eficiencia, inherentes a la lógica gerencialista³⁴ neoliberal, adquirieron relevancia en este campo desplazando a la noción de derechos (De Marinis, 2004).

En este marco, se redefinieron diferentes mecanismos y discursos orientados a la integración social como también distintas categorías de sujetos a ser integrados en un contexto de declive del trabajo asalariado formal (Grassi, Neufeld, Hintze, 1994; Soldano y Andrenacci, 2006). Estas nuevas categorías de sujetos/poblaciones objetivo fueron delimitadas a partir de las nociones de *pobreza*, *marginalidad* y *exclusión social* que caracterizaron la situación socio-económica del período como resultado de la estrategia económica neoliberal. Estos problemas sociales demandaron la creación de nuevos modos de regulación de lo social.

³³ La desestructuración de las protecciones sociales clásicas vinculadas al trabajo asalariado formal fue un reclamo nodal de los sectores empresarios quienes indicaban que el alto costo laboral desalentaba la inversión de capitales privados en el país y que las protecciones sociales reducían la disciplina, la competencia y la eficiencia laboral, obstaculizando el desarrollo de la nueva estrategia de acumulación (Cortes y Marshal, 1999).

³⁴ “Una racionalidad que hace propios los principios de economización de los recursos, de monetarización de los riesgos, de eficacia de la ecuación coste-beneficio” (Di Giorgi, 2006:131).

Se delimitaron nuevas formas de intervención desvinculadas de la noción de derechos, basadas en la lógica de la asistencia focalizada en grupos específicos identificados como sujetos carentes, como población necesitada en situación de pobreza y/o vulnerabilidad social a la cual se le asigna una “ayuda económica” de manera transitoria(Grassi, 2003; Ayos, 2013; Danani y Hintze, 2011).Se crearon diferentes programas asistenciales contra la pobreza, la exclusión social y de promoción del empleo (varios de ellos recomendados y financiados por organismos internacionales como el Banco Mundial, el Banco Interamericano de Desarrollo, entre otros), con *transferencias monetarias condicionadas* tipo workfare³⁵. Esta modalidad, característica de las políticas sociales asistenciales desde finales de la década del ochenta, implica que el otorgamiento del estipendio o del subsidio(en términos de “ayuda” asistencial) depende del cumplimiento de una contraprestación en forma de trabajo o de capacitación laboral (Soldano y Andrenacci, 2006).Estas intervenciones asistenciales tipo workfare, que se han diseminado en América Latina y en Argentina, se fundan en la concepción de la desocupación como resultado de la falta de formación y capacidades para el trabajo de los sujetos. Como sujetos que no han logrado adaptarse a las exigencias de la nueva estrategia económica de acumulación, carentes de la “cultura del trabajo”. Por este motivo, la contraprestación en forma de trabajo o la capacitación laboral tiene como propósito la transformación de la subjetividad de los destinatarios a fin de que puedan adquirir e internalizar las capacidades laborales necesarias para su inserción en el mercado de trabajo (Cortes y Marshall, 1999; Grassi, Neufeld y Hintze, 1994; Grassi, 2003; Soldano y Andrenacci, 2006; Danani y Hintze, 2011; Grondona, 2012).La política social durante este período tuvo un carácter secundario en la gestión de la cuestión social porque era el crecimiento económico el que factor principal debía generar empleo y resolver la exclusión y vulnerabilidad social.

Las políticas sociales que se impulsaron en ese período estaban fundadas en la premisa de que los sujetos deben responsabilizarse por sus condiciones de vida y de trabajo mejorando y/o potenciando su “empleabilidad”³⁶ para integrarse al nuevo orden económico y social que instituye al mercado

³⁵ “Concepto vinculado a la asistencia con subsidios estatales que contempla como obligación una contraprestación laboral que generalmente se realiza en condiciones de precarización y flexibilización del trabajo. A diferencia del welfare clásico, el workfare enfatiza el mérito individual por encima de la solidaridad colectiva” (Wacquant, 2011:s/n). Esta modalidad es comprendida como política centralmente neoliberal orientada a la gestión de las poblaciones (Grondona, 2012).

³⁶Desde la década del noventa las recomendaciones de distintos organismos internacionales, (como la Unión Europea, Banco Mundial, CEPAL, entre otros), se orientaron a propugnar que los y las trabajadoras deben mejorar su empleabilidad potenciando sus habilidades y capacidades, aumentando su autonomía para adaptarse a las transformaciones económicas e insertarse en el mercado laboral y (Pérez y Barrera Insua, 2017). Esta noción remite a las propuestas neoliberales de promover la responsabilización de los sujetos por sus posibilidades de acceso al trabajo y focaliza en las capacidades y en los comportamientos de los mismos (Grondona, 2012).

como medio legítimo para la satisfacción de necesidades y la obtención de protección social (Grassi, 2003). Desde la perspectiva de Young (2015), para la racionalidad neoliberal la inclusión se convierte “...en el proceso de llevar al actor al mundo de la razón. No sugiere cambios en la estructura para mejorar los problemas de la pobreza, sino cambiar al actor para que pueda actuar “racionalmente” como sus homólogos de la clase media” (2015:151).

De este modo, estas políticas se formularon en gran medida en articulación con la lógica de lo comunitario/territorial como espacio de intervención y como uno de los modos que se construyeron para intentar sostener un mínimo de integración social y contener el conflicto social.

3.1.1. La cuestión de lo local y lo comunitaria en las políticas sociales

Con la desestructuración de los Estados de Bienestar y el debilitamiento de los mecanismos tradicionales de integración y cohesión social la idea de sociedad, de lo social, como espacio estratégico de intervención se fragmentó y perdió centralidad. La comunidad y lo local fueron construidos como nuevos ámbitos de la política social, como también de la política penal (considerando a los programas de prevención comunitaria o de prevención social), en sintonía con la delimitación de nuevas categorías sociales de intervención. Se crearon políticas sociales asistenciales focalizadas en territorios específicos y en poblaciones objetivo definidas por sus características personales, por su situación de vulnerabilidad social, y/o a partir de criterios subjetivos sobre su “supuesta peligrosidad” como productores de conductas antisociales y delictivas (De Marinis, 2004).

En Argentina lo local/territorial como espacio de intervención emergió inicialmente en la década del sesenta y setenta con la racionalidad desarrollista. El desarrollismo postuló al desarrollo comunitario como modalidad estratégica de intervención en poblaciones marginales para lograr el desarrollo económico y social precisamente en un contexto en el cual la noción de marginalidad emergió en los debates académicos y políticos (se profundiza sobre esta cuestión en el capítulo 4 de esta monografía). Sin embargo, la noción de comunidad, asociada a las nuevas lógicas de las políticas sociales, ha sido fundamentalmente reeditada y reactualizada por las racionalidades neoliberales en la década del noventa con la creación de diferentes programas sociales asistenciales (Grondona, 2012). Desde entonces se diseñaron diferentes programas que tuvieron a lo local o la comunidad como espacios centrales de intervención (Chiara 2004; Chiara y Di Virgilio, 2005; Catenazzi y Da Representacao, 2017), que implicó la fragmentación y focalización territorial, con el

propósito de particularizar las demandas y construir y fortalecer vínculos de proximidad entre los organismos estatales y los actores sociales/comunitarios.

Una de las características de los programas asistenciales de transferencia condicionada de ingresos que se desarrollaron durante esos años es que tuvieron al espacio local/comunitario como ámbito de intervención y fueron las mujeres de sectores populares una de sus principales receptoras (población objetivo) como articuladoras entre la política social asistencial y la comunidad (como el Plan Mas Vida del Ministerio de Desarrollo Social de la Provincia de Buenos Aires creado en el año 1994). Estas intervenciones tuvieron como propósito la promoción y el impulso del “rol productivo de las mujeres” para la mejora de la situación económica del hogar familiar. Sin embargo, algunas autoras comprenden que estas políticas reforzaron el rol reproductivo y como responsables principales de las tareas de cuidado en cuanto la participación de las mujeres en el programa se circunscribió a su carácter de madres/jefas de familia (Anzorena, 2010:730), reafirmando el “lugar” de las mujeres en contextos de pobreza y vulnerabilidad. Estas tensiones y discusiones guardan vigencia y continuidad en los debates sobre las políticas sociales que se han delimitado en Argentina desde finales del siglo XX y durante la primera década del siglo XXI. Convocan a la problematización de las formas de participación y de inclusión de las mujeres en las políticas sociales.

3.2. La emergencia de la inseguridad en Argentina: Los jóvenes como población destinataria de los programas de Prevención Social del Delito.

Desde mediados de la década del noventa se intensifica en Argentina la politización y mediatización de la cuestión de la in-seguridad fundamentalmente en términos punitivistas (Sozzo, 2007). Los jóvenes fueron uno de los grupos sociales intensamente estigmatizados como productores de violencia y criminalidad, asociados al problema de la “inseguridad”, protagonizando los debates públicos y políticos sobre el control del delito (Ayo, 2014). Sus prácticas, discursos e identidades fueron negativizadas (Chavez, 2005), como también los barrios y territorios que transitan los cuales durante la primera década del 2000 han sido regularmente policializados³⁷ (López, 2017).

En este marco, a finales de la década del noventa se produjo una confrontación de discursos y perspectivas en relación a la cuestión del delito y las formas de control y regulación. Desde los

³⁷A modo de referencia, *el Operativo Cinturón Sur del Ministerio de Seguridad de la Nación surgió* hacia fines de 2010 con el objetivo de custodiar y pacificar los barrios con mayores niveles de pobreza y vulnerabilidad del sector sur de la Ciudad de Buenos Aires por medio de la instalación de las fuerzas de seguridad (López, 2017).

sectores políticos neoconservadores propulsaban como respuesta principal la “mano dura” frente al delito y el endurecimiento penal. Este discurso tuvo a Carlos Ruckauf, en ese entonces gobernador de la Provincia de Buenos Aires, como su principal exponente bajo el lema “hay que meterle bala a los delincuentes”, principalmente durante la campaña electoral del año 1999. Sin embargo, desde otros posicionamientos más moderados sobre la cuestión de la inseguridad postularon la delimitación de estrategias de prevención del delito como propuesta alternativa a la retórica neoconservadora de intensificación de las respuestas penales y policiales (Ajos, 2014).

