

# DIGITALES ARCHIV

ZBW – Leibniz-Informationszentrum Wirtschaft  
ZBW – Leibniz Information Centre for Economics

Hathazy, Paul

## Article

### Las emergencias de la seguridad democrática en Argentina : problematizaciones públicas y políticas de seguridad en la posdictadura (1982-1992)

*Reference:* Hathazy, Paul (2021). Las emergencias de la seguridad democrática en Argentina : problematizaciones públicas y políticas de seguridad en la posdictadura (1982-1992). In: *Desarrollo económico* 61 (234), S. 172 - 205.  
<https://ojs.ides.org.ar/index.php/desarrollo-economico/article/download/168/57/397>.

This Version is available at:  
<http://hdl.handle.net/11159/7260>

## Kontakt/Contact

ZBW – Leibniz-Informationszentrum Wirtschaft/Leibniz Information Centre for Economics  
Düsternbrooker Weg 120  
24105 Kiel (Germany)  
E-Mail: [rights\[at\]zbw.eu](mailto:rights[at]zbw.eu)  
<https://www.zbw.eu/econis-archiv/>

## Standard-Nutzungsbedingungen:

Dieses Dokument darf zu eigenen wissenschaftlichen Zwecken und zum Privatgebrauch gespeichert und kopiert werden. Sie dürfen dieses Dokument nicht für öffentliche oder kommerzielle Zwecke vervielfältigen, öffentlich ausstellen, aufführen, vertreiben oder anderweitig nutzen. Sofern für das Dokument eine Open-Content-Lizenz verwendet wurde, so gelten abweichend von diesen Nutzungsbedingungen die in der Lizenz gewährten Nutzungsrechte.

<https://zbw.eu/econis-archiv/termsfuse>

## Terms of use:

*This document may be saved and copied for your personal and scholarly purposes. You are not to copy it for public or commercial purposes, to exhibit the document in public, to perform, distribute or otherwise use the document in public. If the document is made available under a Creative Commons Licence you may exercise further usage rights as specified in the licence.*

# Las emergencias de la seguridad democrática en Argentina: problematizaciones públicas y políticas de seguridad en la posdictadura (1982-1992)

Paul Hathazy\*

## Resumen

Este trabajo indaga, desde una sociología estructural-constructivista de las políticas públicas y los expertos, la emergencia de la inseguridad contra el delito como problema público central, las interrelacionadas políticas del gobierno nacional y las provincias de Córdoba y Buenos Aires y el desarrollo de nuevos saberes, posiciones expertas e instituciones en la primera década de democracia. Basado en documentos, entrevistas y literatura secundaria se analizan las sucesivas olas político-periodísticas centradas en el problema de la seguridad (1985 y 1987) junto con los desarrollos de nuevos discursos y saberes de gobierno sobre seguridad y la pluralización de actores involucrados y de opciones políticas legítimas, dando lugar a la reestructuración del espacio de disputas sobre la seguridad a finales de los 80s. Esos saberes, condicionados por estrategias de gobierno de actores políticos centrales y de reconversión de expertos serán institucionalizados dentro del Estado en políticas y nuevos órganos y en la academia y organizaciones. Avanzando un análisis alternativo a macro-narrativas deterministas e impersonales sobre la política seguridad, centradas en el cambio de régimen político o económico, el estudio reconstruye y da cuenta de la conformación del sistema de actores, y de los específicos modos de intervención legítimos e instituciones que estructurarán los consensos básicos y el espacio de disputas en los años noventa y después.

**Palabras clave:** seguridad, problema público, política, transición política, Argentina, provincias.

## THE EMERGENCES OF DEMOCRATIC SECURITY IN ARGENTINA: PUBLIC PROBLEMATIZATIONS AND SECURITY POLICIES IN POST-DICTATORSHIP (1982-1992)

## Abstract

This paper, from a structural and constructivist sociology of policies and experts, dissects the emergence of security against crime as a central public problem, the interrelated policies of the national government and the provinces of Córdoba and Buenos Aires and the development of new knowledge and expert positions and institutions in the first decade of democracy. Based on documents, interviews and secondary literature it reconstructs the successive political-journalistic waves focused on the problem of security (1985 and 1987), the developments of new government discourses and knowledge on security, and the pluralization of actors involved and of legitimate options, giving rise to the structuring of the space for disputes over security in the late eighties. This knowledge, conditioned by government and campaign strategies of political actors and reconversion strategies of experts, will be institutionalized in policies and organs inside the state and outside in the academy and private organizations. Advancing an alternative to impersonal and deterministic macro-narratives about security policies centered on political or economic regime change, this study reconstructs and accounts for the conformation of the system of actors, legitimate modes of intervention and institutions that will structure the basic consensuses and the space for disputes in the nineties and beyond.

**Keywords:** Security, Public Problem, Public Policy, Political transition, Argentina, Provinces.

**Fecha de recepción:** 18 de noviembre.

**Fecha de aprobación:** 10 de diciembre de 2021.

\*Investigador Independiente del Consejo Nacional de Investigaciones Científicas y Técnicas, con lugar de trabajo en el Centro de Investigaciones y Estudios en Cultura y Sociedad, de doble dependencia CONICET y Universidad Nacional de Córdoba. Correo electrónico: paulhathazy@conicet.gov.ar. Investigación financiada con un Proyecto de Investigación Plurianual "Seguridad y reconfiguración de las políticas de control del delito y de la migración en Argentina y Chile: un estudio comparativo" (2015-2017).

## **Introducción: la “inseguridad” en la posdictadura: Continuidades e innovaciones en el emergente campo de la seguridad en democracia**

Dentro de la extensa literatura de ciencias sociales sobre las políticas de seguridad en la Argentina democrática (Cerruti, 2012; Frederic, 2008; Galvani et al., 2011; Lorenc Valcarce, 2003; Rangugni, 2009; Sain, 2002, 2014; Sozzo, 2005) la primera década de gobierno democrático ha recibido una atención menos sistemática, y pocas veces ha sido vista como un período relevante para desarrollos posteriores. Quizás porque la mayoría de los trabajos ubican recién en la década de los años noventa la emergencia del problema público y político de la “inseguridad” respecto del delito común y la adopción de políticas –ya sea a comienzos de la década (Rangugni, 2009, p. 23, Cerruti, 2012, pp. 4-5) o a mediados (Galeano, 2005; Kessler, 2010, p. 115; Lorenc Valcarce, 2009, p. 8; Sozzo, 2017, p. 104)–. Por su parte, los trabajos que sí han tratado al primer período de democracia presentan visiones contrapuestas. Mientras, por un lado, las perspectivas sociológicas constructivistas (Lorenc Valcarce, 2003; Kessler, 2010) y las criminológicas (Sozzo, 2017) consideran que en el período, el problema de la seguridad es secundario con escasos desarrollos en el Estado o en todo caso centrado homogéneamente en medidas legales, por el otro, las visiones desde las ciencias políticas, incurriendo en un cierto anacronismo, analizan las “políticas de seguridad ciudadana” como movilizándolo a actores políticos ya desde 1984 y englobando desde el comienzo componentes preventivos, policiales, judiciales y carcelarios que oscilarán entre orientaciones de “izquierda”, “centro” o “derecha” (Costantino, 2020).

En este trabajo revisamos la imagen de la década de 1980 como una donde el problema del delito y la inseguridad tienen lugares periféricos en la agenda pública, bajo las rutinas del ministerio del interior y la policía y sin innovaciones en instituciones públicas especializadas ni “un cuerpo civil de académicos, especialistas y técnicos o consultores” (Kessler, 2010, p. 13). Continuando, sin embargo, con la perspectiva sociológica constructivista primero mostramos la emergencia del problema de la seguridad como problema público y político central<sup>1</sup> en la década de 1980, con una intensa centralidad periodística y política del delito común y de la “seguridad ciudadana”, mayor a la normalmente asumida y objeto de “olas político-periodísticas” con sucesivas e incrementadas presencias en editoriales de los medios (editorialización), de intercambios parlamentarios y de campañas y tema de congresos y reuniones expertas. Esta problematización es acompañada de la proliferación de nuevos saberes y discursos, y de nuevos órganos e instituciones que dan lugar a la emergencia de una categoría de intervención política, que “clasifica” y “da coherencia y sentido a una serie necesariamente diferente de actos, discursos, gastos y prácticas administrativas” (Dubois, 2008, pp. 1-2). Como además de mostrar, argumentamos que la categoría “política de seguridad” resultó de la desarticulación de la

<sup>1</sup> Es decir, como “uno de aquellos de los que se habla en los diarios socialmente calificados como “serios” y en las emisiones de las grandes figuras del periodismo político, como uno de aquellos que constituyen temas de campaña en las elecciones para los puestos considerados “importantes” o que son tomados como objeto de discurso por los principales actores del campo político” (Lorenc Valcarce, 2005, p. 16).

categoría “seguridad nacional” en lo referente a la lucha contra el delito y el terrorismo de derecha y la violencia política organizada y de una progresiva agregación –bajo los sucesivos rótulos de “seguridad urbana”, “política criminal”, “seguridad ciudadana” e “interior”– de elementos desarrollados entre 1985 y 1992: reforzamiento y coordinación policial, investigación y procesamiento judicial, prevención del delito, participación ciudadana y atención al temor al delito.

El desafío consiste en explicar esta temprana agregación de distintos desarrollos técnicos y políticos entre 1983 y 1992, y para ello extendemos la perspectiva constructivista, pero enfatizando los determinantes estructurales y subjetivos de esa nueva categoría de intervención política en Argentina y las emergentes disputas y tomas de posiciones sobre las posibles intervenciones en un “campo de política pública” (Dubois, 2015, pp. 204-205). Proponemos dar cuenta de los componentes, su agregación, jerarquización y evolución específica de las políticas de seguridad, pero “como el producto de prácticas y representaciones de los agentes involucrados en ella, siendo estas prácticas y representaciones determinadas por las características sociales, intereses y posiciones objetivas de los agentes y por tanto por la estructura de relaciones objetivas entre ellos” (Dubois, 2015, p. 204).

Este análisis constructivista-estructural implica localizar ese campo de política pública en las dinámicas del “nuevo tiempo político” (Vommaro, 2006) un “juego político” democrático más complejo que los “planes de campaña” del Ejecutivo Nacional y gobernadores (Costantino 2020) y donde progresivamente se van agregando los componentes de las políticas –en lugar de asumirlas como predados y correspondientes a la “seguridad ciudadana” ya desde 1984 (Costantino 2020)–. Este juego político incluirá dinámicas propias de la apertura, la desincronización de agendas de varios campos sociales respecto del campo político,<sup>2</sup> con nuevos discursos y prácticas periodísticas en el campo periodístico, la modificación de actores y reglas del campo político –con nuevos profesionales políticos– y, de crucial importancia la problematización como problema público y luchas estructuradas de la transición sobre políticas policiales, de justicia criminal y militares, que producirán actores dispuestos a hacerse un lugar en esta problemática avanzando nuevas modalidades de intervención, disputando la legitimidad de visiones y actores policiales y militares y construyendo nuevas posiciones y opciones de medidas en relación con el emergente problema. En esta perspectiva, como lo he demostrado respecto del caso de Chile (Hathazy, 2018), los contenidos de la política de seguridad resultan de la convergencia de luchas en espacios relativamente autónomos, en este caso, luchas de transición entre militares y políticos civiles, las emergentes luchas electorales y las disputas en relación con políticas policiales, de reforma penal y la política militar. Derivadas de estas disputas, las propuestas y medidas para la “políticas de seguridad” progresivamente evolucionarán, no en bloques de orientaciones de “izquierda”, “centro” y “derecha” sobre una “política de seguridad” fija, sino que se agregarán sucesivamente nuevos componentes específicos propuestos por nuevos “especialistas”, “asesores”,

2 Desde la teoría de campos, los cambios de régimen desde uno autoritario a uno democrático, puede analizarse como una autonomización de las dinámicas y estructuración de los distintos campos sociales respecto del campo político, y por tanto como una desincronización de las agendas de disputas en esos espacios respecto de las disputas políticas (ver Sapiro, 2013).

“expertos” y activistas de derechos humanos y víctimas, siendo algunos mantenidos (o marginados) en base a estrategias de distinción y apoyo de contendientes políticos en distintos momentos.