De este modo, y como resultado de este enfrentamiento, surge en el año 2000 el Plan Nacional de Prevención del Delito (PNPD) del Ministerio de Justicia y Derechos Humanos de la Nación y, en el año 2001, en el marco de este Plan se crea el Programa Comunidades Vulnerables (PCV). Esta política estaba orientada a jóvenes entre 16 y 30 años de edad “en conflicto con la ley” y en articulación con el Programa de Empleo Comunitario (PEC) que otorgaba un estipendio en dinero a aquellos jóvenes que participaran de las actividades del PCV (proyectos comunitarios, reuniones y trabajos grupales, entre otras). La participación de estos se tornaba un eje estructurante, pasando a un segundo plano la transferencia de ingresos, en cuanto habilitaba la organización de acciones por parte de los agentes del programa orientadas a la propiciar la internalización de capacidades laborales en los jóvenes (para el “*retorno de la cultura del trabajo*”). Esta lógica se presentaba en discusión y en detrimento de la “simple asistencia” (la transferencia de ingresos no condicionada), modalidad intensamente cuestionada por los críticos de las políticas de bienestar como promotora de la “cultura de la dependencia” en las poblaciones objetivo. Posteriormente, en el año 2008 se crea el Programa de prevención social del delito “*Intervención multiagencial para el abordaje del delito en el ámbito local*” (PIM) de la Secretaría de Seguridad Interior (PNUD) que tuvo vigencia hasta el año 2010. Ambos programas estuvieron articulados con un programa asistencial (PEC) y organizados bajo la lógica territorial/comunitaria. Es decir, mostraron una articulación estratégica entre la política criminal y las políticas sociales asistenciales tipo workfare a partir de una territorialización segmentada de la intervención en comunidades y barrios populares específicos “asociados a la criminalidad” por sus condiciones de vida. La modalidad de intervención de estas políticas se basaba en la construcción de lazos/vínculos de proximidad y cercanía con los jóvenes como forma de contención y prevención de “conductas antisociales” y violentas. La particularidad de los programas de prevención social del delito radicaba en que la *población objetivo* delimitada no necesariamente estaba vinculada a hechos delictivos concretos, sino que era individualizada a partir de su potencial *riesgo o peligrosidad* como infractores de ley y por residir en determinados barrios populares

homologados como peligrosos (Ayo, 2013; 2014). Si bien los destinatarios de los programas de prevención social eran fundamentalmente varones en situación de vulnerabilidad socioeconómica, y por ende, considerados como población vulnerable para la comisión de delitos, también participaban mujeres identificadas como “en riesgo” (sin haber realizado efectivamente algún ilegalismo) y en situación de vulnerabilidad. Las jóvenes eran incluidas en estos programas por tener nexos o vínculos cercanos con familiares en conflicto con la ley y/o por no contar con acompañamiento de varones que realizaran aportes económicos en su hogar, principalmente si éstas eran madres o estaban atravesando un embarazo. Es decir, las mujeres participaban en estos programas por su condición de madres “solas”, sin “acompañamiento masculino” que oficie de “proveedor” y “sostén” económico, situación que las ubicaba en una posición de supuesta cercanía a los círculos delictivos (Medan, 2013; 2016; 2017). Ambas políticas finalizaron entre los años 2008 y 2010.

Interiorizándonos en los debates sobre los programas de prevención social del delito en Argentina, Ayo (2010, 2012) postula que estas intervenciones participan de los procesos de criminalización y estigmatización de la pobreza como también de las conductas, las prácticas y las identidades de los jóvenes de sectores populares, en cuanto se fundaban en los supuestos nexos entre condiciones de vida, desempleo y criminalidad, reforzando estereotipos y prejuicios. Asimismo, comprende que en ellos también se inscribe la discusión en relación a los objetivos que efectivamente persiguen: la protección e inclusión social de los jóvenes en situación de vulneración de derechos o, en un contexto de intensificación del reclamo securitario, la prevención de prácticas delictivas a través de la intervención en las condiciones de vida de jóvenes de sectores populares “en riesgo” para la protección de los sectores sociales demandantes de seguridad. No obstante, este enfoque que pone en cuestión a estas nuevas estrategias es discutido por Medan (2017) quien relativiza los efectos estigmatizantes de estos programas y comprende que contaban con legitimidad comunitaria en cuanto permitían identificar a los jóvenes del barrio que se encontraban “en prevención”, es decir alejados del delito.

3.3. Jóvenes y políticas sociales: problematizaciones e intervenciones en clave de inclusión, seguridad y asistencia en la Argentina durante el ciclo 2003-2015.

La inclusión social a través de la lógica de la seguridad social fue uno de los ejes rectores que marcaron la redefinición del Estado a partir del año 2003. Hasta el año 2015 se delimitaron un conjunto de políticas sociales y laborales desde el Ministerio de Trabajo, Empleo y Seguridad Social (MTESS), el Ministerio de Desarrollo Social (MDS) y principalmente la ANSES, que transformaron

el perfil del Estado. Estas intervenciones estuvieron orientadas a ampliar la protección social en un contexto signado por las dificultades para reducir el desempleo y la elevada informalidad laboral (Grassi, 2016). Es decir, fueron estrategias de inclusión social ante las condiciones estructurales del mercado de trabajo que se agudizaron hacia el año 2009 con la desaceleración económica (Perez y Barrera Insua, 2017).

Las nuevas intervenciones emergentes del campo de la seguridad social (como las moratorias previsionales, la AUH, entre otras) significaron la ampliación de la protección social a sectores sociales históricamente sin cobertura, como los trabajadores informales, las empleadas domésticas, los desocupados y los jóvenes, y al mismo tiempo la pérdida de centralidad de la lógica asistencial condicionada. Esta recentralización de la lógica de la seguridad social y los derechos sociales en el campo de la política social, como vía principal para la inclusión social, marcó un debilitamiento de las políticas asistenciales tipo workfare (algunas en articulación con los programas de prevención social del delito) (Ayos, 2013). En este sentido, en el año 2009 se debilitan los programas de prevención del delito (como el Programa Comunidades Vulnerables³⁸) (Ídem, 2013).

La política social fue reposicionada como estrategia central para la reactivación del empleo y para la ampliación horizontal de la capacidad de protección social hacia aquellos sectores en situación de vulnerabilidad y/o exclusión social. En este sentido, la inclusión social fue puesta en juego a través de la lógica de la seguridad social que ofició (de maneras divergentes) como eje principal de las nuevas políticas sociales. Aunque se crearon programas sociales con elementos y categorías que permiten asociarlos con la modalidad workfare (podríamos identificar en este sentido al Programa Jóvenes con Más y Mejor Trabajo), como la noción de empleabilidad, la noción de derechos se tornó un eje transversal (y central) de las nuevas intervenciones.

Uno de los grupos afectados por el desempleo y la informalidad laboral fueron los jóvenes (mayoritariamente los jóvenes entre 15 y 24 años de edad) desde la década del noventa (Aparicio-Castillo, 2013; Miranda, 2015). Por esta razón, principalmente desde el año 2008 y 2014 se crearon distintas políticas sociales orientadas a jóvenes.

³⁸ Este programa fue creado en el marco del Plan Nacional de Prevención del Delito (Ministerio de Justicia, Seguridad y Derechos Humanos de la Nación) orientado a jóvenes de 16 a 30 años “en conflicto con la ley” y estuvo vigente en diferentes provincias del país entre los años 2001 y 2008, en articulación con el Programa de Empleo Comunitario (PEC) del Ministerio de Trabajo y Seguridad Social de la Nación. El PEC fue creado en el año 2003 y otorgaba un estipendio en dinero como contraprestación a la participación de los jóvenes en las actividades del programa (Ver Ayos, 2010, 2012, 2013).

En el año 2009 se crea la Asignación Universal por Hijo (AUH)³⁹ y en el año 2014 surge el Programa PROGRESAR, como componentes no contributivos de la seguridad social. Una de las características más relevantes de la AUH como del Programa PROGRESAR es que cambiaron la impronta de las contraprestaciones y condicionalidades clásicas para la transferencia de ingresos. En el caso de la AUH, la presentación de certificados educativos y sanitarios es requisito para la percepción de la asignación. Esta condición a cumplimentar por parte de los padres, las madres o los tutores legales, es comprendida por algunos autores como un mecanismo institucional que tiene como propósito intentar garantizar el ejercicio de derechos de niños, niñas y jóvenes. De este modo, este requisito establece diferencias con la lógicas de las contraprestaciones de los programas tradicionales (Danani, 2013; Ayo, 2013). Por otra parte, el PROGRESAR tiene como único requisito para el cobro del estipendio que la/el titular curse estudios en alguna institución educativa, lo cual también se instituye en este caso como un modo de promover el ejercicio del derecho a la educación y el reconocimiento de los jóvenes como sujetos de derecho. Estos cambios en las condicionalidades de estos programas marcan rupturas con las contraprestaciones tradicionales de los programas asistenciales tipo workfare.

Por otra parte, en el año 2008 y 2009 se crearon dos programas de corte asistencial para la inclusión social de jóvenes de sectores populares que revisten ciertos nexos (elementos y nociones) con la modalidad workfare. Estos programas tienen como propósito (directa o indirectamente) promover que los jóvenes puedan insertarse en el mercado de trabajo. En primer lugar, el Programa Jóvenes con Más y Mejor Trabajo⁴⁰ (PJMyMT) del (ex) Ministerio de Trabajo, Empleo y Seguridad Social de la Nación⁴¹ en el año 2008 y, por otra parte, el Programa ENVIÓN⁴² de la Subsecretaría de Políticas Sociales de la Provincia de Buenos Aires en el año 2009.

El Programa JMMyMT está dirigido a jóvenes entre los 18 y 24 años que se encuentren desempleados y/o que no hayan completado el nivel primario y/o secundario de la educación formal. Esta política tiene como objetivo generar el acceso a la escolaridad obligatoria, a capacitaciones laborales y/o a la realización de prácticas/pasantías de trabajo en empresas o en el sector público

³⁹ Para niños, niñas y jóvenes de familias en situación de desempleo o informalidad laboral desde el primer mes de vida hasta los 18 años.

⁴⁰ Fue creado por la Resolución N° 497 del Ministerio de Trabajo, Empleo y Seguridad Social de la Nación el 13 de mayo de 2008.

⁴¹ En septiembre de 2018, en el marco de un proceso de ajuste estructural, el Presidente Mauricio Macri eliminó nueve ministerios nacionales, entre ellos el Ministerio de Trabajo, Empleo y Seguridad de la Nación que fue convertido en secretaria (a cargo de Jorge Triaca).

⁴² Está destinado a chicos entre 12 y 21 años en situación de “vulnerabilidad social”. Este Programa tiene como objetivo central la inclusión, la contención, el acompañamiento y el diseño de estrategias que fortalezcan la estima de los jóvenes y brinden igualdad de oportunidades. Creado a través de la resolución N° 9 del Ministerio de Desarrollo Social.

como contraprestación para la transferencia de ingresos. Es decir, y en términos generales, su propósito es que los participantes internalicen herramientas y capacidades para el trabajo a través de la realización de contraprestaciones en forma de prácticas o capacitaciones laborales. El supuesto (subyacente) es que la desocupación de estos es producto de la deficiente o ausente formación y experiencia laboral. En este sentido, en esta intervención las nociones de empleabilidad y de contraprestación se tornan cruciales pero con menor intensidad que en otros programas workfare. En este sentido, tanto en los documentos del programa como en el trabajo de campo realizado emerge la tensión entre el contexto socio-económico de elevada precarización laboral y desempleo, y las capacidades de los sujetos para participar del mercado de trabajo. Se reconoce y visibiliza que la participación de los jóvenes en el mercado de trabajo está condicionada por el contexto económico y no se ciñen únicamente a decisiones ni capacidades personales.

Esta modalidad de programa se inscribe como mecanismo institucional para propiciar la inclusión laboral de jóvenes a fin de que puedan ser titulares de los derechos y las protecciones del trabajo protegido. Es decir, impera una racionalidad que intenta articular las nociones de trabajo-protección-bienestar (propia de los históricos estados sociales). No obstante, también tiene como objetivo subyacente transformar a los participantes en sujetos “responsables” e “independientes” de las políticas sociales (Young, 2015). Además, regularmente las prácticas laborales que realizan los jóvenes en el marco de estos programas están precarizadas en cuanto perciben ingresos mínimos. Como refiere Rawal (2008), son incluidos en trabajos precarizados, en relaciones de explotación y en los márgenes del sistema⁴³. En este caso con la particularidad de que para muchos es este (el programa) la puerta de acceso al trabajo por lo cual se podría considerar que la iniciación vierte sentidos en tensión entre la formalidad-informalidad del trabajo.

Por otra parte, el programa ENVIÓN está orientado a jóvenes en situación de vulnerabilidad social y en “conflicto con la ley”. Tiene una impronta territorial central, en cuanto funciona en distintas sedes barriales, y tiene como propósito principal promover que los jóvenes participen en distintos talleres y actividades a fin de generar un vínculo de contención con estos. Dicha participación es requisito fundamental para acceder al cobro de la beca. Estar inscripto o estar cursando estudios en una institución formal es condición pero no requisito excluyente para ser parte

⁴³“...incluir personas en un sistema de mercado donde se les asigna a ellos un trabajo de baja categoría, sin sentido e incierto, sin la garantía de posibilidades de movilidad, no es inclusión social sino simplemente una refundación de las líneas de exclusión social dentro del mercado de economía” (Young, 2015:154).

del programa. De esta forma, esta modalidad de “protección” para la inclusión social se lleva adelante a través del acompañamiento que realizan cotidianamente los operadores del programa para la generación de capacidades laborales para que puedan insertarse en el mercado laboral. Al mismo tiempo, para acceder a este programa media una evaluación para detectar si el/la joven está en riesgo o no, es decir, para detectar si se encuentra en una situación de vulnerabilidad y/o en conflicto con la ley penal.

En este Programa la territorialidad de la política se configura en diferentes sentidos. La construcción de vínculos de proximidad con los jóvenes es la forma de intervención que caracteriza a esta política enmarcada en la promoción de derechos. A través de esta intervención se busca contenerlos y acompañarlos para prevenir conductas antisociales. Si bien se trata de un programa de transferencia condicionada de ingresos, el estipendio se traslada a un segundo plano, se prioriza la construcción de lazos de proximidad con los jóvenes, como medio para promover la formación personal y laboral, para brindarles acompañamiento, contenerlos, en pos de promover el ejercicio de derechos. La construcción de vínculos con los jóvenes se configura como el modo de gestionar y canalizar las violencias que viven cotidianamente, como el hostigamiento policial y la pauperización de sus condiciones de vida.

Con la creación de diferentes políticas sociales orientadas a jóvenes, particularmente entre los años 2008 y 2014, como la AUH, el Programa Progresar, el Programa Jóvenes con Más y Mejor Trabajo, y el Programa de Responsabilidad Social Compartida “Enviación”, emergentes tanto del campo de la seguridad social como del campo asistencial, se intentó ampliar la protección social hacia este sector social desde una perspectiva de derechos, siendo el *trabajo y la inclusión social* los ejes articuladores en las mismas. En este sentido, podemos observar que el acceso a la protección social durante esos años no estuvo subordinado a la inclusión en trabajos registrados-formales.

Capítulo 4

Inclusión social: discursos, discusiones y perspectivas. La exclusión, vulnerabilidad, marginalidad y desafiliación social en debate.

En los últimos años la noción de *inclusión social* ha sido preponderante en los debates públicos y políticos sobre los problemas sociales como en las intervenciones sociales que se han implementado en la Argentina, centralmente en relación a los jóvenes de sectores populares. Sin embargo, esta noción tiene diferentes conceptualizaciones que se han ido transformando constantemente a lo largo del tiempo, en distintos contextos políticos, sociales y económicos, y desde distintas perspectivas teóricas y marcos de referencia (Pradhan, 2006).

En este sentido, este capítulo tiene como objetivo explorar y analizar distintas conceptualizaciones y perspectivas teórico-conceptuales sobre el concepto de inclusión social, retomando diversos enfoques y problematizaciones sobre aquellas categorías que intentaron aprehender las nuevas dinámicas y procesos sociales que se abrieron a partir de la crisis de las sociedades salariales y de los históricos mecanismos de integración social, como lo son las nociones de vulnerabilidad, desafiliación, marginalidad y la exclusión social.

La noción de inclusión social se origina en la década del setenta en Europa, en el marco del proceso de transformación neoliberal de las relaciones de producción post-fordistas y de la crisis de los estados de bienestar, y comienza a utilizarse asociado a su par opuesto la exclusión social (Pradhan, 2006; Young, 2015; Rawal, 2008; Aquin, 2011).

Desde la década del setenta, con la crisis capitalista, del trabajo asalariado formal (vinculado al aumento exponencial del desempleo y la informalidad laboral) y el debilitamiento de los históricos soportes socio-institucionales orientados a la protección social en las sociedades salariales, se produjo una ruptura progresiva y masiva de los vínculos y lazos sociales. La lógica de la solidaridad social y los derechos sociales fue puesta en cuestión en pos de la re-mercantilización de la fuerza de trabajo (Rosanvallon, 2007; Pitch, 2009). Es precisamente en este contexto, de emergencia de lo que algunos autores denominan como la “nueva cuestión social” y de declive de los mecanismos tradicionales de integración social vinculados al trabajo asalariado formal, en el cual surge el concepto de inclusión y de exclusión social, desde un enfoque relacional y dicotómico (Leyton Navarra y Muñoz Arce, 2016).

En referencia a esta relación “dicotómica”, Cameron indica que:

Where a conceptualization of inclusion does appear in the social exclusion literature, it is often only indirect. Frequently, for example, it appears in invocations of ‘normal’ social expectation/participation

or, more commonly, 'mainstream' applied to various things that people are understood to be excluded from: labor market, economy, society, culture, citizenship, etc. (...). As this implies, social inclusion is most commonly defined only negatively – as whatever is not socially excluded. For this reason, much of the discussion of social inclusion is conceptually dominated by exclusion – social exclusion is the datum point against which social inclusion is both empirically measured and conceptually defined (Cameron, 2006 en Rawal, 2008:172).

Donde aparece una conceptualización de inclusión en la literatura de exclusión social, a menudo es solo indirecta. Con frecuencia, por ejemplo, aparece en invocaciones de expectativa/participación social 'normal' o, más comúnmente, 'mainstream' aplicado a varias cosas de las cuales se entiende que las personas están excluidas de: mercado laboral, economía, sociedad, cultura, ciudadanía, etc. (...). Esto implica que la inclusión social se suele definir comúnmente solo de manera negativa, como todo lo que no está excluido socialmente. Por esta razón, gran parte de la discusión sobre la inclusión social está dominada conceptualmente por la exclusión: la exclusión social es el punto de referencia contra el cual la inclusión social se mide empíricamente y se define conceptualmente (Traducción propia).

En este sentido, Ruth Levitas (1998; 2005) analizó el discurso y las políticas sociales⁴⁴ orientadas a la exclusión-inclusión social del gobierno del “Nuevo Laborismo” (de orientación política de centro-derecha neoliberal) encabezado por Tony Blair en la década del noventa en el Reino Unido, con el objetivo de construir un dispositivo analítico. Esta autora elaboró una tipología basada en tres discursos sobre la exclusión social que implican asimismo un posicionamiento/perspectiva sobre la inclusión (en términos relacionales), es decir una definición sobre quiénes son los incluidos y los excluidos, y sobre las estrategias que desde cada enfoque se entretienen para enfrentar esta cuestión. Estas tres modalidades que delimitó son: un *discurso redistribucionista (RED)*, un *discurso de clase baja moral (MUD)* y un *discurso de la integración social (SID)*⁴⁵. El discurso redistribucionista (RED) postula a la exclusión como resultado de un proceso continuo de privaciones y desigualdades y como la cara opuesta, el anverso, de la ciudadanía. Es decir que posiciona a la inclusión en términos de ciudadanía a través de la sustancial distribución de recursos, de la riqueza y del poder. Por otra parte, el “moral underclass discourse” (MUD) focaliza en las conductas de los sectores populares, demonizando y criminalizando a poblaciones específicas como a los jóvenes y a madres “solas”. Desde este enfoque se comprende al trabajo como mecanismo central para promover el cambio y el disciplinamiento moral y cultural de la “*underclass*”, en pos de erradicar la “*cultura de la dependencia*” que propiciaron las políticas sociales de los Estados de Bienestar. Es decir, la inclusión estaría mediada por la transformación de sus comportamientos culturales, asociados a la

⁴⁴ Una de las políticas sociales para la inclusión social del “Nuevo Laborismo” en el Reino Unido fue la “Unidad de Exclusión social” orientada a grupos “en riesgo” para “prevenir” la exclusión social (Young, 2015).