El análisis se organiza en cuatro momentos concatenados que van delimitando un espacio de interacción de acción pública específico (Lagroyé, 1994, pp. 454-60). En el primero, *La seguridad y el delito en la predemocracia...*, revisamos brevemente el ensamble institucional establecido por la dictadura en el ministerio del interior en el contexto de apertura hacia la transición desde 1982 y una inicial problematización pública de la seguridad, centrada todavía en la violencia política, pero también en el delito común y –como nota característica de toda la década de los ochentas– las protestas policiales, reflejando las opciones propuestas la muy delimitada red de actores de política pública en el gobierno nacional y de las provincias de Buenos Aires y Córdoba.<sup>3</sup> En la segunda parte, *Cambio de régimen y olas político-periodísticas...*, tras referir escuetamente a la desincronización de espacios sociales con el cambio de régimen, nos concentramos de modo más detenido en una serie de dos “olas político-periodísticas”<sup>4</sup> (entre fines de 1984 e inicios de 1985 y mediados de 1987 y comienzo de 1988) que llevan a la tematización política de la seguridad como problema del delito, reaccionando a su editorialización en medios gráficos y a su presencia en controversias parlamentarias y en la campaña electoral de 1987. Esta coyuntura presentará el desarrollo inicial de nuevos discursos y visiones expertas sobre la seguridad más allá de lo policial. En la tercera parte, *La campaña presidencial de 1989...*, reconstruimos la inserción de esos discursos y medidas, junto a otros nuevos, en los horizontes de la campaña presidencial de 1989, produciendo decisiones públicas y declaraciones y programas ministeriales que agregan bajo la cuestión del delito desarrollos estatales anteriores en el Estado Nacional y en el de Córdoba. En cada momento brevemente referimos a las trayectorias sociales y controversias políticas en que estuvieron involucrados algunos nuevos actores del campo –burócratas, académicos, activistas– para dar cuenta de los nuevos componentes propuestos en el emergente espacio de disputas entre la priorización de medidas policiales, endurecimiento penal, opciones judiciales, preventivas e informativas. En la cuarta parte, *La institucionalización de la seguridad*, ponemos en relación este nuevo espacio de actores, problemas y temas con el recambio de gobierno tras la asunción de Menem y trazamos tres desarrollos: la consolidación de los ejes de confrontación, las institucionalizados de los nuevos discursos y visiones en leyes, órganos y planes en los distintos espacios de gobierno nacional y provinciales, y finalmente las inversiones de nuevos burócratas y expertos en seguridad fuera del Estado en fundaciones, cátedras universitarias, organismos de derechos humanos

3 Mientras la provincia de Buenos Aires es la principal provincia del país en términos de población, economía y peso político, la provincia mediterránea de Córdoba es la segunda en términos económicos y demográficos, con una economía agraria e industrial, marco de importantes luchas obreras en la década de 1960 y 1970 y desde la década de 1980 ha ampliado su sector de servicios y de construcción (en general ver Closa, 2010). Durante el período analizado las élites políticas y militares de la provincia de Córdoba tuvieron un protagonismo central en la lucha político nacional.

4 Lorenc Valcarce las define como “momentos de intensificación del debate en el que participan políticos profesionales, funcionarios especializados, representantes de asociaciones vinculadas de diverso modo al problema, momentos que coinciden muy frecuentemente con aquellas coyunturas en la que los periodistas “descubren”, o creen identificar, una “ola de inseguridad” (2003, p. 125)

y de reformas, que estructurarán un sector del espacio de disputas en torno a la seguridad durante la década de 1990. Cerramos discutiendo el modo en que este estudio dialoga con otros trabajos y teorías sobre las políticas de seguridad en democracia en Argentina y la región.

Metodológicamente reconstruimos las emergencias del problema público y la conformación de un nuevo espacio de intercambio político respecto de la seguridad, en base a descripciones institucionales basadas en leyes y reglamentaciones, análisis de documentos, entrevistas y literatura secundaria. Respecto de las olas político-periodísticas, seguimos la editorialización en dos diarios “serios”, *La Nación* de circulación nacional y *La Voz del Interior*, de Córdoba, entre 1982 y 1992, identificando las editoriales y la aparición en sección información general y portada. Respecto de las acciones políticas y perspectivas de ministros y secretarios y parlamentarios a través de memorias de gobierno, registros parlamentarios, en particular interpelaciones o “informes” de ministros del interior y de gobierno sobre la cuestión seguridad a los poderes legislativos en 1985, 1986, 1987 y 1988 en el parlamento nacional y en 1988, y 1991 en Córdoba. Las acciones del Ministerio del Interior respecto de la Policía Federal (PF) en el período 1982-1991 se observó a través de órdenes del día (OD), órdenes del día públicas (ODP), órdenes del día internas (ODI) y órdenes del día reservadas (ODR) consultadas en Centro de Estudios Históricos Policiales y en la biblioteca del instituto universitario de la PF. Las de la Secretaria de Justicia de la Nación, incluida la creación el Instituto Nacional de Política Criminal a partir de documentos de la Secretaria en la biblioteca del Instituto de Estudios Comparados Penales y Sociales en Buenos Aires y en los archivos personales del director del Instituto, Gustavo Cosacov (Archivo Cosacov), en posesión del autor. Las trayectorias, recursos, contactos, visiones y estrategias de secretarios y funcionarios del ministerio del interior, de la secretaria y luego ministerio de justicia, del ministerio de gobierno de la provincia de Córdoba, de elites policiales y de actores expertos involucrados se basan en entrevistas en profundidad con los participantes, realizadas entre 2011 y 2012 y entre 2018 y 2020, en Buenos Aires y Córdoba. También se consultaron las publicaciones especializadas de participantes que objetivan saberes adquiridos y tiempos invertidos destinados a obtener reconocimiento en este y otros espacios de acción pública.

### **La seguridad y el delito en la predemocracia (1981-1983): entre el rebrote subversivo, delito común, y protestas policiales**

La construcción de la categoría “seguridad” en democracia se realiza en relación con un conjunto de prácticas y relaciones estatales que en la dictadura, como muchas otras de otros sectores estatales y sociales –económicos, educativos, periodísticos, judicial– estaban englobadas en la categoría general de “seguridad nacional”. La seguridad nacional formaba parte de un extenso sistema de relaciones, representaciones y dispositivos conformado entre 1955 y 1980, y caracterizado por (i) la militarización de la política y del Estado, (ii) la institucionalización de Estados de excepción, y (iii) y la “militarización del orden interno” centrada en “una concepción de ‘defensa nacional como seguridad interior’ con ‘enemigos internos eliminables’”

(Franco, 2016). La militarización del orden interno, por un lado, significó la militarización de sectores del Estado, incluidas organizaciones policiales, de inteligencia y servicios penitenciarios dirigidas por militares, en jefaturas y direcciones (Aguila, 2018; Andersen, 2002; Eidelman, 2010; Hathazy, 2017) y subordinadas operativamente con una redefinición funcional parcial hacia la lucha contra la subversión desde fines de 1975 (ver Portugheis, 2012). Por otro, había significado también la intervención autoritaria en la producción periodística, editorial, la política sindical y partidaria, y la producción económica en el marco de Ley 20840 de Seguridad Nacional (ver en general, Franco, 2016, pp. 113-167; Duhalde, 1999, cap. III).

Durante la dictadura la noción de “seguridad interior” se enmarcaba en la lucha contra la “subversión” y la violencia política liderada por militares. A nivel administrativo y político, desde 1978, todavía bajo un régimen de secreto, en el Ministerio del Interior, se crea en la Secretaría del Interior, la “Dirección General de Seguridad Interior” –que reemplaza a la de “Asuntos Policiales”– a cargo de dirigir, coordinar, armar, reglamentar y formar a la Policía Federal, policías provinciales y territoriales, además de entender en “los derechos individuales de personas afectadas por la lucha contra subversión”, “la seguridad física y jurídica de las personas”, “en personas por Estado de Sitio”, en “redes de comunicaciones” y “asesorar en cuestiones orgánico funcionales de las policías” (Decreto “S” 325, 14 de febrero de 1978, Anexo II, pp. 18-19). El recambio presidencial con la asunción del General Roberto Viola en 1981 que propugnaba un tibio diálogo político y la incorporación de civiles (Canelo, 2016, pp. 188-189), por Ley 22450, publicada en el Boletín oficial), incrementó la función de intermediación del Ministerio, con órganos de apoyo civiles y puso fin al control centralizado de la Policía Federal y las provinciales pasando el ministerio de “dirigir” –conducir integralmente– a “Intervenir en el ejercicio del poder de policía en materia de seguridad interna” y “coordinar” funciones y jurisdicciones de policías nacional y provinciales (ver Decreto 42, 29 de marzo de 1981).<sup>5</sup>

Tras el recambio presidencial de Viola en marzo de 1981 se reduce la censura mediática y se observa en la prensa escrita la “delincuencia común” como fenómeno serial, a cargo de policías y jueces, siendo relacionada con la violencia política y la “delincuencia subversiva” (Gago, 2018). Pero más allá de casos resonantes (por ejemplo el caso Schoklender),<sup>6</sup> *La Nación* editorializa junto al terrorismo, la delincuencia juvenil<sup>7</sup> y la facultad policial de detención por antecedentes en relación con “los niveles de orden y seguridad que se pretenden”<sup>8</sup> en un contexto de crisis económica, incremento de las desocupación y reducción de salarios que conformaban la “mayor recesión desde los años treinta” (Novaro & Palermo, 2003, p. 387), y un “clima público... marcado por estadísticas que asociaban la crisis a un incremento de las enfermedades, la emigración y la delincuencia” (Novaro & Palermo, 2003, p. 387, n. 407).

5 Según el léxico militar vigente “intervenir” significa “Tomar parte de un asunto, Interponer su autoridad sin ser responsable primario” y “coordinar” es “autoridad para requerir opinión, acuerdo...No incluye la autoridad para imponer acuerdo” (Ejército Argentino, 1969, p. 134)

6 El caso Schoklender refiere al doble homicidio ocurrido el 30 de mayo de 1981, tras el cual los hermanos Sergio y Pablo Schoklender fueron acusados del asesinato de sus padres un barrio de clase alta en la ciudad de Buenos Aires.

7 *La Nación*, 16 de abril de 1981.

8 “Averiguación de antecedentes”, *La Nación*, 23 de septiembre de 1981.

Esta atención mediática al delito no había pasado desapercibida por los entonces actores responsables, autoridades policiales como nuevos actores civiles en el gobierno que proyectaban la trascendencia política del Proceso manteniendo los logros de la “lucha contra la subversión” y desarrollando de planes de gobierno por civiles (Canelo, 2016, pp. 188-91), además de dando señales de una vuelta a la normalidad institucional. Públicamente el mismo Jefe de la PF, el General Juan Baustista Sasiañ sostenía que “el terrorismo no está terminado” y que la creciente “delincuencia juvenil en Argentina” era “responsabilidad compartida con los padres”.<sup>9</sup> Desde la PF se adoptaron medidas de acercamiento a la “Comunidad”, de mayor disciplina interna y trato adecuado “con el medio civil” (ODI 61, 26 de marzo de 1981) y campañas de “Acción Cívica” como la “Acercamiento 81”. Además se renovaron vehículos, armamento y equipos de comunicación, y se intensificó la colaboración con el Poder Judicial (ODI 257, 21 de diciembre de 1981, Supl.). A comienzos de 1982, el Jefe de PF, enfatizaba, además, mayor presencia policial en calle, la prevención del delito general y ante el “recrudescimiento de ciertas modalidades delictivas”, trabajar en narcotráfico, delito económico y de menores” (ODI 61, 24 de marzo de 1982).

De modo paralelo civiles en el gobierno proponían políticas para la cuestión “seguridad” centrada en el delito común, en un formato político legítimo de la época, los planes de desarrollo (Canelo, 2012). En el “Diagnóstico preliminar” del *Plan de Desarrollo de Córdoba para 1982* (Gobierno de Córdoba, 1982), escrito bajo el gobernador civil Rubén Pellanda, un apartado especial dedicado al “Sector Seguridad” –a continuación de los de las áreas “sociales” tradicionales de Educación, Salud, Acción Social y Vivienda– tematizó los recursos policiales, delitos contra propiedad y personas y el servicio penitenciario. Entre 1980 y 1981 diagnosticaba “una constante tendencia al aumento de delitos, que no llegaba a alarmar teniendo en cuenta el desfase económico, con elevadísimo número de despidos o, [y] reducciones de fuentes de trabajo, que influyen en la tendencia a delinquir” (Gobierno de Córdoba, 1982, p. 307). Destacaba que el “índice de represión se ha mantenido estable”, refiriendo al índice de “esclarecimiento de delitos” de robos y homicidios.<sup>10</sup> El “Pronóstico” anunciaba la “tendencia de la repartición [policial]” a “volcar el mayor esfuerzo con sus escasos medios humanos y materiales a patrullajes intensivos hacia los sectores más críticos, implementándose controles selectivos a los fines de lograr una mayor prevención de ilícitos y llegado el caso, la represión” (Gobierno de Córdoba, 1982, p. 309). La “seguridad” frente al delito era una cuestión a cargo de la policía y el “Asesor para el área de Seguridad” fue el Jefe de Policía, Teniente Vidal Miy Uranga proponía como medida incrementar recursos policiales (edilicios, de transporte y comunicaciones) y una estructura orgánica análoga a la militar con una Jefatura con “Estado Mayor policial” asesor y separación entre policía de seguridad y judicial, similar al creado en Buenos Aires en 1980 (Decreto-leyL 9551/80) y establecida luego por Ley Orgánica de la Policía (6701), y de Personal Policial (6702) de Enero de 1982, y replicada en otras

<sup>9</sup> *La Nación*, 5 de junio de 1981.