⁴⁵ Estas siglas refieren en inglés a: *redistributionist discourse (RED)*, *moral underclass discourse (MUD)* y *social integrationist discourse*.

delincuencia e identificados como las causas de la exclusión, a través del trabajo asalariado, del retorno de la “*cultura del trabajo*”. Finalmente, el discurso de la integración social (SID) comprende al trabajo asalariado y protegido como mecanismo fundamental para sostener la cohesión social en las sociedades modernas. Este discurso más clásico, que ha estructurado históricamente a las sociedades capitalistas, asocia intrínsecamente a la ciudadanía con los derechos del trabajo. Limita y amalgama a la inclusión social a la participación de los sujetos en el mercado de trabajo formal y remunerado, con las consecuencias y efectos que este enfoque ha tenido en relación al reconocimiento de derechos a las mujeres que realizan trabajos de cuidado y doméstico sin remuneración ni protección social. Esta perspectiva, que postula la ampliación de derechos y de la población protegida a través de la inclusión en el mercado de trabajo, encuentra su límite en el aumento exponencial (actualmente en términos estructurales) del desempleo y de la informalidad laboral durante las últimas décadas (Levitas, 1998; 2005).

Desde otra perspectiva, Elsen Oyen (1997) entiende que el concepto de inclusión social como también el de exclusión social, más que conceptos analíticos son conceptos políticos utilizados por motivos políticos en un contexto de transformaciones económicas y sociales estructurales. Además, comprende que la visión dicotómica entre inclusión/exclusión no permite dar cuenta de los procesos y de las distintas situaciones que atraviesan las personas en su trayectoria de vida. Por este motivo, es crítico de la utilización de indicadores de exclusión como forma de dar cuenta de esta situación.

Como señalamos, el concepto de *exclusión social* se originó en Francia con la publicación de “Les Exclus” de Lenoir⁴⁶ en 1974, en un contexto de mutación de las relaciones productivas con el comienzo de la emergencia de la estrategia económica neoliberal, y luego se expandió su implementación en la Unión Europea (principalmente occidental). La publicación de Lenoir focalizaba precisamente en poblaciones particulares de los sectores populares que habían sido excluidos de la protección social y de los empleos estables (de la “participación social activa”), del “progreso” de la posguerra, a pesar de que desde finales de la segunda guerra mundial se había ampliado la cobertura proteccional con los Estados de Bienestar en niveles nunca antes alcanzados (Pradhan, 2006; Levitas, 1998; 2005; Rawal, 2008; Castel 2015; Nun, 2001). Es decir, surgió en sintonía con el comienzo del declive del empleo estable y el deterioro de los mecanismos y las instituciones que sostuvieron la integración y la inclusión social durante treinta años pero que aún se encontraban consolidados en Europa. Sin embargo, esta noción tomó preponderancia principalmente

⁴⁶ Algunos autores indican que una primera aparición de este concepto fue en el libro de Pierre Massé (1965) y luego en el de René Lenoir, ambos en Francia (Nun, 2001).

en la década del noventa con la profundización de las transformaciones políticas, económicas y sociales neoliberales y con el aumento exponencial del desempleo y la precarización laboral. Es decir que fue adquiriendo relevancia progresivamente (Nun, 2001). Algunos autores indican que fue utilizada principalmente por los organismos internacionales desde un enfoque neoliberal como forma de identificar a aquellos grupos poblacionales expulsados de las instituciones de protección tradicionales, de los soportes sociales e institucionales vinculados al trabajo asalariado (Ramos Calderón, 2012; Ziccardi, 2010). En este sentido, Luengo comprende que la exclusión social:

Tiene que ver con las transformaciones que se están produciendo en la sociedad (globalización, sociedad del conocimiento y de la información, etc.), así como con los procesos mediante los que las personas, o grupos de ellas, no tienen acceso, o sólo un acceso restringido, a determinados derechos considerados como vitales para vivir con un mínimo de bienestar y seguridad, tales como el trabajo estable, la vivienda digna, la atención sanitaria, la educación, etc., que definen lo que se conoce como ciudadanía social (Luengo, 2005: 7 en Ramos Calderón, 2012:77).

No obstante, Robert Castel (1991; 2015) y Rosanvallon (2007) entienden que esta noción, con sus diversas conceptualizaciones, es imprecisa en cuanto no permite dar cuenta de la complejidad de la situación en relación a la nueva cuestión social. Castel indica, desde una perspectiva procesual, que la exclusión social es presentada comúnmente como un estado, como una situación, invisibilizando los diferentes procesos de desafiliación social y las trayectorias que llevan a la “situación de exclusión”⁴⁷. Procesos y trayectorias que con el avance de las reformas económicas y políticas neoliberales estuvieron signadas por la ruptura y la desintegración de los lazos sociales y por el progresivo desanclaje/desenganche socio-institucional de los sujetos por el declive del trabajo asalariado formal y de la lógica de la seguridad social. Por este motivo, propone el concepto de *desafiliación social* como forma de vislumbrar estos procesos que comenzaron a caracterizar las trayectorias de cada vez más amplias poblaciones en las sociedades post-fordistas (Castel, 2015). El concepto de desafiliación permite dar cuenta de un recorrido, detectando los procesos que lo fueron conformando, antes que de un estado de privación como la exclusión social, porque “el excluido es, de hecho, un desafiado cuya trayectoria está hecha de una serie de desconexiones respecto a estados de equilibrio anteriores más o menos estables, o inestables” (Ídem, 2015:24).

Por otra parte, las nociones de vulnerabilidad y marginalidad social también permiten dar cuenta de estas nuevas dinámicas sociales, de las transformaciones en el mundo social, que se produjeron a partir de las mutaciones en las relaciones y en el modo de producción capitalista. Castel analiza estas

⁴⁷Considerando las estrategias que se han construido en sintonía con el nuevo modelo de acumulación neoliberal, Castel (2015) también critica que esta noción ha sido utilizada en gran medida para construir intervenciones orientadas a controlar a las poblaciones identificadas como “disfuncionales/excedentes” en el nuevo sistema de producción capitalista.

dinámicas y formas de integración social observando la participación y relación de los sujetos en el mercado de trabajo y los soportes socio-institucionales con los que cuentan. Desde este enfoque, identifica a la noción de vulnerabilidad social como una situación previa a la exclusión o la marginalidad, signada por el trabajo informal y/o precarizado y por la debilidad e inestabilidad de los lazos/vínculos sociales. En este sentido, si la exclusión social implica la desconexión absoluta del trabajo formal, el concepto de vulnerabilidad refiere a un estado intermedio entre la integración y la exclusión, a una situación de inestabilidad en relación a los vínculos socio-institucionales de los sujetos, que marca una situación de “riesgo” de estar excluido que, de persistir, puede conducir a la marginalidad o desafiliación social. En concatenación, la *marginalidad social* refiere a la absoluta desconexión de los sujetos del trabajo asalariado y la ruptura de los lazos societales. Por lo cual, reposiciona a la noción de desafiliación antes que al concepto de marginalidad por este proceso de doble desenganche (laboral y relacional-institucional) que caracteriza las trayectorias de las personas (Castel, 1991). Por esta razón, y en clave histórica, hasta la década del setenta la noción de exclusión o marginalidad social hacían referencia a aquellas personas que excepcionalmente no participaban del mercado de trabajo normal ni de alguna de las instituciones tradicionales de la seguridad y protección social. En contraposición, en las últimas décadas, principalmente desde los noventa, ha crecido masiva y constantemente la población en situación de vulnerabilidad y marginalidad (o desafiliación) social por la hegemonía de la inestabilidad y precarización laboral y el aumento del desempleo, factores que apuntalaron los debates sobre la desintegración de los vínculos sociales (Ídem, 1991).

Por otra parte, si el concepto de exclusión social se originó en Europa, las discusiones sobre la noción de marginalidad emergieron principalmente en Latinoamérica en la década del sesenta pero con escasa especificidad conceptual y desde diferentes enfoques. Los primeros registros sobre esta noción se encuentran en los textos de Robert Park y Everett Stonequist, pertenecientes a la Escuela de Chicago, que fueron publicados en la década del veinte y del treinta en Estados Unidos en un contexto de profundización de la problemática urbana y la conflictividad social. La sociología norteamericana, desde un enfoque psico-social y conductual, comprendía a la marginalidad como un problema de comportamientos y de conductas individuales desviadas, puntualmente como un fenómeno social, psicológico, conductual y cultural intrínsecamente relacionado con el crecimiento exponencial de las ciudades, la pobreza y con los procesos migratorios que caracterizaron al siglo XX. Desde esta perspectiva, la marginalidad obstaculizaba la transición hacia la modernidad y el

desarrollo (Grondona, 2012). No obstante, es en Latinoamérica donde se intensifican los debates sobre la marginalidad.

En Argentina en la década del cincuenta, las transformaciones urbanas y sociales se intensificaron por el rápido crecimiento del empleo urbano asalariado industrial, la masiva migración interna (campo-ciudad) y la movilidad social ascendente, precisamente por las características de la estrategia de desarrollo basada en la industrialización (Torrado, 2007). En este marco, inicialmente los sectores marginales eran aquellos que no habían podido acceder a las protecciones sociales de los Estados sociales (Nun, 2001), símil a los orígenes de la noción de exclusión social en Europa. En este sentido, Gino Germani fue uno de los primeros investigadores que en la década del cincuenta introdujo la noción de marginalidad para estudiar la estructura social argentina y dar cuenta de aquellas poblaciones que no lograban participar activamente en el mercado de trabajo con empleos protegidos y estables (Ziccardi, 2010). Focalizaba en los factores sociales, económicos, psicológicos y culturales que la producían, es decir considerando las condiciones socio-económicas y productivas pero con una impronta culturalista y psico-social en conexión con la racionalidad desarrollista en boga en esos años (Grondona, 2012). Las poblaciones marginales eran aquellas que residían específicamente en los asentamientos urbanos, en viviendas precarias y con condiciones de vida y de trabajo pauperizadas, carentes de las pautas y valores culturales vinculados a la “vida moderna” que los excluía del proceso de movilidad social ascendente, a través del trabajo, que caracterizaba a la sociedad argentina en esos años. Es decir, la transición hacia la modernización y el desarrollo estaba mediada por la transformación e integración cultural, en cuanto a sus conductas y comportamientos, de los sectores marginales resistentes a estos cambios (Ziccardi, 2010; Grondona, 2012; Salvia, 2011). De este modo, los marginales eran los que no habían podido ser incorporados al mercado de trabajo formal o alcanzados por las políticas públicas de los Estados de Bienestar, eran los “sectores no incluidos a los procesos de modernización” (Salvia, 2009:s/n), pero que abarcaba a un amplio y heterogéneo sector poblacional (Enriquez, 2017).