<sup>10</sup> El “pronóstico” destacaba la “tendencia de la repartición [policial]” a “volcar el mayor esfuerzo con sus escasos medios humanos y materiales a patrullajes intensivos hacia los sectores más críticos, implementándose controles selectivos a los fines de lograr una mayor prevención de ilícitos y llegado el caso, la represión” (Gobierno de Córdoba, 1982, p. 309).



provincias. En lo penitenciario recomendaba mejoras edilicias y concentrarse en “rehabilitación de internos”<sup>11</sup> con una orientación psicologizante favorecida por círculos de abogados que cultivaban la criminología y el derecho penal nucleados en el *Centro de Estudios Criminológicos de Córdoba* y su revista *Panorama Criminológico*.<sup>12</sup>

La atención mediática al delito común se mantuvo con intermitencia durante 1982 incluso durante la presidencia del General Leopoldo Galtieri –que asumió a finales de 1981– y tras la asunción de Bignone hasta la asunción de Alfonsín en 1983, según Gago (2018) con un contenido bastante específico: por un lado, los secuestros notorios eran relacionados con grupos “subversivos” y la amenaza de un “rebrote subversivo”. Por el otro, se editorializa el delito común, relacionándolo con su ubicuidad y la creación de territorios peligrosos y su expansión geográfica y social<sup>13</sup> y delincuencia juvenil<sup>14</sup> y la violencia en el fútbol.<sup>15</sup> A estos agregamos el (inesperado) retorno de las protestas policiales por mejoras salariales y de recursos en Tucumán Córdoba, La Pampa, Buenos Aires y Chaco<sup>16</sup> y su tratamiento editorial<sup>17</sup> –que devienen posible causal de intervención federal y hasta producen la renuncia de un gobernador–<sup>18</sup> y de los motines carcelarios durante 1983, en el horizonte de pedidos de amnistías al nuevo gobierno (Hathazy, 2017). Esta atención al delito común articulado con la violencia política y las protestas policiales y carcelarias enmarcará las medidas oficiales en la inmediata postransición.

### **Cambio de régimen y olas político-periodísticas: De la represión policial a la política de seguridad (1985–1987)**

En los primeros cuatro años de democracia, si bien el tema de la delincuencia compite y convive con una pluralidad de temas de agenda mediática y política, el delito común adquiere una creciente centralidad en la arena mediática, en un contexto de liberalización de los medios de prensa y el incremento de la competencia periodística. En el período la atención mediática se articuló con la atención de actores de la arena política en el nuevo “tiempo político” que tendrá progresivamente a las campañas electorales y los sondeos de opinión como centrales (Vommaro, 2006 y 2008), además de a un parlamento nacional que constituirá una “caja de resonancia de demandas sociales” (de Riz, 1988). Esa centralidad del delito tiene dos momentos de mayor intensidad, comienzos de 1985 y mediados de 1987 en horizontes de campañas electorales. Las sucesivas olas muestran, a su vez, una pluralización de actores y de perspectivas sobre la cuestión, inicialmente reducida a círculos ministeriales y a cargo de los actores policiales que dictan los pasos

11 La sección “Seguridad” del informe también integraba lo penitenciario, donde se diagnosticaba la terrible situación edilicia y limitaciones de personal, en particular profesionales “para formar gabinetes correccionales” y se completaba con la “Defensa civil”.

12 *Panorama Criminológico*, 1979-1981.

13 Delincuencia Suburbana, *La Nación*, 6 de abril de 1983, Recrudescimiento del Delito, *La Nación*, 22 de julio 1983.

14 La Ley Penal y los Menores, *La Nación*, 16 de mayo de 1983.

15 *La Nación*, 14 de agosto de 1983.

16 *La Nación*, 5 de mayo de 1983.

17 Alzamientos Policiales, *La Nación*, 13 de septiembre de 1983.

18 Pedido de informe a Merlo por los sucesos de Tucumán, *La Nación*, 5 de julio de 1983.

a seguir, pero progresivamente incorporando nuevos actores y componentes informativos y preventivos.

El 10 de diciembre de 1983 el delito común estuvo presente en varios de los discursos de asunción de presidente y gobernadores. Estos, a la vez que declaraban el comienzo de un nuevo ciclo político donde convocaban a las policías a autorregenerarse moralmente, subordinarse a las leyes, como auxiliares de la justicia, se comprometían a orientarla al delito común y, como eje central, a desmilitarizar y dotar a las policías de mayores recursos.<sup>19</sup> Estos discursos de la “hora cero” de la democracia (Feld & Franco, 2015) continúan temas y nociones heredados –como el de “represión”– que solo serían cuestionados posteriormente.

El cambio de régimen político desde el sistema autoritario al democrático, produjo una “des-sincronización” de agendas de distintos campos sociales (Sapiro, 2013), en particular, un incremento de la lógica democrática competitiva, un resurgimiento de las lógicas políticas provinciales, cambios en las relaciones entre los actores políticos y los espacios burocráticos nacionales y provinciales y entre el mundo político y el periodístico (ver en general Feld & Franco, 2015). Discursos y cambios legislativos desarticulaban parte del ensamblaje de normas que sostenían a la categoría de “Seguridad Nacional” como organizadora de la relación entre el campo político y los campos penales, económico, cultural, profesionales, religiosos, etc. y que legitimaba la intervención de los militares en las más variadas dependencias del Estado, y en distintos espacios sociales. La Ley de Defensa de la democracia (23077) de 1984 deroga la Ley de “Seguridad Nacional” (20840) y liberaliza gran parte de la actividad política, la radiofonía y prensa con fines políticos, legaliza partidos y organizaciones de izquierda y medidas de fuerza de empleadores y trabajadores, además de anular la auto-amnistía (Ley de Pacificación, 22924).

Dentro del campo del burocrático nacional se redefine la relación entre el sector militar y los sectores policiales, judiciales y penitenciarios, nacionales y provinciales. La Ley de Ministerios 23023 removió los requisitos de condición militar para ocupar la jefatura de la PF, puso fin al control y fuero militar en operaciones policiales y el control sobre delitos y faltas policiales bajo control operativo (Ley 21267). Policías de carrera fueron puestos al mando de la PF, Gendarmería Nacional (GN) y Prefectura Naval, y GN y Prefectura pasaron a depender del Ministro de Defensa. En la PF se intentó incrementar el respeto de estándares legales y afianzar “el rol de auxiliar de la justicia” (ODI 6 de enero de 1984), elevando la Dirección General Asuntos

19 Alfonsín, casi al final del discurso manifestó “que no escapa a sus preocupaciones el perfeccionamiento de instituciones policiales modernas, respetuosas” [que] “devolverá a su papel eficaz, de brazo armado de la ley y confiable auxiliar de la justicia, educadora del buen ciudadano y destinada a contener males que se suelen enquistar entre la gran mayoría de ciudadanos que cumple su deber” para lo cual “contará con los medios necesarios” (Alfonsín, 1983, p. 69), mientras, el flamante gobernador de Buenos Aires, Alejandro Armendariz, prometía que “Aseguramos al pueblo de la provincia que encararemos una *lucha sin tregua contra la delincuencia*, asistidos por la policía, institución que desmilitarizaremos, moralizaremos y transformaremos en un ente civilista” (*La Nación*, 12 de diciembre de 1983, p. 12). El de Córdoba, Eduardo Angeloz prometía “el mejoramiento de la actividad represiva” y que el “gobierno preservará el orden público, y se ocupará de una manera muy especial en la organización de una policía moderna, disciplinada y dotada de mayores recursos” (Poder Legislativo de Córdoba, 2013, p. 8)

Judiciales a Superintendencia- y se crearon Oficinas de Policía Judicial, a cargo de sumarios en comisarías y dependencias del interior y una comisión policial de reforma del código contravencional y justicia de faltas policial (ODI 17 de enero de 1984).

Estas medidas que debilitaban a los actores militares y otorgaban autonomía a las fuerzas policiales intentaban relegitar las instituciones policiales y penitenciarias a través de promover su rol autónomo, definiendo sus capacidades y valores colectivos, seguían la visión de “los filósofos” (Basombrio, 2008), el grupo de juristas asesores, liderados por Carlos Nino y Jaime Malamud Gotti, y extensos vínculos con la Facultad de Derecho de la UBA. Junto con la autonomía operativa bajo control civil, el Ministerio del Interior, Antonio Tróccoli también promovió que las mismas policías presenten propuestas frente a distintos tipos de problemas delictivos en el marco del Convenio Policial Argentino, cuyo reglamento, aprobado en abril de 1983 establecía un sistema de coordinación e intercambio de información y técnicas liderado por la PF (Policía Federal Argentina, 1989, pp. 267-286). El gobierno se limitará inicialmente a convocarlas y dotarlas de recursos, legitimándolas y evitando las protestas policiales.

Esta centralidad policial en la cuestión delictiva común se observa en la primer ola político-periodística entre fines de 1984 y mediados de 1985, la que se intensifica en el tercer trimestre de 1984, tras la publicación del informe de la CONADEP, y adquiere toda su intensidad en el verano de 1985. Durante 1984, las protestas policiales<sup>20</sup> y la cuestión carcelaria serán centrales, y con ellas el delito común. Dada la sobrepoblación y movilización carcelaria, se aprueba en Julio la Ley 23057 de Condena condicional y reincidencia en abril y la Ley 23070 de conmutación de penas que reduce las sentencias a condenados por “delitos políticos” y no políticos. Poco después *La Nación* editorializa el “recrudescimiento en la delincuencia común” (“barras bravas, asaltos a colectivos, a comercios”), su expansión geográfica e incrementada violencia. Las autoridades policiales y judiciales consultadas, atribuyen el “auge delictivo” a la conmutación de penas y a la sofisticación de los delincuentes.<sup>21</sup>

En el marco del Convenio Policial Argentino, las fuerzas policiales se reúnen en el Congreso de Jefes Policiales y Fuerzas de Seguridad, en septiembre de 1984, tratando los temas que venían como centrales desde 1982 de “narcotráfico, delitos de menores”, pero también más recientes, violencia en el fútbol” y el “rol preventivo de las policías [a través de] “la totalidad de áreas operativas, técnicas y logística” (ODI 225, 22 de octubre de 1984). En diciembre en otra reunión discutieron “toxicomanías, seguridad bancaria, delitos juveniles y comunicaciones policiales”. Este monopolio policial, sin embargo, será cuestionado a fines de febrero de 1985 en el medio de la ola político-periodística.

A mediados de febrero de 1985 la revista SOMOS, anunció como tema de tapa: “LA INSEGURIDAD. Preocupación en el gobierno, en la gente y en la policía”. SOMOS tenía influencia durante la dictadura en el “público

20 Suboficiales de la PF reclamaron mejoras salariales (ODR 8, 9 de mayo de 1984) y la Policía de Tucumán y la de Chaco se auto-acuartelaron por salarios, interviniendo la PF, GN y el mismo Secretario del Interior, Raúl Galván, para solucionar la crisis. (*La Nación*, 8 de agosto de 1984). Poco después la PF y la Policía de Buenos Aires reciben aumentos (*La Nación*, 10 de septiembre de 1984).

21 La población indefensa, *La Nación*, 18 de agosto 1984.

atento, el público activo y la elite política” (Borrelli & Gago, 2014, p. 17) y en democracia, continuaba esa influencia adoptando una posición “neutral y a la vez propia” dentro del creciente periodismo político recurriendo tanto a sondeos como descripciones de procesos (Vommaro, 2006, p. 272). Efectivamente, publica estadísticas delictivas desde 1973 que muestran tal incremento<sup>22</sup> combinado con un crónica de “los hechos más destacados” (“masacre de General Rodríguez del 10 de diciembre donde 7 personas pagaron con su vida al tratar de escapar un asalto caminero”, asaltos a hoteles turísticos, secuestros, patotas y robos en zonas céntricas (Areas & Castellanos, 1985) La nota recoge las opiniones de jefes policiales (de la PF y de Buenos Aires), del Ministerio del Interior y de legisladores que participaron en las leyes de conmutación de penas. El diagnóstico compartido era “escasez de medios policiales, crisis socio-económica y los coletazos de la conmutación de penas” y las soluciones “presencia policial, reequipamiento automotor y participación comunitaria” (Areas & Castellanos, 1985).

Figura 1. Tapa Revista SOMOS, 15 de febrero de 1985.