Con este mismo enfoque, que podemos considerar en cierto sentido a-crítico de los nuevos procesos de marginalización que comenzaban en la región, el proyecto desarrollista postulaba que el desarrollo de los países subdesarrollados-periféricos estaba entrelazado, en parte, a la superación de las resistencias culturales y la integración social de las poblaciones marginales urbanas. Bajo esta retórica, la marginalidad social era comprendida como excepcional y particularizada en grupos sociales específicos que carecían de estos valores culturales y retrasaban la transición hacia la modernización (Grondona, 2012). En este sentido, Grassi, Hintze y Neufeld (1994) indican que el

paradigma desarrollista apostaba a la construcción y ejecución de políticas públicas (culturales, educativas, entre otras) como mecanismos y estrategias fundamentales para el cambio cultural y el progreso social que obstaculizaba la modernización y el progreso económico. En contraposición, los teóricos de la dependencia comprendían que la marginalidad era una característica estructural de las economías capitalistas periféricas dependientes. Es decir, que las formaciones capitalistas periféricas-dependientes por naturaleza producen marginalidad (Ídem, 1994).

Es a partir de la década del sesenta cuando se intensifican los debates sobre la marginalidad social con el inicio del estancamiento del proceso de industrialización, la expansión del capitalismo financiero, del trabajo precario-marginal, y la agudización de los procesos de marginalización y fragmentación social. Desde una perspectiva teórica marxista-materialista histórica en tensión con el paradigma desarrollista⁴⁸, y observando los mecanismos y los problemas de integración social, José Nun (2001) desarrolló la teoría de la masa marginal para dar cuenta de las transformaciones sociales intrínsecas al capitalismo monopólico financiero-transnacional que emergía y se consolidaba en Latinoamérica. Realizó una lectura estructuralista sobre la cuestión de la marginalidad, entrelazando las mutaciones en el modelo capitalista de acumulación, sus nuevas reglas de funcionamiento particularmente en las formaciones periféricas-dependientes, con el aumento de la precarización de las condiciones de vida y de trabajo de amplios sectores sociales y las formas de integración social. A partir del concepto marxista de “ejército industrial de reserva”, Nun refiere que en el capitalismo competitivo los desempleados-desocupados (como fuerza de trabajo excedente) cumplían una función en el sistema productivo, en términos de regulación de la oferta y la demanda de fuerza de trabajo disponible y de su precio, y que la marginalidad podía ser considerada transitoria y circunstancial. Sin embargo, en el capitalismo monopólico ésta se torna estructural en cuanto existe una parte de la población excedente que no será incorporada al mercado laboral precisamente porque para un sector económico hegemónico (sector monopólico capitalista extranjero) esta fuerza de trabajo excedente no es necesaria para garantizar su funcionamiento y su reproducción. Es decir, que una parte de la superpoblación relativa no se constituye en ejército industrial de reserva. En este sentido, para Nun las masas marginales son las poblaciones excedentes a-funcionales o dis-funcionales que el propio sistema productivo produce pero que no cumplen una función como el ejército industrial de reserva: “La categoría implica así una doble referencia al sistema que, por un lado, genera excedente y, por otro, no precisa de él para seguir funcionando” (Nun, 2001: 87). Como

⁴⁸ El desarrollismo postulaba que “el subdesarrollo era resultado de la estructura económica primaria” que caracterizaba a los países periféricos-dependientes (Grondona, 2012:171).

refiere Grondona (2012), esta masa marginal resulta a-funcional en términos de mercado y puede tornarse dis-funcional en términos políticos, como sectores que pueden ser potencialmente disruptivos para el sistema económico, social y político.

A modo de síntesis preliminar, estas discusiones permiten identificar inicialmente algunas interpretaciones centrales sobre la marginalidad (social): por un lado, un enfoque psicosocial y culturalista (reposicionado por el paradigma desarrollista), que focaliza en las conductas, la personalidad y los comportamientos “desviados-atrasados” de los sectores populares; y, por otra parte, una perspectiva estructuralista que entiende a este fenómeno como estructural resultado de las condiciones del mercado de trabajo y de las transformaciones económicas del sistemas productivo capitalista dependiente-periférico. Es decir, desde este último enfoque la marginalidad social es producto de una forma de organización capitalista de la producción que es estructuralmente excluyente, que define poblaciones “sobrantes-no necesarias” (Grondona, 2012). Asimismo, la perspectiva desarrollista, relacionada con el primer enfoque porque recupera los aspectos culturalistas, comprende que la marginalidad es resultado de la transición inestable hacia la modernización, y le otorga al Estado y a las políticas públicas un papel fundamental en la transformación cultural de “los marginales” en pos del progreso económico y social (Salvia, 2011).

Por otra parte, desde una perspectiva neo-marxista estructuralista latinoamericana la marginalidad constituye un componente estructural de una matriz socio-económico y político-institucional del capitalismo periférico que funciona y se reproduce como parte del sistema social de manera subordinada (Salvia, 2005; 2009; 2011). Por lo cual, y considerando los estudios sobre la estructura social argentina principalmente a partir de las transformaciones sociales y económicas que se han producido desde finales del siglo XX, la noción de marginalidad refiere a aquella parte de la población que no logra la movilidad social ascendente, por segunda o tercera generación consecutiva en Argentina, porque no puede desligarse “de los encadenamientos socio-económicos y político institucionales que generan las condiciones iniciales de marginalidad” (Salvia, 2005:4). De este modo, la marginalidad económica se inscribe en el orden de las relaciones sociales de producción y de reproducción que se entablan en un sistema signado por la dominación y concentración económica del sector financiero y multinacional. Es decir que la marginalidad económica es resultado de la heterogeneidad estructural⁴⁹ que caracteriza a los países subdesarrollados-dependientes (Ídem, 2011).

⁴⁹ La noción de Heterogeneidad Estructural fue introducida por la CEPAL en la década del cincuenta, desde un enfoque estructuralista latinoamericano, para el análisis de las economías y las sociedades (periféricas) en vías de desarrollo. Los

Considerando estos debates, desde la década del setenta en Argentina la estructura social se ha caracterizado por la desalarización de las clases medias y del sector obrero, el aumento del trabajo autónomo y el cuentapropismo, el trabajo marginal y el precario, teniendo como resultado la pauperización de las condiciones de vida y de trabajo de amplios sectores sociales (Torrado, 2007). Es decir, se intensificaron los procesos de movilidad social descendente y la generación de una “nueva marginalidad estructural” principalmente en la década del noventa. Los “marginados” en el siglo XXI se constituyeron “en un conjunto complejo y fragmentado de sectores y fracciones sociales de diferente extracción y posición relativa dentro de la estructura social” (Salvia, 2011:115), de los cuales uno de ellos son los excedente de fuerza de trabajo conformado por mujeres y jóvenes de hogares empobrecidos y sin experiencia laboral (Ídem, 2011).

A modo de conclusión, y como pudimos observar, las nociones de vulnerabilidad, marginalidad, desafiliación y exclusión social se han tornado relevantes durante las últimas décadas en las discusiones sociales y políticas tanto en Europa como en América Latina en sintonía con el advenimiento de las racionalidades neoliberales-neoconservadoras y el cuestionamiento de los Estados de Bienestar como del trabajo asalariado formal y protegido. Los debates sobre estas conceptualizaciones muestran la trama de los procesos sociales producidos en la región, los nexos con los modelos de acumulación capitalista y con la construcción de nuevos modos de intervención social (y penal) orientados a poblaciones específicas, como los jóvenes de sectores populares. Y, al mismo tiempo, tematizan las discusiones sobre la inclusión social y sobre las políticas sociales que se han construido en las últimas décadas en América Latina y en Argentina.

principales referentes de esta categoría analítica fueron Raúl Presbich (en esos años director de ese organismo) y Aníbal Pinto quien en la década del setenta profundizó los estudios sobre esta tesis. Este concepto refiere a que la forma en la cual se entablan las relaciones entre la estructura productiva, el funcionamiento del mercado laboral, las políticas socio-económicas y la distribución del ingreso pueden producir procesos sociales de marginación o inclusión social (Nohlen y Sturm, 1982; Salvia, 2011, 2015).

Conclusiones

A partir de la década del setenta se produjeron una serie de transformaciones en el campo de la política social y de la política criminal como resultado de la crisis económica capitalista y del advenimiento de las racionalidades neoliberales y neoconservadoras que cuestionaron a los históricos Estados de Bienestar con sus entramados institucionales (penales y sociales) característicos. Mientras las políticas sociales de bienestar fueron identificadas como responsables del declive de la “cultura del trabajo” y vinculadas al aumento de la criminalidad, las intervenciones penales tradicionales fueron acusadas de ineficientes ante la cuestión de la inseguridad. El propósito rehabilitador de las instituciones penitenciarias fue cuestionado en pos de propuestas de incapacitación de los sujetos.

Durante esas décadas se configuraron nuevas modalidades de intervención para la regulación de lo social y del delito, destinadas a poblaciones particularizadas por su situación de *exclusión, vulnerabilidad y/o marginalidad social* precisamente en un contexto en el cual el aumento del desempleo y de la informalidad laboral comenzó a caracterizar a las condiciones estructurales del mercado de trabajo. Estas nociones se tornaron progresivamente relevantes en las discusiones académicas y políticas con la profundización de las transformaciones políticas y económicas neoliberales. Emergieron como problemas sociales que versan de distinta modo sobre la masividad del proceso de ruptura y debilitamiento de los lazos sociales ante las nuevas condiciones económicas y socio-laborales. La noción de inclusión social emerge en los debates políticos y en el campo de la política social en ese contexto de crisis en los Estados capitalistas europeos como categoría opuesta a la noción de exclusión social.

De este modo, con la “nueva cuestión social” y el cuestionamiento de los mecanismos de integración y protección tradicionales vinculados al trabajo asalariado formal surgieron nuevos paradigmas de intervención orientados a poblaciones en riesgo de exclusión o vulnerabilidad social con características diferenciales en relación a los mecanismos tradicionales de protección social. La emergencia de la exclusión, la vulnerabilidad y la marginalidad como problemas sociales demandaron desde la década del setenta la creación de diferentes políticas sociales promovidas generalmente por distintos organismos internacionales. Como vimos, estas categorías también se tornaron relevantes en el campo de las políticas criminales con las políticas que se diseñaron en articulación con las políticas sociales asistenciales tipo *workfare*, como los programas de prevención social del delito. Estos programas tuvieron como destinatarios regularmente a aquellas poblaciones que por su situación de riesgo de exclusión y/o vulnerabilidad social fueron identificados como potenciales infractores de la ley. En este sentido, los jóvenes con dificultades para insertarse en el

mercado laboral fueron la población destinataria principal de estas intervenciones como sujetos vinculados a la inseguridad. Estas estrategias de prevención social fueron criticadas por distintos autores por participar de los procesos de criminalización y estigmatización de las prácticas y las identidades de los jóvenes de sectores populares.

Como vimos, una de las particularidades de los programas asistenciales tipo workfare (que se replicaron en los países centrales como en Argentina durante la década del noventa) orientados a combatir la exclusión social es que focalizaban en la capacitación laboral de los participantes, en fortalecer su *empleabilidad*, para promover su inserción en trabajos formales. El eje de estas intervenciones estaba puesto en el mejoramiento de las competencias individuales de los sujetos para lograr su inclusión laboral y no en las nuevas condiciones estructurales del mercado de trabajo.

En Argentina con la emergencia y la politización del “problema de la inseguridad” surge en el año 2000 el Plan Nacional de Prevención del Delito como estrategia estatal alternativa a los discursos neoconservadores que abogaban por la intensificación de las respuestas punitivas y policiales. En el marco de este Plan se crea el Programa Comunidades Vulnerables en articulación con el Programa de Empleo Comunitario como programa de prevención social del delito orientado a *poblaciones vulnerables* que por encontrarse en tal condición eran comprendidas como potenciales productoras de prácticas delictivas: los varones en situación de vulnerabilidad socioeconómica de barrios populares, regularmente etiquetados como pibes chorros; y las mujeres jóvenes (madres solas o adolescentes embarazadas) con vínculos con familiares en conflicto con la ley o sin figuras masculinas que acompañen los ingresos de sus hogares. Sin embargo, entre los años 2008 y 2009 finaliza este programa, criticado desde sectores progresistas por sus efectos estigmatizantes, en sintonía con el surgimiento de nuevas políticas sociales que tuvieron como objetivo principal promover la inclusión social de jóvenes en situación de vulnerabilidad social desde un enfoque de derechos.

En el ciclo político de los años 2003-2015 la seguridad social y los derechos sociales se instituyeron como ejes organizadores centrales de las políticas sociales. Se crearon como estrategias de ampliación de la protección social en un contexto signado por los elevados índices de desempleo e informalidad laboral. Se diseñaron políticas sociales, emergentes tanto del campo de la seguridad social, como componentes no contributivos, y del campo asistencial, orientadas a la ampliación de derechos y de la protección social de poblaciones históricamente sin cobertura como los jóvenes. Entre éstas se encuentra la AUH, el Programa Progresar, el Programa Jóvenes con Más y Mejor Trabajo y el Programa de Responsabilidad Social Compartida.

Estas diferentes intervenciones sociales muestran que la inclusión social fue puesta en juego tanto a través de la lógica de la seguridad social, que ofició (de maneras divergentes) como eje principal de las políticas orientadas a jóvenes, y a través de distintas políticas asistenciales. En nuestro trabajo observamos que los programas asistenciales (como el Envión y el Jóvenes con Más y Mejor Trabajo) tienen como propósito promover la inclusión laboral de los mismos a través del mejoramiento de las capacidades laborales de sus participantes. Es decir, tienen una dimensión referida a la empleabilidad (noción característica de las políticas sociales asistenciales tipo workfare) pero que ha perdido centralidad en los programas asistenciales ante el reconocimiento de las características del mercado de trabajo en Argentina. En este sentido, la intervención en la subjetividad de los participantes de estos programas para el desarrollo de capacidades continúa siendo relevante pero tensionada (cada vez más) por las condiciones del mercado laboral actual, signado por la precarización y la informalidad laboral. El eje principal de estos programas es intentar propiciar la inclusión laboral de los jóvenes para que puedan acceder a los derechos y a las protecciones del trabajo protegido, aunque aquí también se observa una tensión referida a las condiciones de contratación que revisten estas propuestas laborales. Por un lado invita a los jóvenes a realizar una experiencia inicial laboral, pero al mismo tiempo, ésta se presenta en muchos casos precarizada, con bajos salarios y becas poco tentadoras para los jóvenes.

Por último, desde finales de 2015 con el nuevo gobierno de la alianza Cambiemos, se evidencian transformaciones en el campo de la política social y en el campo de la política criminal. En materia de seguridad se identifica una intensificación de los posicionamientos y los discursos punitivistas. Por otra parte, se observa un desplazamiento del Estado como promotor de la creación de empleo formal y protegido, que puede observarse con la desjerarquización del Ministerio de Trabajo, Empleo y Seguridad Social a Secretaria en el año 2018, y también con el discurso emprendedurista que sostiene y promueve Cambiemos como nueva lógica que postula que los trabajadores deben ser los generadores de sus propios trabajos. Para Mazzola (2018), la lógica de la seguridad social y de los derechos sociales ha perdido nuevamente centralidad en el campo de la política social en pos de la impronta asistencial de carácter meritocrática e individualista que, por ejemplo, puede observarse con las modificaciones que se realizaron en el Programa Progresar en el año 2018 (anteriormente identificadas en la introducción de este trabajo). Estas son tensiones que atraviesan los campos de la política social y del control del delito y ofician como aportes para la problematización de las reorientaciones políticas, sociales y económicas como también de las intervenciones que se han construido en los últimos años, principalmente en la actual coyuntura que se caracteriza en gran

medida desde el año 2015 por el reposicionamiento de los discursos sociales y políticos punitivistas en relación a la cuestión de la in-seguridad, a las políticas sociales y a los jóvenes de sectores populares. Estas discusiones tematizan actualmente las problematizaciones sobre la inclusión social de esta población en nuestro país, principalmente desde el año 2016.

Las reorientaciones y transformaciones que se han producido en las políticas sociales, como también en las políticas emergentes del campo del control del delito, que se orientan o que tienen como objetivo la inclusión social de jóvenes conlleva a dar continuidad al trabajo de campo realizado hasta el momento en pos de profundizar con la problematización de las distintas formas de intervención que se construyen en los espacios de esas políticas (aquellas aún vigentes con modificaciones en su diseño e implementación como también las que se han creado durante el ciclo 2015-2019) y en los modos en los cuales se identifica a los jóvenes (sujetos) destinatarios de las mismas: como sujetos de derechos o como sujetos de la inseguridad.

En este sentido, los procesos socio-históricos y los debates político-culturales que se reconstruyen en este Trabajo Integrador Final contribuyen al análisis de los modos en que es problematizada la inclusión social de jóvenes de sectores, y los vínculos de esta cuestión con las discusiones (y los modos de articulación) entre el trabajo, la asistencia, la protección social y la seguridad, durante la última década en Argentina. Estos son ejes de indagación de la investigación en la cual se inscribe este trabajo, y tensiones que, como pudimos observar, atraviesan a las intervenciones emergentes de ambos campos de análisis.

Bibliografía

- Aguilar, P. (2008). *Inseguridad e imprevisibilidad: cuando no se puede parar de trabajar*. En Grassi, E. y Danani, C. (org.): *El mundo del trabajo y los caminos de la vida. Trabajar para vivir; vivir para trabajar*, Espacio Editorial, Buenos Aires.
- Aguilar, P. (2013). *Domesticidad e intervención: el “hogar” en los debates de la cuestión social (1890-1940)*. En: Revista Debate Público N° 6. Carrera de Trabajo Social. FCS/UBA.
- Aquin, N. (2011). *Los avatares de los conceptos de exclusión e inclusión*. En Revista de Extensión Universitaria. Especial Inclusión y cohesión social. Aportes al debate en el marco del XI Congreso Iberoamericano de Extensión Universitaria. Año 1, N° 1. Universidad Nacional del Litoral, Santa Fe, Argentina.
- Ayos, E. J. (2010). *Delito y pobreza: espacios de intersección entre la política criminal y la política social argentina en la primera década del nuevo siglo*. São Paulo, IBCCRIM.
- Ayos, E. J. (2012a). *Prevención del delito y políticas sociales en Argentina: tres ejes problemáticos*, en Revista de Ciencias Sociales, Universidad de Costa Rica. N° 135-136. Ver en <http://www.revistacienciassociales.ucr.ac.cr/>
- Ayos, E. J. (2012b). *Comunidad, cultura y prevención social del delito: formas de territorialización en la intersección de la política social y la política criminal*. En Revista Papeles de Trabajo, N° 24. Centro Interdisciplinario de Estudios Etnolingüísticos y Antropológicos Sociales, Facultad de Humanidades y Artes, Universidad Nacional de Rosario.
- Ayos, E. J. (2012c). *Condiciones de vida y delito. Procesos de de-socialización de las políticas de prevención social en Argentina*. CLACSO-ASDI, Buenos Aires.
- Ayos, E. J. (2012c). *La prevención como contraprestación: la instrumentalidad de la asistencia en la intersección de la política social y la política criminal*, en Revista Trabajo y Sociedad, N° 21, Universidad Nacional de Santiago del Estero (Núcleo Básico de Revistas Científicas Argentinas CAICYT-CONICET). Ver en http://www.scielo.org.ar/scielo.php?script=sci_serial&pid=1514-6871
- Ayos, E. (2014). *¿Una política democrática de seguridad? Prevención del delito, políticas sociales y disputas en el campo conformado en torno a la inseguridad en la Argentina de la última década*. En Revista del CLAD Reforma y Democracia, N° 58. Caracas, Centro Latinoamericano de Administración para el Desarrollo.
- Ayos, E.; Dallorso, N.; Rangugni, V. y Recepter, C. (2010). *La Argentina neoliberal: naturalización de la fragmentación social y exacerbación punitiva*. En Sozzo, Máximo (Comp.),

Delito y Sociedad: Por una sociología crítica del control social. Ensayos en honor de Juan S. Pegoraro. Buenos Aires, Editores Puerto.