22 La tasa de delitos contra la propiedad cada 100.000 habitantes según la Dirección Nacional de Política Criminal fueron de 478 en 1980, 760 en 1982, 923 en 1984, 882 en 1986, 1410 en 1988, 1250 en 1990 y 1000 en 1992 (Kessler, 2010, p. 118 y Sozzo, 2016, p. 91)

En su respuesta a la atención mediática de las crisis policiales y carcelarias y el horizonte electoral de 1985 a fines de febrero de 1985 el ministerio convocó ya por fuera del Convenio Policial Argentino a jefes de policías nacionales y provinciales, pero también a los ministros de gobierno provinciales para tratar “El incremento de la delincuencia y las medidas a tomar para una rápida respuesta a la problemática que plantea” (ODI 50, 11 de marzo de 1985, pp. 331-347). En su discurso ante los ministros y jefes de policía Tróccoli atribuía ese incremento tanto a la transición como a las condiciones sociales. Destacaba la posible laxitud de la legalidad en democracia que reemplaza “el temor y el uso de métodos aberrantes” junto a la reincidencia de recientes liberados. La “delincuencia juvenil”, la atribuía a causas sociales (“pobreza, familias divididas, educación abandonada y drogadicción”). Para el Subsecretario del Interior, Raúl Galván, que cerró la reunión, estaba “en juego el prestigio de nuestros gobiernos [pues se] pone en duda la eficiencia de la democracia a través de la eficacia del sistema de seguridad del país”, y propone aumentar la información, equipamiento y el apego a estándares legales (ODI 50, 11 de marzo de 1985, p. 347). Incrementar recursos policiales permitía al gobierno presentar una respuesta al delito y resolver las protestas de fuerzas policiales dispuestas a acuartelarse por mejores salarios afectados por la inflación y un plan de austeridad (ODR 8, 12 de julio 1985). Los gobernadores de Córdoba y Buenos Aires también priorizan el reequipamiento policial.<sup>23</sup>

Hacia la primera mitad de 1985 el delito común, como al fin de la dictadura, comienza nuevamente a ser mezclado con la violencia política, en este caso de derecha, pero trasciende de los círculos policiales y ministeriales a la arena parlamentaria, nacional y provincial. En marzo diputados del PJ de la capital expresaron preocupación por *El aumento de la delincuencia y el estado de Indefensión de la población* (Exp. 4278-D-84) y en mayo la Cámara interpeló al Ministro Tróccoli *Sobre el estado de la seguridad pública en el país y las manifestaciones de violencia que son de dominio público* (DS, Cámara de Diputados, 30-31 de mayo 1985). La oposición peronista, a manos de la ascendente “Renovación”, liderada por Antonio Cafiero, Carlos Grosso, Carlos Menem, y José Luis Manzano, ávida de distinguirse al interior del Peronismo y promoviendo la “restauración y ampliación de derechos humanos” (De Riz, 1988, p. 22) solicita el informe. La interpelación trató el terrorismo de derecha y atentados, pero también el delito común y concretamente las fuerzas policiales. Se reclamó además del esclarecimiento de atentados varios aspectos de política policial: la separación de las fuerzas de seguridad de las fuerzas armadas, la expulsión de torturadores de la policía bonaerense (DS, Cámara de Diputados, 30 y 31 de mayo 1985, p. 1001) y el alto número de muertes en enfrentamientos policiales. También se tematizó la “preocupación de la gente por la seguridad”. Tróccoli, resume su política policial en acciones desde la asunción para “recuperar las fuerzas latentes”: suministrar “equipos y armamento y efectua[r] coordinaciones para tener un verdadero mapa del delito a efectos de asegurar la eficacia de las fuerzas...y empeza[r] a comprender que el aspecto más importante de las fuerzas de seguridad es la prevención” (DS, Cámara de Diputados, 30 y 31 de mayo 1985, p. 997).

23 Patrullas Urbanas, *La Nación*, 23 de agosto de 1985; Gobierno de Córdoba, 1985.

La atención mediática pervive en la primera mitad de 1986. *La Nación* tematiza la ubicuidad delictiva y la falta de recursos policiales,<sup>24</sup> protestas de vecinos por su “indefensión ante la ola de asaltos, violaciones, intimidaciones y toda clase de delitos”,<sup>25</sup> las medidas policiales, legales y penales que destaca “la realidad jurídica delictiva donde más ilícitos se cometen en todo el país” y los efectos de las disminuciones de facultad de investigación policial en que el “desánimo policial dejará inerme a la sociedad en un momento en que los reclamos por intensificar índices de seguridad crecen día tras día, cuando las modalidades delictivas se han multiplicado y agravado hasta extremos que lustros atrás parecían inimaginables”<sup>26</sup> hasta discutir directamente la Insuficiente prevención del delito, englobando en el delito “homicidios”, “patotas”, “el hampa” y “la ocupación de propiedades”, y proponiendo “prevención, vigilancia, identificación, investigación y presencia policial”, “para evitar que la violencia y el crimen continúen multiplicándose en la ciudad”.<sup>27</sup> Esta atención periodística encontrará ecos políticos tras el secuestro de Osvaldo Sivak<sup>28</sup> y una nueva interpelación.

El ministro Tróccoli fue nuevamente interpelado en mayo de 1986 en relación a la “desaparición del ciudadano Sivak, atentado al presidente, instrucciones al fiscal militar” como asimismo sobre “la política de seguridad e inteligencia del Estado” (DS, Cámara de Diputados,<sup>22</sup> y <sup>23</sup> de mayo 1986) nuevamente a pedido de la Renovación peronista. En la interpelación, Tróccoli destaca los cambios desde la represión indiscriminada a la represión legal, los bajos índices de criminalidad comparando con la región, la desmilitarización policial y la prohibición de la inteligencia política por militares. La interpelación produce la renuncia del Jefe y Subjefe de la PF, y del Secretario de Defensa y el nombramiento de Juan Pirker como Jefe de la PF.

La interpelación también repercute en otras jurisdicciones, favoreciendo el desarrollo de nuevos tipos de intervenciones orientadas a la “prevención”. Al día siguiente el Gobernador de Buenos Aires, Alejandro Armendariz, crea el “Consejo Provincial para la Prevención del Delito” (Decreto 3354/86). El Consejo, se orientaría por “el estudio y comprensión del hecho delictual en un análisis y tratamiento de un fenómeno novedoso y multifacético”, asentado “en la solidaridad y la participación”, con la “prevención y la represión como complementarias”. Como órgano coordinador para elaborar estrategias el Consejo lo integraba el ministro de gobierno, un representante de cada ministerio, el subsecretario de justicia, el jefe del servicio penitenciario, legisladores y representantes del poder judicial y preveía la inclusión “de personalidades con especial versación en el tema” y reuniones bianuales. En los meses posteriores a su creación la prevención del delito comenzó también a ser objeto de intercambio político en la legislatura provincial. En octubre de 1986 diputados de la Democracia Cristiana pidieron informes al Ejecutivo sobre Política Especial de Prevención del Delito en Vicente López (Exp. D-604/86-87) y sobre Vigilancia y Prevención del delito en Ingeniero Budge, Villa Fiorito, Villa Lomas de Zamora y Villa

24 Un hecho aislado, *La Nación*, 31 de enero 1986.

25 La ola delictiva, *La Nación*, 10 de enero de 1986.

26 Reforma procesal en Buenos Aires, *La Nación*, 10 de marzo de 1986.

27 *La Nación*, 3 de abril de 1986.

28 Empresario argentino secuestrado durante la dictadura y nuevamente secuestrado en 1985 por una banda de exrepresores que lo asesinó (ver Kessler, 2010, p. 119).

Caraza y Villa Industriales de Lanús (Exp. D-607/86/87). Los pedidos fueron rechazados, pero a cambio el secretario del Consejo, Esmeraldo Navamuel, y los presidentes de las Comisiones del Conurbano, Pedro Dufou, y de la de Asuntos municipales, Jorge Fava, propusieron realizar un Primer Congreso de Seguridad en el Conurbano para 1987 (Exp. D-757-86-87).

Es en el segundo y tercer trimestre 1987 el problema de la seguridad se convierte nuevamente, siguiendo la noción de Lorenc Valcarce un problema público mayor, tras una segunda “ola periodístico-política” de mediados de año donde convergen luchas de la transición democrática entre militares y autoridades electas –el alzamiento de Semana Santa y recrudecimiento de violencia política vinculadas con las Leyes de Obediencia Debida (LVI, 16 de abril de 1987 y 11 de julio de 1987)– con la campaña para legisladores nacionales y para gobernadores de 1987. Una nueva editorialización del delito impacta las campañas y moviliza los ministerios, tanto nacionales como provinciales, aunque esta vez, estos responden de modo explícito y público, en lugar de en reuniones ministeriales no difundidas.

En *La Nación*, sus editoriales continúan abordando al delito (Auge de la delincuencia en el Chaco, 11 de marzo de 1987; El alojamiento de menores delincuentes, 14 de mayo de 1987 y Mayor rigor penal para el abigeato, donde denuncia el mismo retroceso en la seguridad en las áreas rurales que en áreas urbanas y suburbanas, 18 de mayo de 1987, hasta destacar en la editorial Temas ignorados por los partidos “el problema de la inseguridad” (17 de junio de 1987). Días más tarde anuncia la “Preocupación de Tróccoli por el auge de la criminalidad”, donde el ministro declara que “la criminalidad es uno de los problemas socio-económicos y de política más agudos de la actualidad”.<sup>29</sup>

Esa preocupación había sido manifestada en el discurso de apertura del 1er. Congreso Nacional de Seguridad Urbana (Ministerio del Interior 1988) que tuvo lugar en la Municipalidad de Buenos Aires entre el 30 de junio y el 3 de julio, propuesto originalmente por la Cámara de Diputados y el Ejecutivo de Buenos Aires y luego asumido por el Ministerio del Interior. El tema de “la seguridad urbana” reflejaba la impronta de las nociones de prevención del delito centradas en el desarrollo urbano y la coordinación interministerial desarrollados en Francia durante comienzos de los ochenta (Bonelli 2005 y 2014), difundidos por Europa y Canadá e importadas a Argentina, junto con la categoría de “seguridad urbana” por Claudio Stampalija, entonces un joven asesor del ministro Tróccoli. Stampalija, hijo de inmigrantes Croatas, abogado por la Universidad Nacional de Córdoba, con especialización en criminología de la Universidad del Salvador, invirtió intensamente en contactos y actividades nacionales e internacionales, introduciendo ideas sobre la “prevención del delito” conocidos en el 7º Congreso de las Naciones Unidas para la Prevención del delito y Tratamiento del Delincuente de 1985 y un *grand tour* desde 1985-1987 por Estados Unidos, España, Italia y Croacia.<sup>30</sup> En 1986 ya había colaborado en el diseño del Consejo de Prevención del Delito de la provincia.<sup>31</sup>

29 *La Nación*, 1 de julio de 1987, sección Gobierno.

30 Stampalija, comunicación personal, julio 2018.

31 Participan como oradores policías y abogados penalistas con cargos administrativos de Estados Unidos, Italia, España, Francia y Brasil, junto a criminólogos mexicanos y argentinos de Buenos Aires y de Córdoba.

En el congreso de “Seguridad urbana” el Ministro Tróccoli agrega bajo la categoría de seguridad urbana por primera vez las acciones públicas orientadas a la “seguridad” que exceden el rol policial y que derivan de desarrollos en los sectores de política de drogas y de reforma judicial. Tróccoli anunció que “se van desarrollando programas de Política Criminal”, tanto “en el aspecto preventivo como de actuación”, englobando en tal programa además de “la eficiencia de las policías y fuerzas de seguridad”, “la problemática de la minoridad y el proyecto de agravamiento de penas para delito que incluyen menores” y en línea con desarrollos recientes en el espacio político, mencionaba el tratamiento de la “Ley de Estupefacientes”, y “una organización judicial dinámica... elemento vital para la seguridad de la ciudadanía” (a través de la) reforma integral al Código de procedimiento en Materia Penal”, junto con “la participación de la comunidad” (Tróccoli, 1987).

En la política de drogas, disputada intensamente en 1986, se confrontaban orientaciones prohibicionistas y liberales (Manzano, 2017) y desde el Ministerio se favorecía la orientación de control policial y penal –que también redundaba en creación de unidades especiales policiales, y apoyo de Estados Unidos (ver Carta Convenio 1987)–. En lo que hace a reforma judicial procesal hacia la oralidad y la reorganización judicial, esta era liderada por Julio Mayer y Alberto Binder, había iniciado en 1985 (Hathazy, 2016) sin referencias a la cuestión del delito, pero ahora era integrada a la “política criminal”. En efecto en mayo de 1987 fue creado el “Instituto de Política Criminal” (Res. 168/1987 Secretaria de Justicia), con la intención de “conocer y recomendar estudios y planes vinculados al comportamiento social y Estatal en relación a la criminalidad y conductas desviadas susceptibles de tratamiento punitivo, tanto en sus niveles preventivos generales y especiales” (Cosacov, 1987). El Instituto era coordinado por Gustavo Cosacov, abogado y Magister en Ciencias Penales, investigador del Consejo Nacional de Investigaciones Científicas y Técnicas, quien durante su exilio político había trabajado en la reformas judiciales de México en base a análisis de sistemas y simulaciones estadísticas a comienzos de los años ochenta, y replicaba el modelo del Instituto Nacional de Ciencias Penales, creado por la Procuraduría General de la República de México en 1975.<sup>32</sup> En el Congreso de Seguridad Urbana además se discutieron dimensiones conexas que englobarían a la “seguridad urbana” en las comisiones de trabajo sobre “El horizonte urbano”, “Análisis de las cosas que integran el fenómeno: minoridad, estupefacientes y aspectos penitenciarios y post-penitenciarios, Pautas Socio-económicas y Legislación”, “Violencia: causas y tendencias” y “El rol de los medios de comunicación”. En esta última se trató la “información desagregada, exposición innecesaria e indiscriminada y teatralizada” de la prensa de consumo masivo y la producción de un “sentimiento de inseguridad” (Ministerio del Interior, 1988, pp. 264-281).