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

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

-Boutellier, H. (2001). *The convergence of social policy and criminal justice*. En European Journal on Criminal Policy and research, Volume 9, N°4.

-Calzado, M. y Van Den Dooren, S. (2009). *¿Leyes Blumberg? Reclamos sociales de seguridad y reformas penales*. En Revista Delito y Sociedad, N° 27. Santa Fe, Ediciones UNL.

-Capriati, A. (2015). *Desigualdades y vulnerabilidades en la condición juvenil: el desafío de la inclusión social*". En Convergencia. Revista de Ciencias Sociales. N° 69, págs. 131-150. Universidad Autónoma del Estado de México.

-Castel, R. (1991). *La dinámica de los procesos de marginalización: de la vulnerabilidad a la exclusión*. En Acevedo, J. y Volnovich, J. (Compiladores): El espacio institucional. Editorial Lugar, Buenos Aires.

-Castel, R. (1997). *Las metamorfosis de la cuestión social. Una crónica del salariado*. Editorial Paidós, Buenos Aires.

-Castel, R. (2015). *La inseguridad social. ¿Qué es estar protegido?* Editorial Manantial, Buenos Aires.

-Catenazzi, A. y Da Representacao, N. (2017). *Acerca de la gestión de la proximidad*. En Chiara, M. y Di Virgilio, M. (Comp.): Gestión de la política social: conceptos y herramientas. 1° ed. Universidad Nacional de General Sarmiento, Los Polvorines.

-Crawford, A. (1998). *Crime Prevention and Community Safety. Politics, Policies and Practices*. Longman, Harlow.

-Crawford, A., (ed.) (2009). *Crime Prevention Policies in Comparative Perspective*. Cullompton: Willan Publishing.

-Crawford, A. and Hutchinson, S. (2016). *The Future(s) of Security Studies*. British Journal of Criminology, 56(6), 1049-67.

-Chavez, M. (2005). *Juventud negada y negativizada: Representaciones y formaciones discursivas vigentes en la Argentina contemporánea*. En Revista Última Década, N° 23. Valparaíso, Chile, Centro de Estudios Sociales.

- Chiara, M. (2004). *La gestión local Eslabón perdido de las políticas sociales orientadas al desarrollo local*. Civitas-Revista de Ciências Sociais, vol. 4, núm. 2, págs. 353-367. Pontifícia Universidade Católica do Rio Grande do Sul Porto Alegre, Brasil.
- Chiara, M. y Di Virgilio, M. (2005). *Gestión social y municipios: de los escritos del Banco Mundial a las calles del Gran Buenos Aires*. 1a ed. Prometeo Libros- Universidad Nacional de General Sarmiento, Buenos Aires.
- Cortés, R. y Marshall, A. (1999). *Estrategia económica, instituciones y negociación política en la reforma social de los '90*. En: Revista Desarrollo Económico N° 154. IDES. Buenos Aires.
- Danani, C. (1996). *Algunas precisiones sobre la política social como campo de estudio y la noción de población-objeto*. En Susana Hintze (org.) Políticas sociales. Contribución al debate teórico-metodológico. Buenos Aires, CBC-UBA.
- Danani, C. (2004). *El alfiler en la silla: sentidos, proyectos y alternativas en el debate de las políticas sociales y de la Economía Social*. En: Danani, C. (compiladora): Política Social y Economía Social: debates fundamentales. UNGS/Fundación OSDE/Editorial Altamira. Buenos Aires.
- Danani, C. y Hintze, S. (2010). *Reformas y contra-reformas de la protección social: la seguridad social en la Argentina en la primera década del siglo*. Revista Reflexión Política N° 24, Año 12. Universidad Autónoma de Bucaramanga, Colombia.
- Danani, C. (2013). *El sistema de protección social argentino entre 2002 y 2013: buscando el modelo que nunca tuvo*. En: Revista Uruguaya de Ciencia Política N° 22. Pág. 145-170. Instituto de Ciencia Política/Facultad de Ciencias Sociales/Universidad de la República-Uruguay.
- De Giovambattista, A.; Gallo, P. y Panigo, D. (2014). *Empleo, desempleo y políticas de empleo. El impacto distributivo del "PROG.R.ES.AR" en Argentina. Una primera aproximación en base a microsimulaciones*. CEIL-CONICET, N° 17, Buenos Aires.
- De Marinis, P. (2004). *In/ Seguridad/es sin sociedad/es: cinco dimensiones de la condición postsocial*. En Ignacio Muñagorri y Juan Pegoraro(coord.): La Relación seguridad–inseguridad en centros urbanos de Europa y América Latina. Estrategias, políticas, actores, perspectivas y resultados. Dykinson, Madrid.
- De Oliveira, O. y Ariza, M. (1999). *Trabajo, familia y condición femenina: una revisión de las principales perspectivas de análisis*. En Revista Papeles de Población, vol. 5, núm. 20, abril-junio, Universidad Autónoma del Estado de México. Toluca, México.

- Di Giorgi, A. (2009). *Hacia una economía post-fordista del castigo: la nueva penología como estrategia de control post-disciplinario*. En Delito y Sociedad. Revista de Ciencias Sociales, N° 27, Buenos Aires.
- Donzelot, J. (2007). *La invención de lo social. Ensayo sobre la declinación de las pasiones políticas*. Nueva Visión. Buenos Aires.
- Enriquez, P. (2007). *De la marginalidad a la Exclusión Social: Un mapa para recorrer sus conceptos y núcleos Problemáticos*. En Fundamentos en Humanidades, Vol. VIII, N° 15, págs. 57-88. Universidad Nacional de San Luis, San Luis, Argentina.
- Federici, S. (2016). *Calibán y la bruja: mujeres, cuerpo y acumulación originaria*. Tercera edición. Ciudad de Buenos Aires, Editorial Tinta Limón.
- Feeley, M. y Simon, J. (1998). *La nueva penología: Notas acerca de las estrategias emergentes en el sistema penal y sus implicaciones*. En Revista Delito y Sociedad, N° 6-7, pp. 33-58. Ediciones UNL, Santa Fe.
- Fernández Pedemonte, D. (2008). *Editar la violencia. Dimensión ideológica de las noticias sobre inseguridad*. En Álvarez, A. et al Estado, democracia y seguridad ciudadana. Aportes para el debate. Programa de Naciones Unidas para el Desarrollo – PNUD, Buenos Aires.
- Fidalgo, M. (2008). *Riesgos y contingencias de la vida: estrategias e institucionalidad confusa*. En: Grassi, E. y Danani, C. (org.): El mundo del trabajo y los caminos de la vida. Trabajar para vivir; vivir para trabajar, Espacio Editorial, Buenos Aires.
- Foucault, M. (2006). *Seguridad, territorio, población*. Curso en el Collège de France (1977- 1978). FCE, Buenos Aires.
- Foucault, M. (2014). *Vigilar y Castigar*. México, Editorial Siglo XXI.
- Garland, D. (2005). *La cultura del control. Crimen y orden social en la sociedad contemporánea*. Barcelona, Editorial Gedisa.
- Garland, D. (2018). *Punishment and Welfare: A History of Penal Strategies*. Aldershot: Gower.
- Golbert, L. (2008). *Las políticas sociales antes y después de la Fundación Eva Perón*. En: Barry, Carolina; Ramacciotti, Karina y Valobra, Adriana (Ed.) La Fundación Eva Peron y las mujeres: entre la provocación y la inclusión. Buenos Aires, Biblos.
- Grassi, E. (2003). *Política y problemas sociales en la sociedad neoliberal. La otra década infame*. Buenos Aires, Espacio Editorial.

- Grassi, E. (2016). *Un ciclo de reedición del Estado Social en la Argentina. La política sociolaboral entre 2003-2015*. En: Revista Diálogos, Volumen 17. Escuela de Historia, Universidad de Costa Rica.
- Grassi, E.; Hintze, S.; Neufeld, M.R. (1994). *Políticas sociales, crisis y ajuste estructural*. Buenos Aires, Espacio Editorial.
- Grondona, A. (2012). *“Tradición” y “traducción”: un estudio de las formas contemporáneas del gobierno de las poblaciones desempleadas en la Argentina*. Tesis de Doctorado de Ciencias Sociales de la Universidad de Buenos Aires. Buenos Aires, Centro Cultural de la Cooperación – Biblioteca Virtual.
- Hallsworth, S. (2006). *Repensando el giro punitivo. Economía del exceso y criminología del otro*. En Revista Delito y Sociedad, N° 22. Ediciones UNL, Santa Fe.
- Isuani, A. (1988). *Los orígenes conflictivos de la Seguridad Social Argentina*. Buenos Aires, Centro Editor de América Latina.
- Levitas, R. (2005). *The inclusive society? Social exclusion and new labour*. 2° Edición. Editorial PalgraveMacmillan, Reino Unido.
- Leyton Navarra, C. y Muñoz Arce, G. (2016). Revisitando el concepto de exclusión social: su relevancia para las políticas contra la pobreza en América Latina. Revista del CLAD Reforma y Democracia, núm. 65, junio, 2016, pp. 39-68. Centro Latinoamericano de Administración para el Desarrollo. Caracas, Venezuela. Disponible en: <http://www.redalyc.org/articulo.oa?id=357546620002>
- López, A. L. (2017). *Violencia policial y control penal sobre los jóvenes*. En Bordes, Revista de política, derecho y sociedad. Año 1, N° 4. Universidad Nacional de José C. Paz.
- Medan, M. (2013). *Prevención del delito y construcción de feminidades juveniles*. En Revista de Ciencias Sociales N° 140, págs. 73-83. Facultad de Ciencias Sociales (UBA), Argentina.
- Medan, M. (2016). *Prevención social del delito juvenil y regulación de la autonomía femenina la construcción social del riesgo de ser “madres solas”*. En Revista Argumentos N° 18. Instituto de Investigaciones Gino Germani Facultad de Ciencias Sociales. Universidad de Buenos Aires, Argentina.
- Medan, M. (2017). *¿Prevención social del delito como criminalización de la pobreza? Una apuesta a considerar las interacciones cotidianas entre operadores institucionales y beneficiarios/as*. En Papeles de Trabajo Revista Electrónica del IDAES, Vol. 11, N°19, pp. 77-98, Argentina.