Esta nueva categoría de “política de seguridad” será reafirmada una semana después, en julio de 1987 en un nuevo informe de Tróccoli al parlamento “Sobre distintos aspectos de la seguridad del Estado”. Esta interpelación, a diferencia de las dos anteriores fue propuesta por la UCR tras la profanación del cadáver de Perón, para que se informe de hechos vinculados



con la seguridad desde 1983. En ella se presenta una narrativa retrospectiva del período donde el Ministro y el Secretario del Interior, Radonjic, integran discursivamente una serie de prácticas y actos públicos como “la política de seguridad” (DS, Cámara de Diputados 5-6 de Julio de 1987). Tróccoli distingue entre “el problema de la seguridad vinculada con actividades y actitudes antidemocráticas” (p. 2466) a los cuales asocia también con “mafias, logias y sectas” y que todavía perviven en el presente, y “la situación actual de seguridad”. Esta “situación de seguridad” la conforman la “tasas de delitos contra las personas con altas tasas de esclarecimiento, en base a la acción policial y operativos de prevención (“Mil Hombres”), el número reducido de secuestros extorsivos, “la cuestión del narcotráfico” frente a lo cual se aumentaron detenciones, la resolución de sublevaciones policiales en Tucumán y Santa Fe, y finalmente, atentados de grupos vinculados con la dictadura (p. 2468), que aumentaron entre 1984 y 1987 pero fueron investigados por la justicia. Esta vez, la Renovación, a través de Manzano acordó que “el problema de la seguridad pública” debe formar uno de los compromisos básicos de la democracia”, en lugar de la “torpe utilización con fines electorales” (DS, Cámara de Diputados 5-6 de julio de 1987; *La Voz del Interior*, 6 de julio de 1987).

A pesar de los acuerdos de dejar a la seguridad fuera de las pujas electorales, en Buenos Aires y Córdoba la cuestión de delito es parte del debate electoral hacia las elecciones de septiembre de 1987. Esta incorporación del debate de la seguridad también se extiende a su editorialización en los diarios *serios* provinciales. En Córdoba *La Voz del Interior*, principal medio de prensa escrita, editorializa la cuestión del delito<sup>33</sup> desde la problemática urbana, delitos comunes, organizados y de menores, y reflejaba la trayectoria y estrategia de su editorialista Alfredo Irigoyen. Este periodista liberal había devenido tardíamente abogado penalista, estudioso de la criminología y profesor en la Universidad (Irigoyen, 1996).

En este contexto y poco después de la interpelación al Ministro del Interior, en Córdoba la oposición, el peronismo renovador liderado por José Manuel de la Sota y la ascendiente Unión de Centro Democrática (UCD), replican la crítica al ministro de gobierno provincial e introducen la seguridad en las campañas por la gobernación. Ante los ataques de la oposición y la editorialización de la seguridad<sup>34</sup> el ministro de gobierno de Angeloz contesta reciclando la creación de la Policía Judicial y el ministerio público, y propone modificar el código de faltas introduciendo la figura “del mero-deo y prostitución escandalosa” a fin de contribuir a un perfeccionamiento de la seguridad pública<sup>35</sup>. Una semana antes de las elecciones el gobierno ofreció una “reunión informativa” sobre “La Seguridad Pública” a cargo de policías y el secretario de gobierno.<sup>36</sup>

En la campaña bonaerense el peronismo renovador, liderado por Cafiero y la Unión de Centro Democrático (UCD) refieren a la seguridad en la campaña. Cafiero, además de contar con la labor de Manzano en el Congreso incluye a “seguridad y justicia” en el temario del debate con el candidato

33 *La Voz del Interior*, 10 de abril; 27 de abril, 1 de junio de 1987; 28 y 29 de junio de 1987.

34 El auge del delito y la Seguridad Ciudadana, *La Voz del Interior*, 27 de julio 1987.

35 *La Voz del Interior*, 30 de agosto 1987.

36 *La Voz del Interior*, 24 de agosto 1987.

radical (Fabris, 2006). La UCD, en su eslogan del reloj despertador para la provincia sobre temas urgentes enumera a la “seguridad”.<sup>37</sup>

En suma, las editorializaciones, las interpelaciones de 1985, 1986 y 1987, y la campañas de gobernador de 1987 posicionaron definitivamente a la seguridad como objeto de intercambio político, pero las declaraciones políticas, si bien modificaron los modos de pensar la seguridad, integrando nuevos actores (ministros, asesores, burócratas ministeriales, académicos y expertos internacionales) y nuevas visiones centradas en el delito común (pero más allá del refuerzo policial), no produjeron nuevos instrumentos legales, con la excepción del Consejo. Como sostiene de Riz analizando el Congreso Nacional, las interpelaciones ministeriales lideradas por la Renovación peronista sirvieron para “diferenciarse de la ortodoxia peronista” introduciendo nuevos temas, y del gobierno, a través de marcar “la brecha entre expectativas y las realizaciones concretas del gobierno” pero “antes de traducirse en política, sirvieron para ofrecer la política como espectáculo... sin proponer mecanismos para llevar [ideas alternativas] a la práctica.” (de Riz, 1994, p. 78). Sin embargo, a partir de 1988, con el horizonte de la elección presidencial de 1989, estos intercambios políticos si producirían programas concretos en el gobierno, y una nueva proliferación de actores interesados en las disputas por la seguridad.

### **La campaña presidencial de 1989 y las políticas de seguridad**

1988 será un año decisivo. En este se desarrollan efectivamente “políticas de seguridad”, en el sentido de intervenciones concretas que organizan un conjunto de prácticas y gastos estatales, tanto en las provincias de Córdoba y Buenos Aires, como en el gobierno nacional, y en función de la campaña presidencial de 1989. Ese mismo año se declara legalmente, a través de la ley de defensa, la exclusión de los militares de la “seguridad interior”, produciendo la discusión de la ley, el desarrollo de nuevos saberes y expertos que se dedicarán en el futuro a la seguridad. Finalmente, y esto es lo más importante, se producen disputas y posicionamientos por parte de los distintos actores políticos, estructurando un espacio de tomas de posición distintivos y políticamente rentables, tanto en los juegos políticos provinciales como en el juego nacional.

La reelección del gobernador Angeloz en septiembre de 1987, junto con la pérdida de la UCR a nivel nacional y de la gobernación en Buenos Aires, posicionaron a Eduardo Angeloz como su candidato presidencial para 1989. La campaña de Angeloz, en un contexto de crisis económica y fiscal, producirá el desarrollo de una “política de seguridad” en Córdoba para ser exhibida ante el electorado nacional. Tras las elecciones de 1987 la “seguridad” se consolidó como tema principal del espacio político provincial y por implicancia, del nacional. Angeloz, trató la prevención del delito en su discurso de asunción<sup>38</sup> mientras su flamante Ministro de Gobierno, José Ignacio Cafferatta Nores

37 Original eslogan de la Ucedé, *La Nación*, 2 de julio de 1987.

38 Recordó “que Córdoba ha disfrutado los beneficios de la libertad” y anunció a la asamblea “implementar nuevos programas de prevención para evitar el delito, afianzar los ya existentes y coordinarlos con un enfoque interdisciplinario” e incorporó a la política de prevención la “persecución penal eficaz” orientada a la “delincuencia organizada y económica” (*La Voz del Interior*, 13 de diciembre de 1987).

se centró en la seguridad en su primer entrevista pública.<sup>39</sup> Luego, a comienzos de 1988 fue interpelado por pedido de la ascendente UCD y la Renovación sobre “políticas de prevención del delito y medidas de mejoramiento en el equipamiento policial y su infraestructura” (Diario de Sesiones, Cámara de Diputados de Córdoba, 17 de febrero de 1988).

El Ministro contrató a Stampalija como experto para elaborar un programa de seguridad en 1988 que fue presentado en la “Memoria de Gobierno” en marzo (Gobierno de Córdoba 1988) y expandido en la extensa interpelación ministerial de Abril (Cafferatta Nores, 1988). El programa integraba medidas previas en la policía (incremento de personal, patrulleros y equipos de comunicación junto a la especialización y profesionalización) y el servicio penitenciario y agregaba aspectos judiciales y de producción de información: “una eficaz persecución penal asegurada mediante una modificación de leyes orgánicas y acceso a la justicia” (Cafferatta Nores, 1988), concretamente, el ministerio público fiscal y la reforma procesal penal, un Centro de Asistencia a la Víctima –que daría “asistencia de los que sufren consecuencias físicas, morales y sociales de la criminalidad, promoviendo programas de asistencia a las víctimas, y un “organismo criminológico”, la Dirección de Política Criminal (DPC) a “cargo de las pautas y políticas a desarrollar en materia de prevención del delito a través de coordinar a distintos órganos e incluso interministerial”. Además, sumaba movilización de centros vecinales y taxistas como “agentes civiles de prevención” (Memoria de Gobierno, 1988). En agosto de 1988 Alfredo Irigoyen, el periodista, abogado penalista y editorialista de *La Voz del Interior* fue designado Director de Política Criminal.

Mientras en la de Buenos Aires, el otro sitio de institucionalización incipiente de la política de prevención, las disputas alrededor de la política de seguridad impidieron el desarrollo de medidas más allá de intentos de reforma policial. Si bien no se reactivará el Consejo Provincial de Prevención del Delito, el ministro de Gobierno Luis Brunati, de la Renovación, promoverá la participación comunitaria e intentará controlar la violencia y corrupción policiales y promoverá cambios carcelarios. La reforma policial, relevante para las aspiraciones presidenciales del Gobernador Cafiero produjo enormes oposiciones, incluidas tres interpelaciones ministeriales en un año (Brunati, 2016; *Página/12*, 11 de abril de 1998). En su puja, las denuncias de la oposición radical<sup>40</sup> y ante la resistencia de la fuerza, y en particular de intendentes del conurbano, el ministro convocó a actores de la sociedad civil para legitimar su posición. Con el Servicio de Paz y Justicia, liderado por el Premio Nobel Adolfo Pérez Esquivel organizó un *Primer Encuentro de Seguridad Urbana* (SERPAJ, 1988b) en Mar del Plata, en octubre de 1988.

Los participantes del encuentro revelan la proliferación de actores interesados en la cuestión seguridad y en las disputas sobre las políticas.

39 *La Voz del Interior*, 16 de diciembre de 1987.

40 Crisis en la Policía Bonaerense, *La Nación*, 29 de junio 1988.

Participan en el encuentro “periodistas, miembros de las fuerzas armadas, jueces, y representantes de organismos, como el Centro de Estudios Legales y Sociales (CELS) y el Instituto de Psicología Social Argentino (IPSA)”.<sup>41</sup> Para entonces los organismos de derechos humanos como el SERPAJ, y el CELS se encontraban realizando estudios durante 1988 sobre violencia policial y muertes en enfrentamiento en Capital Federal y Buenos Aires (Tiscornia & Olivera, 1990) y en Córdoba (SERPAJ, 1988a, p. 11) También participan miembros de agencias de encuestas de opinión que en ese momento habían adquirido un cierto reconocimiento como “expertos en varios temas”.<sup>42</sup>

De hecho, las empresas de estudios de opinión pública, que tienen un rol central en el nuevo “tiempo político” (Vommaro, 2006), lo tienen también en la consolidación de la cuestión de la “delincuencia/seguridad”. Desde 1986 la empresa de encuestas Mora y Araujo indagaba anualmente la posición de la seguridad/delincuencia entre los “principales problemas del país” (Mora y Araujo y Montoya, 1999). En el caso de IPSA, que trabajaba directamente para la Secretaría del Información de la Presidencia bajo Eduardo Catterberg, en 1985 trataba a la seguridad entre los posibles “Temores de la Población” y en el informe de 1987 desarrolló un apartado especial sobre “La seguridad” (en Kessler, 2010, p 137).<sup>43</sup> Hacia 1988, las encuestas además indagaron sobre “cómo se debe encarar el problema de la violencia”, preguntando las preferencias entre: regular contenidos de violencia en la TV, control policial, penas más severas, comunicación familiar, o pena de muerte.<sup>44</sup> Las opciones de la encuesta revelan no solo las inquietudes y el interés del Ejecutivo nacional que las encargaba, sino el abanico de posibles intervenciones que los actores políticos sopesaban como estrategia de distinción electoral y carrera política.

Volviendo a la lucha provincial, dentro de estas opciones, Brunati proponía reducir la corrupción y violencia policial, y rechazaba el aumento de penas, pero intendentes del conurbano bonaerense apoyaban una policía fuerte y autónoma que financiaba a políticos (Brunati, 2016: cap. 8 “Comisaría se vende, compro al por mayor”), mientras los diputados promovían el endurecimiento procesal, cuerpos de vigilancia municipales. Finalmente, tras una reestructuración del partido, tras la derrota de Cafiero en la interna con Menem (Costantino, 2020, p. 37) los intendentes y la policía prevalecieron y Brunati renunció a fines de 1988.

Mientras tanto en Córdoba, y como parte de la campaña presidencial nacional, Angeloz organizó a fines de 1988 en Córdoba el 2do. Congreso Nacional de Seguridad Urbana, donde presentó su programa de “Seguridad ciudadana frente al delito” que privilegiaba, como se hacía en Buenos Aires, el refuerzo policial y “modernización” policial, pero además la participación ciudadana y la reducción punitiva. Este programa serviría “para toda la Nación, tomando como base muchos de los programas ya realizados en Córdoba” (Angeloz, 1988, p. 12). La prevención incluiría: la función policial,

41 *El Ciudadano*, 31 de enero de 1989..

42 J. Karol, comunicación personal, noviembre 2020.

43 En la medición de esos “temores” el temor al golpe militar alcanzaba el 45% en 1985” (Kessler, 2010) mientras en 1988 “el 63% se preocupa por la seguridad” (Karol, 1989, en *El Ciudadano*, 31/1/1989).

44 *El Ciudadano*, 31 de enero de 1989.

la delincuencia juvenil, el consumo y tráfico de drogas ilegales, la política penitenciaria resocializadora y la asistencia a la víctima, junto a “la comunicación y cooperación ciudadana”. La “persecución del delito” apuntaba a “reasignación de recursos” hacia el delito organizado y de cuello blanco (“delincuencia económica, drogas y delincuencia financiera”) con delitos de mínima significación tratados como contravenciones, e instaurando condena y libertad condicional, con una política criminal dirigida por el ministerio público en un código procesal acusatorio (Angeloz 1988, pp. 39-41). Participaron (casi los mismos) conferenciantes de Italia, España, Canadá, Estados Unidos y México del 1er Congreso Nacional, pero también el Secretario del Interior, Ricardo Gil Lavedra –ex Juez de la Cámara nacional de apelación que juzgó a la Junta Militar– quien dio una conferencia sobre “Control Social y Seguridad Ciudadana”.

En el medio de la campaña presidencial el alzamiento militar Carapintada en Villa Martelli y el intento de toma de La Tablada, por el Movimiento Todos por la Patria reintroducen la cuestión de la violencia política en la agenda (Palermo y Novaro, 2003, p. 300) y en la discusión de la seguridad. Tras La Tablada Alfonsín creó un Consejo de Seguridad (Decreto 83/1989), como órgano consultivo frente a hechos de violencia organizada, formado por el Ministro del Interior, de Defensa, Relaciones Exteriores, el Secretario de Inteligencia y los Jefes del Estado Mayor Conjunto y de los Jefes del Estado Mayor de la Fuerzas Armadas. Poco después las “Bases orgánicas y funcionales para la preparación, ejecución y control de las medidas tendientes a prevenir y conjurar la formación y actividad de grupos armados” (Decreto 327/89 de 10/3/89) establecían un acercamiento “graduado” de Fuerzas Policiales, de Seguridad, y Fuerzas Armadas. El decreto violaba la Ley de Defensa 23554 de 13/4/88, que distinguía entre defensa (“empleo de las Fuerzas Armadas para enfrentar las agresiones de origen externo” (Art. 2) y establecía que seguridad interior iba a ser “regida por ley especial” (art. 4). El decreto también devaluaba los discursos que habían producido nuevos expertos asociados a la Ley de defensa y las políticas militares. Entre estos estaban Eduardo Estévez, asesor del Partido Radical, quien desde la Fundación Arturo Humberto Illia de Dante Giadone, desde 1986, había estudiado alternativas para controlar las agencias de inteligencia y enfrentar al terrorismo en Estados Unidos y varios países de Europa (Estévez, 1987). También estaban José Manuel Ugarte, un abogado de la UBA, administrativista con cursos en la Escuela de Guerra y asesor de la bancada radical que había estudiado la legislación comparada sobre antiterrorismo, y promovía, una coordinación policial-judicial con exclusión de los militares, y Luis Tibiletti, ex militar dado de baja por oponerse al Proceso, asesor del peronismo, y director de fronteras durante el Alfonsinismo. Estos últimos habían redactado gran parte de la ley de defensa, pero como especialistas en cuestiones militares no dialogaban aun con los especialistas en “seguridad urbana”.

A pesar de estos desarrollos políticos en la cuestión militar la cuestión del delito común, no desaparece, sino que se mantiene en el centro de la campaña presidencial en acciones del gobierno nacional y de los principales contendientes. El oficialismo en el gobierno nacional disputa las representaciones mediáticas “sensacionalistas” y cuestiona a “sectores del espectro político que se han montado sobre esta sensación de inseguridad...que

piden mayor represión. Que exigen que las penas sean más severas, que se incorporen nuevas figuras delictivas, incluso la pena de muerte”.<sup>45</sup> Para confrontar estas opciones, el gobierno nacional analiza las producciones periodísticas y denuncia un “show del temor”<sup>46</sup> a la vez que presenta su programa de seguridad en los medios, destacando la distancia entre las estadísticas oficiales, las representaciones mediáticas y el temor de los ciudadanos. Frente ello, el Secretario del Interior, Gil Lavedra asesorado también por Stampalija, sostiene que

(...) la política nacional respecto del delito es aumentar la eficacia de los mecanismos de persuasión. Por un lado, con una reforma estructural del sistema de enjuiciamiento criminal; por otro, aumentando la eficiencia de la Policía. A todo esto tienden el conjunto de medidas de prevención (Operativo “Colaboremos con la comunidad”)...donde se apela a la solidaridad de conductores de unidades provistas de radiocomunicaciones, el Automóvil Club, [...] y servicios de taxis. (Héctor Magariños, Asesor del Secretario del Interior, *El Ciudadano*, 31 de enero 1989)

A estos elementos agrega también al “Instituto de Política Criminal, encargado de “realizar estadística de un modo completo y que pueda analizar el fenómeno de delitos con los criterios y el rigor científico necesarios”.<sup>47</sup> La producción de estadísticas no era solo un gesto simbólico: en Septiembre de 1988, el Instituto había entregado un *Plan de Normalización de las Estadísticas sobre criminalidad* y producido un *Análisis de las tendencias delictivas en Capital hasta 1990* (Cosacov, 1989).<sup>48</sup>

Acercándose las elecciones los competidores intensifican la cuestión del delito es sus intercambios, acercándose en sus posturas punitivas. En la campaña de Angeloz, donde Stampalija estaba a cargo del tema “Seguridad y Justicia”<sup>49</sup> el delito y el temor estuvo presente en sus intentos de interpelar a las clases medias. En un spot para su lista paralela con la conservadora jujeña María Cristina Guzmán, interpela a los “indecisos” (Vommaro, 2006) en su condición de consumidores de noticias sobre el delito, a los que al “leer o escuchar las noticias policiales se quedan con la sensación de no estar suficientemente protegido frente al delito”, y les prometía “en los primeros 100 días de gobierno, una reforma del sistema penal para terminar con esto de que los delincuentes entren por una puerta y salgan por la otra” (Angeloz, 1989).

Mientras, su oponente Menem, tematizaba la seguridad proponiendo la pena de muerte para delitos aberrantes<sup>50</sup> y para narcotraficantes. Por su

45 Héctor Magariños, Asesor del Secretario del Interior, *El Ciudadano*, 31 de enero 1989.

46 Desde la Secretaría de Información de la Presidencia producen un informe sobre el enorme aumento de la cobertura de delitos en los diarios Clarín, La Nación, La Prensa y Crónica comparando octubre 1978 y 1988 y en canales privados de televisión, como Canal 2 y Canal 9, junto a su discurso de demanda punitiva.

47 Héctor Magariños, Asesor del Secretario del Interior, *El Ciudadano*, 31 de enero 1989.

48 El INPC, bajo el liderazgo de Cosacov, había hecho también un convenio con la Secretaria del Menor y el Instituto Latinoamericano para la Prevención y Tratamiento del Delincuente, para reducir la institucionalización de menores (Cosacov 1989) y planeaba un acuerdo con la Dirección de Política Criminal de Córdoba.

49 C. Stampalija, comunicación personal, julio 2018.

50 *El País*, 30 de julio de 1990.

parte durante la campaña, su posible ministro de Justicia, el ex Juez Federal León Arslanian, que había creado la “Fundación Por Nuestros Hijos” tras su alejamiento de la Cámara Federal que juzgó a las Juntas militares, realizó una encuesta de victimización, temor al delito y confianza en las autoridades en vistas a preparar su gestión como ministro.<sup>51</sup> Roberto Vázquez, un joven abogado penalista cordobés que trabajaba en el Instituto Nacional de Política Criminal con Cosacov fue encargado de diseñar la encuesta y escribir el informe<sup>52</sup> La encuesta, realizada en plena campaña (marzo de 1989) y que sería la primera encuesta de victimización y temor en Argentina, la realizó el encuestador Julio Aurelio y la financió Carlos Grosso, de la Renovación Peronista, colaborador de la campaña e intendente de Buenos Aires tras ganar Menem las elecciones.

Como pudimos ver entre 1987 y 1989 encontramos el desarrollo de “políticas de seguridad” designadas como tales, que agregan una serie de acciones estatales (policiales, judiciales, de lucha contra el narcotráfico, de prevención comunitaria y de producción de nueva información de encuestas) y les dan un nuevo sentido, tanto en jurisdicción nacional como provinciales. El problema refiere no solo a cifras policiales de delito y su “índice de esclarecimiento” sino también al “temor al delito”, medido en encuestas oficiales y de la oposición, que también miden la popularidad de las alternativas de medidas políticas. A la vez, se observa una incipiente polarización entre alternativas centradas en la prevención y de reducción de detenciones y castigos y aquellas orientadas al incremento de facultades policiales y recursos penales. Por último, se observa la proliferación de actores y la circulación de expertos entre jurisdicciones controladas por el mismo partido, o de un partido a otro, trabajando en las campañas electorales como especialistas en el tema. Esta categoría, definiciones y actores condicionarán los desarrollos institucionales en los primeros años noventa.

## La institucionalización de la seguridad

En esta última sección empírica, revisamos como el espacio de actores y medidas que se habían desarrollado desde 1984 alrededor de la seguridad fue impactado por el cambio de gobierno en la nación y sus repercusiones en las provincias. En el nivel nacional estos actores y discursos enmarcarán en las políticas iniciales de Menem, en la Ley de Seguridad Interior y la jerarquización de la política criminal en el ministerio de Justicia, a la vez que demandará a expertos y exfuncionarios radicales reconvertir sus experiencias en el Estado en posiciones del activismo, la asesoría y la academia. Estas medidas nacionales impactarán en Córdoba y de Buenos Aires de distinto modo.

Tras la crisis inflacionaria y de saqueos y la entrega anticipada del poder, la cuestión del delito se sostiene en el espacio periodístico y el intercambio político cotidiano. En lo periodístico los saqueos son asimilados nuevamente a la acción de grupos subversivos y tras ellos, el delito es considerado “una epidemia generalizada”.<sup>53</sup> Mientras la represión del de-

51 R. Vazquez, comunicación personal, junio 2020; ver especialmente Vázquez, 1989.

52 La encuesta de 1989, que sigue a una encuesta mexicana de 1983, revela que en la Capital federal el 57% de los habitantes temen ser víctima de un delito común, subiendo a un 70% en las clases altas, y que el sector “del sistema penal” que genera más confianza es la policía (32%) (Vázquez, 1989).

53 *La Nación*, 21 de agosto de 1989.

lito permite a las autoridades nacionales y provinciales reafirmar la autoridad estatal en crisis, al mismo tiempo que comienza a emerger el consenso de que “el delito es considerado una consecuencia de la degradación de la situación social” (Kessler, 2009, p. 77). Sin embargo, dentro de ese consenso, los actores políticos desarrollarán medidas distintas respecto del ya consolidado “problema de la seguridad”.