- Miranda, A. (2015). *Sobre la escasa pertinencia de la categoría NI NI: una contribución al debate plural sobre la situación de la juventud en Argentina contemporánea*. En Revista Latinoamericana de Políticas y Administración de la Educación. Págs. 60-73, Año 2, N°3. Buenos Aires, Universidad de Tres de Febrero.
- Morell, A. (2002). *La legitimación social de la pobreza*. Editorial Anthropos. Madrid.
- Mouzo, K. (2012). *Defensa social y resocialización: dos caras de una misma moneda*. En Gutiérrez, Mariano (Comp.): *Lápices o rejas. Pensar la actualidad del derecho a la educación en contextos de encierro*. Primera Edición, Editores del Puerto, Avellaneda.
- Nohlen, D. y Sturm, R. (1982). *La heterogeneidad estructural como concepto básico en la teoría de desarrollo*. En Revista de Estudios Políticos (Nueva Época). N° 28. Editada por el Centro de Estudios Políticos y Constitucionales, España.
- Nun, J. (2001). *Marginalidad y exclusión social*. 1° Edición. Editorial Fondo de Cultura Económica, Buenos Aires.
- Offe, C. (1990). *La política social y la teoría del Estado*. En *Contradicciones en el Estado de Bienestar*; Madrid, Alianza Editorial.
- O'Malley, P. (2004). *Riesgo, poder y prevención del delito*. En Revista Delito y Sociedad, N° 20, pp. 79-102. Ediciones UNL, Santa Fe.
- O'Malley, P. and Hutchinson, S. (2007). *Reinventing Prevention: Why Did 'Crime Prevention' Develop So Late?* British Journal of Criminology, Vol. 47, No. 3, pp. 437-454.
- O'Malley, P. (2015). *Repensando la penalidad neoliberal*. En Revista Delito y Sociedad. N°40, Año 24. Santa Fe, Argentina.
- O'Malley, P. and Hutchinson, S. (2007). *Reinventing Prevention: Why Did 'Crime Prevention' Develop So Late?* British Journal of Criminology, Vol. 47, No. 3, pp. 437-454.
- Oyen, E. (1997). *Los conceptos contradictorios de exclusión social e inclusión social*. Series de investigación. Programa de Desarrollo de las Naciones Unidas para el Instituto Internacional de Estudios Laborales.
- Pateman, C. (2018). *El desorden de las mujeres: democracia, feminismo y teoría política*. Ciudad de Buenos Aires, Editorial Prometeo.
- Peck, J. (2010). *Constructions of Neoliberal Reasoning*. Oxford: Oxford University Press, 2010.
- Pegoraro, J. (1997). *Las Relaciones Sociedad-Estado y el Paradigma de la Seguridad*. En Revista Delito y Sociedad, N°9-10, UBA, Buenos Aires.

- Perez, P. E. y Barrera Insua F. (2017). *De la promesa del pleno empleo a los programas de transferencia de ingreso. Mercado de trabajo y políticas laborales en el período kirchnerista*. En Schorr (coord.): *Entre la década ganada y la década perdida. La Argentina kirchnerista. Estudios de economía política*. Batalla de Ideas Ediciones, Buenos Aires.
- Pitch, T. (2009). *La sociedad de la prevención*. Buenos Aires, Editorial Ad Hoc.
- Pitch, T. (2010). *Sexo y Género de y en el derecho: el feminismo jurídico*. Anales de la Cátedra Francisco Suarez, N° 44, págs. 435-459. Università di Camerino, Italia.
- Polanyi, K. (2007). *La gran transformación*. Buenos Aires, Juan Pablos editor.
- Pombo, M. (2012). *A propósito de la intervención con familias transnacionales. O la intervención como frontera*. En Savia. Revista del Departamento de Trabajo Social de la Universidad de Sonora. Año 11, N° 10, págs. 11-19. México, Universidad de Sonora.
- Pradhan, R. (2006). *Understandign social exclusion and social inclusion in theNepalesecontext: somepreliminaryremarks*. En Workshop “Understanding Social Inclusion and Exclusion: Theories, Methodologies and Data”. Social Science Baha and the Social Inclusion Research Fund Secretariat/SNV, Kathmandu.
- Ramos Calderón, J. (2012). *Inclusión/exclusión: Una unidad de la diferencia constitutiva de los sistemas sociales*. Iberóforum. Revista de Ciencias Sociales de la Universidad Iberoamericana, vol. VII, núm. 14. págs. 72-99. Universidad Iberoamericana, Ciudad de México Distrito Federal, México.
- Rangugni, V. (2010). *Prácticas policiales y gobierno de la (in)seguridad en argentina. Apuntes para pensar el uso de la fuerza letal como técnica de regulación biopolítica*. En Galvani, M. et al, *A la inseguridad la hacemos entre todos. Prácticas académicas, mediáticas y policiales*. Buenos Aires, Hekht Editores.
- Rawal, N. (2008). *Inclusión social y exclusión: una revisión*. En Dhaulagiri Journal of Sociology and Anthropology. Vol. 2, págs. 161-180. Departamento Central de Sociología y Antropología, Universidad de Tribhuvan.
- Rodríguez Alzueta, E. (2014). *Temor y Control. La gestión de la inseguridad como forma de gobierno*. 1° Edición. Buenos Aires, Ediciones Futuro Anterior.
- Rosanvallón, P. (2007). *La nueva cuestión social*. Editorial Manantial, Buenos Aires.
- Rosanvallón, P. y Fitoussi, J. (2003). *La nueva era de las desigualdades*. Editorial Manantial, Buenos Aires.

- Salvia, A. (2005). *Crisis del empleo y nueva marginalidad: El papel de las economías de la pobreza en tiempos de cambio social*. En *Los Nuevos Rostros de la Marginalidad*. Editorial BIBLOS, Buenos Aires (Argentina).
- Salvia, A. (2009). *El modelo Argentino: efectos de una matriz social fragmentada*. Revista Encrucijadas, N° 48. Universidad de Buenos Aires, Ciudad de Buenos Aires.
- Salvia, A. (2011). *De marginalidades sociales en transición a marginalidades económicas asistidas*. En *Perspectivas críticas sobre la cohesión social: desigualdad y tentativas fallidas de integración social en América Latina*. CLACSO, Buenos Aires (Argentina).
- Salvia, A. (2015). *Heterogeneidad estructural, desigualdad económica y globalización en América Latina*. En *Bienestar y pobreza en América Latina: Una visión desde la frontera norte de México*. Universidad Autónoma de Baja California: Ediciones Once Ríos, México.
- Selmini, R. (2009). *La prevención: estrategias, modelos y definiciones en el contexto europeo*. En Urvio. Revista Latinoamericana de Seguridad Ciudadana, N° 6, Quito, Ecuador, Flacso.
- Serrano Pascual, A. (2009). *Regulación supranacional y despolitización del trabajo: el caso del paradigma de la activación*. En Crespo, E; Prieto, C. y Serrano, A. (Coords.): *Trabajo, subjetividad y ciudadanía. Paradojas del empleo en una sociedad en transformación*. Editorial Complutense, Madrid, España.
- Soldano, D. y Andrenacci, L. (2006). *Aproximación a las teorías de la política social a partir del caso argentino*. En: Andrenacci, L. (comp): *Problemas de política social en la Argentina contemporánea*. Buenos Aires, Prometeo/UNGS.
- Sozzo, M. (2007). *Populismo punitivo, proyecto normalizador y prisión depósito en Argentina*. En Revista Nueva Doctrina Penal. Buenos Aires, Del Puerto.
- Sozzo, M. (2008). *Seguridad Urbana y Técnicas de Prevención del Delito*. En Sozzo, Máximo, *Inseguridad, prevención y policía*, Flacso Ecuador, Quito.
- Tonkonoff, S. (2007). *Tres movimientos para explicar por qué los Pibes Chorros visten ropas deportivas*. En AAVV, *La Sociología AHORA*. Siglo XXI Editores, Buenos Aires.
- Topalov, C. (1979). *La urbanización capitalista*. México, Edicol. Disponible en <http://es.scribd.com/doc/52839153/Topalov-La-Urbanizacion-Capitalista>.
- Topalov, C. (2004). *De la cuestión social a los problemas urbanos: los reformadores y la población de las metrópolis a principios del siglo XX*. En: Danani, C. (compiladora): *Política Social y Economía Social: debates fundamentales*. UNGS/Fundación OSDE/Editorial Altamira. Buenos Aires.

- Torrado, S. (2007). *Estrategias de desarrollo, estructura social y movilidad*. En: Torrado, S. (compiladora): *Población y bienestar en la Argentina del primero al segundo Centenario* (Tomo I). Edhasa. Buenos Aires. Pág.
- Wacquant, L. (2001). *Parias Urbanos. Marginalidad en la ciudad a comienzos del milenio*. Buenos Aires, Editorial Manantial.
- Wacquant, L. (2004). *Las cárceles de la miseria*. Buenos Aires, Editorial Manantial.
- Wacquant, L. (2011). *Forjando el Estado Neoliberal Workfare, Prisonfaree Inseguridad Social*. En *Revista Prohistoria*, N° 16, Santa Fe, Argentina.
- Young, J. (2015). *El vértigo de la modernidad tardía*. Editorial Didot, Buenos Aires.
- Ziccardi, A. (2010). *Pobreza urbana, marginalidad y exclusión social*. En *Revista de la Academia Mexicana de Ciencias*. Vol. 61, N° 4. México.

Referencias hemerográficas

Mazzola, K. (2018). *Devaluar la AUH. Informe especial. Crisis social. Nueve años de la AUH*. Página 12. Disponible en: <https://www.pagina12.com.ar/153025-devaluar-la-auh>