Con la derrota de Angeloz en mayo de 1989 se abortan en el gobierno nacional proyectos elaborados en el Ministerio del Interior (Ministerio del Interior, 1987) de intervenciones centradas en propuestas preventivas y sociales con eje en estadísticas unificadas, coordinación interministerial y participación ciudadana y se reorienta hacia el reforzamiento policial e incremento punitivo. En el gobierno nacional, Menem opta por un tratamiento “policíaco-punitivo de la marginalidad” (Cerruti, 2015, p. 199), para lo que concentrará “todos los recursos represivos posibles frente al deterioro del orden interno” (Canelo, 2011, p. 149). En lo policial, y en un contexto de crisis fiscal, se reforzarán los “sectores operativos”, debilitando el rol de coordinación judicial –Asuntos Judiciales pasa de Superintendencia a Dirección (ODI, 30 de noviembre de 1989), la capacidades de planificación, se elimina la División de Política de Mediano y Largo Plazo y la Unidad de Auditoría Presupuestaria– y se concentra el control presupuestario y de la disciplina interna en la Jefatura de PF (ODI, 12 de noviembre de 1990), otorgando autonomía a la Jefatura a cambio de subordinación. Además, propone el endurecimiento penal y, tras el secuestro y muerte del hijo de un sindicalista, la pena de muerte.<sup>54</sup> En el espacio político la ahora oposición Radical y sectores disidentes del Peronismo, proponen seguir, sin éxito, con la reforma procesal penal y el mejoramiento carcelario, cuestionando que “el endurecimiento de la legislación pueda terminar con el delito”.<sup>55</sup>

En un contexto de incrementada movilización social y en particular tras el último alzamiento Carapintada, se vuelve a discutir la Ley de Seguridad Interior que debía regular la seguridad interior y el rol de las fuerzas armadas conforme la Ley de Defensa de 1988. Su discusión se articulaba con la necesidad de justificar el ajuste planeado en el ministerio de defensa y las fuerzas armadas (Canelo, 2011, p 149), pero también la de controlar, no solo protestas sociales, sino también protestas policiales, como la de la Policía de Tucumán a comienzos de 1990, donde había mediado el exmilitar y asesor en Defensa, Luis Tibiletti, entonces Director de Seguridad Interior. Respecto de la “Seguridad Interior” el presidente al inicio favorecía la intervención militar con un Comité de Seguridad Interior bajo el Consejo de Defensa que autorizaba a los militares a intervenir en hechos de conmoción interior (Decreto 392/1990). Luego promovió un proyecto que se centraba en la Policía Federal, con actuación subsidiaria de las Fuerzas Armadas sin coordinación nacional, y centrado en el esquema del Convenio Policial Argentino (Exp. 2384-D-90 del Diputado Vallejos) y que “significaba todo el poder para la Federal, aliada a Menem”.<sup>56</sup> Finalmente, fue aprobado el proyecto de los diputados Osvaldo Bisciotti (UCR) y Miguel Ángel Toma (PJ), donde colaboraron como asesores los especialistas en defensa Luis Tibiletti y José Manuel Ugarte, que solo daba a las Fuerzas Armadas un rol de apoyo logístico, defensa de sus instalaciones, y cuando sea superado el sistema de seguridad interior, previa

54 *La Voz del Interior*, 30 de septiembre de 1990.

55 *La Voz del Interior*, 8 de julio de 1990.

56 L. Tibiletti, comunicación personal, noviembre de 2010.



declaración del estado de sitio (Ley 24059). La seguridad interior, ahora, paso de concentrarse en la represión de la violencia política organizada (Decreto 83 de 1988) a la “planificación, coordinación control y apoyo del Esfuerzo nacional de policía”. Su reglamentación de 1992 luego integró la preocupación política por el delito común. El decreto 1279/92 especifica que Seguridad Interior consiste en “el tratamiento policial, preventivo a represivo, frente a desastres naturales...y a ilícitos que, por su naturaleza, magnitud, consecuencias previsibles, peligrosidad o modalidades, comprometen la libertad, vida y patrimonio de los habitantes, los servicios públicos esenciales, y en particular la plena vigencia de la Constitución” (art. 1). La fórmula, según uno de sus correductores “asesores”, incluía principalmente:

Uno. Conducción política de la fuerza, orden político, en el sentido de que los quilombos no me estallen y me terminen afectando políticamente, como en el caso de Tucumán, Dos. que las fuerzas no se corten por la suya y me armen revoluciones todos los santos días...[y tres] dejamos la semilla para que el Consejo de Seguridad Interior...haga estudios y análisis de la problemática delictiva... sin saber que había una ley que le daba esa facultad a la Dirección Nacional de Política Criminal. (L. Tibiletti, comunicación personal, noviembre 2010)

El otro espacio nacional donde se institucionaliza la atención a la seguridad en relación con el delito común fue la referida Dirección Nacional de Política Criminal, creada en septiembre 1991 (Decreto 1570/91), a cargo de “planificar y desarrollar investigaciones científicas en cuestiones de política criminal, y brindar asesoramiento técnico a organicismo del Estado Nacional y... entes no gubernamentales”. Esta se crea tras la reforma procesal penal y tiene como primera función “recopilar información empírica sobre el funcionamiento del sistema penal”. Sin embargo, también tiene a su cargo “ejecutar...investigación sobre política criminal”, “Realizar estudios, encuestas y estadísticas sobre materias de política criminal y diseños informáticos y “realizar acuerdos”. Esa dirección continúa los temas y modos de trabajo del desaparecido Instituto Nacional de Política Criminal, la mayoría de cuyos miembros se retiraron al final del gobierno de Alfonsín. Sin embargo, uno de ellos, Roberto Vázquez, reincorporado como asesor del Ministro L. Arslanian para las reformas procesales penal en 1990-1991, promueve institucionalizar esos saberes con una orientación a reemplazar la “política criminal producida por espasmos, a una producida en base a información de la realidad criminológica”.<sup>57</sup> Arslanian y su asesor Vázquez partirán del ministerio en 1992, pero dejarán trabajando una dirección que recopilará estadísticas judiciales, realizará encuestas de victimización, estudios sobre imagen del delito en la prensa (Dirección de Política Criminal, 1996) y desarrollará el primer Plan Nacional de Prevención del Delito (Ciopardini, 2006).

En las provincias las políticas tuvieron otros desarrollos directamente impactados por la estructura de la competencia política y las alternativas dentro del campo político nacional. En Buenos Aires, como otros trabajos han tratado (Cerruti, 2015, p. 163-199), las medidas se centraron en el corto plazo en el reforzamiento policial y la (re)creación de un Consejo Provincial de Seguridad (Decreto 3749/1989) reducido ahora solo al ministro de gobierno, el subsecretario de Seguridad, al Jefe de Policía y al Subsecretario de Justicia.

57 L. Arslanian, comunicación personal, octubre 2010.

Posteriormente, y tras el escándalo por falta de acción policial en el caso Nair Mostafá –una niña violada y asesinada en una pequeña ciudad de la provincia– se generalizaron las protestas ciudadanas por falta de seguridad (Decreto 3749/1989 p. 177) y la discusión mediática y parlamentaria de la seguridad. A mediados de 1990 se optó por reforzamiento policial y el endurecimiento procesal (Costantino, 2020, p. 15)

En Córdoba el gobernador Angeloz, también optó inicialmente por medidas policiales, con mayores recursos y aumento de las detenciones, pero le dio continuidad a la Dirección de Política Criminal. Allí continuó como asesor Claudio Stampalija quien en 1990 organiza el 1er Congreso Internacional de Seguridad Ciudadana en Córdoba, nuevamente con la mirada puesta en las elecciones de gobernador de 1991, pero también las presidenciales de 1995. Allí Angeloz denuncia la aceptación de los premios policiales, la justicia por mano propia, como en el caso del ingeniero Santos y la apología del delito, que atribuye al Presidente y a la oposición Peronista. Como alternativa logró que los desarrollos policiales, informativos, preventivos y de reforma judicial de Córdoba se hicieran parte de los que fue llamado la “Declaración de Córdoba” proclamada ante expertos internacionales como Michel Markus (Francia), Irvin Waller (Canadá), Irene Melup (UNODC), Eduardo Vetere y Elias Carranza de ILANUD (Gobierno de Córdoba, 1991, pp. 205-209).

Muchos de los actores que habían adquirido centralidad en las políticas de seguridad durante el Alfonsinismo invirtieron fuera del Estado y en la academia, en muchos casos continuando los vínculos internacionales adquiridos en la gestión. Claudio Stampalija, pasó de asesor el ministerio del interior a asesor en Córdoba y la Cámara de diputados, continuó con la Cátedra de Prevención del Delito en Facultad de Derecho de la UBA y luego creó un Centro de Estudios para la Prevención del Delito en la Universidad de Belgrano desde donde asesoró a gobiernos provinciales en consultorías. Otros pasaron de la política de reforma judicial a las de seguridad. Alberto Binder, junto con otros juristas como Julio Maier, creó el INECIP trabajando en reformas procesales penales en América Central y Sudamérica para organismos de la cooperación internacional, pero progresivamente también para gobiernos provinciales, hasta participar en la reforma judicial y policial de Buenos Aires en los años noventa. Gustavo Cosacov, quién ya se había orientado a la política criminal, también trabajará como consultor en proyectos de reformas del INECIP, incluido el de Córdoba, pero volverá a su cargo de CONICET en la UNC. León Arslanian y Roberto Vázquez participarán desde la Fundación “Por Nuestros Hijos” y convergerán con Binder en la reforma de la justicia y la policía en Buenos Aires, donde también Luis Tibiletti y Eduardo Estévez reconvertirán sus saberes en la cuestión militar como expertos en “Seguridad Interior”. Los organismos de derechos humanos, en particular el CELS, se profesionalizarán en los años noventa e involucrarán en cuestiones policiales, logrando la judicialización de las detenciones policiales a mediados de los años noventa mediante el Código de Convivencia Urbana de 1998. Desde dentro y fuera del Estado estos actores conformarán lo que Lorenc Valcarce (2003) llamará el polo “garantista” del ya consolidado campo de la política de seguridad en los años noventa.

## **Implicancias teóricas: de las macrotransiciones a las luchas sectoriales y estrategias convergentes**

Hasta aquí este trabajo, que debió presentar una narrativa detallada de un período poco analizado, demostró la efectiva emergencia temprana y consolidación discursiva de la seguridad como problema político relevante en la década de 1980 y las primeras elaboraciones de políticas de seguridad en el nivel nacional y en las provincias de Córdoba y Buenos Aires. Se mostró también como trascendió de manera temprana los círculos policiales y ministeriales, convirtiéndose en objeto de intercambio político en los espacios parlamentarios nacional y provinciales y en las competencias electorales de la incipiente democracia de 1985, 1987 y 1989. También se discutió la proliferación de nuevos actores y nuevas modalidades de intervención que excedieron lo policial, y que permitieron a los distintos actores políticos centrales diferenciarse dentro del abanico de opciones nuevas con propuestas que fueron desde la apuesta por la participación comunitaria, el control civil sobre las policías a la pena de muerte. Finalmente, se tematizó la relación entre los perfiles sociales de los expertos y grupos de activismo y las propuestas avanzadas y realizadas, como así también los distintos espacios institucionales donde se introdujeron en los años ochenta pero por sobre todo a comienzos de los años noventa (ver tabla 1).

Este desarrollo permite ahora discutir alternativas teóricas respecto de las políticas de seguridad. El período y procesos cubiertos (1982-1992) muestran la relevancia de las dinámicas que Lorenc Valcarce (2003) postula para describir la atención política a la seguridad en la provincia de Buenos Aires y la capital federal desde 1997: el aumento del crimen, olas político-periodísticas y luchas político-electorales. El incremento delictivo y atención mediática-política incluso captan las transformaciones al final de la dictadura, movilizandando una levemente liberalizada prensa y actores militares, policiales y juristas en la red de política de seguridad sobre el delito. Pero para comprender las dinámicas y los contenidos de las políticas de seguridad tras el cambio de régimen, a estos mecanismos hemos agregado una serie de luchas sobre políticas sectoriales, junto con disputas entre militares y actores elegidos y la reactivación del juego parlamentario, partidario y electoral y la autonomización de la producción periodística. Las luchas sectoriales tuvieron lugar respecto de políticas policiales, de la reforma de la justicia criminal y de defensa.

Desde la perspectiva constructivista y estructural siguiendo a Vincent Dubois, podemos decir que las políticas de seguridad se derivan de una convergencia de luchas y dinámicas en distintos sub-campos de políticas (Dubois, 2015). Como pudimos ver, en este caso, convergen en distintos momentos las luchas del campo político general, electoral y partidario, con las luchas respecto de las políticas policiales, de justicia criminal y militares. De la convergencia de estrategias de actores de gobierno y de expertos involucrados en esas disputas se fueron produciendo nuevos discursos e instrumentos de intervención, derivados, en gran parte de las trayectorias

Tabla 1 Síntesis de dinámicas mayores, luchas sectoriales, temas, actores y medidas (1982 - 1992)

Período	Dinámica mayor	Lucha sectoriales	Temas ola- político- periodística	Actores	Políticas <sup>58</sup>
1981-1983	Apertura régimen, civiles en gobierno.	Proyección Proceso Militar  Política carcelaria: amnistía	Subversión; delincuencia juvenil, protestas policiales y motines carcelarios (83)	Militares-Gobernadores Civiles, Policías,	N: Recursos policiales; Prevención delito callejero  C: Leyes orgánicas y de personal policial
9/1984 - 6/1985	Cambio régimen  Cuestión militar	Política carcelaria  Política militar: Juicio a las Juntas Militares	Conmutación penas - delito violento	Ministerio Interior (MI), Ministros de Gobierno (MG), Policías Convenio Policial Argentino	N: Recursos policiales + legalidad  C y BA: Recursos policiales + legalidad
3/1987 -10/1987	Elecciones Gobernador y legislativas nacionales, 87.  Cuestión militar	N: -Política policial -Política drogas -Reforma Procesal penal	-Auge criminalidad  -Terrorismo de derecha	MI, MG, Diputados Oposición, Ministerio Justicia (MJ)	N: Recursos policiales, "Congreso Seguridad Urbana";  "Instituto de Política Criminal"
3/1988 - 4/1989	Elección presidente Cuestión militar	C: Interpelación Ministerial por Seguridad.  BA: Política policial, Interpelación ministerial  N: Ley Defensa/Interpelación Ministerial	Delitos transporte  Tomas ilegales de tierras  Terrorismo de derecha, delitos	C: MG, Cámara Diputados oposición, Grupos DDHH;  BA: MG, Policía, Diputados, Intendentes  N: MI, Diputados, Grupos DDHH (CELS, SERPAJ), Fund. Nuestros Hijos (Arslanian)	C: 2do. Congreso Seguridad Urbana; Refuerzo Policial; Min. Público; Dir. Política Criminal; Centro Asistencia a Víctima, Participación Vecinal  BA: "Encuentro Seguridad Urbana"; Refuerzo y reforma Policial (fallida)  N: Refuerzo Policial; Reforma procesal penal; Participación Ciudadana, Estadísticas delito no policiales
1991-1992	Cambio partido gobierno, poscrisis hiperinflación	N: Cuestión militar, Reforma procesal penal.	Privatizaciones; Protestas	N: MI, MJ, Policía  BA: MG, Policía	N: Refuerzo y autonomía policial, menos asistencia judicial. Ley Seguridad Interior. Dir. Polít. Criminal (MJ)  BA: Refuerzo y autonomía policial
	Elección gobernador 1991 presidente 1995	BA y C: Política policial	6/1990 Justicia por mano propia.	C: MG, Policía, municipio, expertos en prevención, Juristas UNC	C: Refuerzo policial; Reforma procesal; Part. Ciudadana, Estadísticas delito Congreso Internacional Seguridad Ciudadana: "Declaración de Córdoba"

Fuente: elaborado por el autor.

y estrategias de los actores políticos, pero también de las trayectorias sociales de los expertos y grupos de activistas en sus luchas anteriores en otras cuestiones políticas desde las que reconvierten su autoridad.

El análisis de la conformación de la categoría de intervención seguridad derivada de un sistema de luchas políticas generales y políticas específicas permite comprender el caso nacional, en su desarrollo y en su especificidad comparativa. En lo que hace a su desarrollo y evolución, podemos comprender la emergencia del problema y la evolución de sus contenidos, medidas propuestas y adoptadas. Desde esta perspectiva agonística de luchas en espacios delimitados podemos comprender las estrategias de nuevos expertos que se involucran en la política de seguridad y a la vez la evolución que van teniendo los contenidos de esas políticas de seguridad. Encontramos nuevos expertos en "seguridad", alguno con capitales académicos (jurídicos

y criminológicos y de legislación comparada) que sucesivamente disputan a los actores burocráticos tradicionales y militares y policiales la autoridad sobre cuestiones referidas al control del delito. Estos juristas, como Stampalija, Cosacov, Ugarte, presentan capitales culturales muy específicos que los orientaron a desarrollos institucionales muy distintos a “la creación de la ley” que describe Sozzo (2017, p. 116), siendo tan importantes como sus capitales expertos, sus conexiones políticas. También encontramos expertos con trayectorias militares, reconvertidos en especialistas en seguridad interior, como Luis Tibiletti. Este perfil, que combina recursos académicos e internacionales, pero por sobre todo vínculos políticos, caracterizará las futuras generaciones de “expertos en seguridad” (Galeano, 2005), progresivamente provenientes también de otras disciplinas, en particular politólogos y economistas (Hathazy, 2021). A la vez, pudimos ver como las políticas de seguridad se van perfilando primero en relación a las perspectivas de seguridad urbana avanzadas por juristas criminólogos (1986-1987), para luego ser vinculada además con la reforma procesal penal (1988-1989), y finalmente, en el nivel nacional, definida con la perspectiva derivada de las luchas en las políticas militares (1991 en adelante) en términos de seguridad interior centrada en el “esfuerzo nacional de policía” y el control civil sobre policías, combinándose varios de estos elementos en las políticas de seguridad de los años noventa y del dos mil, aunque con un énfasis central en el control civil sobre las policías (Saín, 2002 y 2015; Hathazy, 2021).

Este espacio intermedio de luchas e interacciones permite comprender como emergen y se conforman las políticas de seguridad de modo específico, siendo la emergencia y componentes y discursos específicos de las políticas de seguridad difíciles de captar y explicar con categorías más generales como las de “racionalidad neoliberal” (Rangugni, 2009) o con referencia a mutaciones sociales de la “modernidad tardía periférica” (Sozzo, 2005, pp. 39-40). Así, en lugar de derivar la emergencia de la seguridad como problema político en Argentina de “la consolidación de un modelo neoliberal de Estado mínimo” (Rangugni, 2009, p. 35), podríamos indagar como la problematización de la seguridad –que como vimos es anterior a la asunción del programa neoliberal avanzado por Menem desde 1990 y por Angeloz en Córdoba desde 1989 (Closa, 2010, p. 465)– y las dinámicas de las luchas en el espacio político, burocrático y periodístico son afectados por el ascenso de discursos y reestructuraciones estatales y sociales alineados con la racionalidad neoliberal. Del mismo modo permite explicar la incorporación de “innovaciones”, como los Planes de Prevención Comunitarios, como así también los específicos componentes “nostálgicos” policiales y figuras penales –pero no militares– como así también el sistema de intereses y estrategias que determinan el apoyo a ciertos componentes. Este enfoque destaca la causalidad de actores y luchas en lugar de atribuir “las acciones estatales del control de la seguridad urbana” a la operación de “gubernamentalidades” (Sozzo, 2005, p. 55). La categoría de intervención pública “seguridad” también aglutina elementos y produce un orden cognitivo y discursivo, pero este se deriva de acciones de agentes con recursos y perfiles sociales particulares y en contextos institucionales y de disputas específicos. Este espacio delimitado de luchas y la categorías de intervención pública emergente, permite comprender también porqué a principios de los años

noventa la política de seguridad, no resulta de la crisis de hiperinflación, sino que, revirtiendo la causalidad, ya con una estructura específica, la emergente categoría permite una “representación en términos delictivos y de gestión policíaca de la conflictividad social derivada del empobrecimiento y reclamos ciudadanos de orden al estado” (Cerrutti, 2011, p. 25).

Respecto de la especificación comparativa este abordaje permite también explicar los contenidos de esas políticas en cada caso nacional, a partir de la estructura y resultados de las luchas respecto de políticas específicas y en un período delimitado. En el caso argentino, las luchas por la política policial en la transición fueron inicialmente bastante débiles, dado el relativamente fácil control de las autoridades sobre las policías, pero permitió que la autoridad sobre la política de control del delito, monopolizada por jueces y policías sea disputada por abogados criminólogos en la nación y provincias bajo el discurso de la prevención y la seguridad urbana (sobre la política policial (Hathazy, 2013). La lucha por la justicia criminal fue más intensa y permitió el ascenso de juristas reformistas entre 1985 y 1989 (Hathazy, 2016) con una posterior centralidad en seguridad pública. Sin embargo, es la disputa por la cuestión militar, la más intensa –la que produjo desde la CONADEP al juicio a las Juntas hasta las Leyes de Defensa– la que resultó institucionalizada legalmente en el “Sistema de Seguridad Interior” con eje en el “esfuerzo nacional de policía” y la inicialmente soslayó elementos participativos, de información, de rendición de cuentas, o de transversalidad ministerial y que solo luego y volvieron a ser incorporados de modos intermitente.

En el caso de Chile (Hathazy, 2018) las luchas policiales y judiciales fueron muchos más intensas y las disputas sobre cuestiones militares más débiles, dada la naturaleza pactada de la transición. Esto hizo que dentro de la política de seguridad ciudadana en Chile, construida entre 1992 y 2003, los componentes fueran distintos y los similares, como los policiales y judiciales, tuviesen una institucionalización mucho mayor. Allí, las políticas de seguridad además de integrar aspectos policiales, de reforma procesal y carcelarios, tienen un enorme énfasis en participación ciudadana y producción de información. Estos elementos fueron apoyados inicialmente por las autoridades democráticas que no controlaban a las policías, ni tenían información criminal independiente. Pero allí, incluso los elementos policiales, se centraron hasta 2005 en rendición de cuentas policiales y programas de gestión territorial por cuadrantes controlados por Carabineros y de intervención intensa en barrios. Pero además, adquirió un lugar central la política de persecución penal del ministerio público y la gestión de cárceles, elementos que son integrados solo intermitentemente en el caso Argentino. De modo similar, mientras el terrorismo tuvo un lugar importante a mediados de los años ochenta y luego a mediados de los años noventa en Argentina, para luego debilitarse en Argentina, en Chile, mantuvo un lugar central en la política de seguridad.

Este análisis en términos de luchas políticas y convergencias de los resultados de esas luchas en las políticas de seguridad permite

explorar un espacio de relaciones e interacciones intermedio entre las grandes transformaciones de transición política y económica y los desarrollos concretos en las políticas de seguridad. Así, si la transición al neoliberalismo produce exclusión social y criminalidad, el modo en que se estructuran las “respuestas” desde el Estado va a depender de las luchas por las políticas de seguridad que involucran las luchas políticas generales en el espacio político (sean militares y civiles o partidos enfrentados) como las luchas sobre políticas específicas, y en cuya convergencia, actores estatales, políticos, y expertos intentarán priorizar ciertos riesgos y amenazas y ciertos componentes para enfrentarlas (Bigo, 2010) en función de sus posiciones y trayectorias en el espacio político y burocrático. Esta atención a los actores y a las estructuras de luchas, permite, comprender las diferencias entre casos nacionales que transicionaron a democracias neoliberales en los años ochenta, pero que desarrollaron políticas de seguridad con componentes muy distintos como Chile (Hathazy, 2018), Uruguay (Paternain, 2014) Paraguay (Cabellero Quiñonez, Gortari y Sckell, 2004; Peris y Amarilla, 2017) y Brasil, para nombrar solo unos ejemplos, como así también su evolución en el tiempo. El análisis de estas disputas y dinámicas permite explicar cómo se constituyen las categorías en términos de problemas y amenazas incluidos (o excluidas), prácticas, gastos, instituciones y actores involucrados, siendo posible comprender la composición relativamente diferente de las políticas de “seguridad nacional”, “ciudadana” o “pública” (Dammert y Bailey, 2006), a la vez que sus específicas concretizaciones nacionales y evolución.

## Bibliografía

- Aguila, G. (2018). Policías, represión y "Lucha Antisubversiva": exploraciones sobre el rol de las policías en el accionar represivo de los años 70 en Argentina. *Folia Histórica del Nordeste*, 32, 121-146. Recuperado de: <https://revistas.unne.edu.ar/index.php/fhn/article/view/3500>
- Andersen, M. E. (2002). *La policía: Pasado, presente y propuestas para el futuro*. Buenos Aires: Editorial Sudamericana.
- Angeloz, E. (1988). *La seguridad ciudadana frente al delito*. Córdoba: Lerner.
- Angeloz, E. (1989). Spot "Angeloz más Cristina". Recuperado de: <https://www.youtube.com/watch?v=FJ-wYr5gPY>
- Areas, T., & Castellanos, L. (1985). La Inseguridad. *Revista Somos*, 469, 6-11.
- Basombrio, C. (2008). Intelectuales y Poder: La influencia de Carlos Nino en la presidencia de Alfonsín. *Temas de Historia Argentina y Americana*, 12, 15-51.
- Bigo, D. (2010). The International Political Sociology. En Williams, P. (ed.) *Security Studies. An Introduction*. (pp. 116-129). Nueva York: Routledge.
- Bonelli, L. (2005). Obsesión securitaria e ilegalismos populares en Francia, desde principios de 1980. En R. Bergalli y I. Rivera Beiras (eds.), *Política criminal de la guerra* (pp. 99-143). Barcelona: Anthropos.
- Bonelli, L. (2014). *La France a peur. Une histoire sociale de "l'insécurité"*. Paris: La Découverte.
- Borrelli, M. & Gago, P. (2014). Prepararse para un nuevo ciclo histórico: La revista SOMOS durante los primeros años de la dictadura militar (1976-1978). *RiHumSo - Revista de Investigación del Departamento de Humanidades y Ciencias Sociales*, 3(5), 17-40. Recuperado de: <https://rihumso.unlam.edu.ar/index.php/humanidades/article/view/44>
- Brunati, L. (2016). *Las llaves de la cárcel*. Buenos Aires: Anti.
- Caballero Quiñores, J., Gortari, M. y Sckell, L. (2004). Ministerio público y seguridad ciudadana en el Paraguay. *Nueva Sociedad*, 191.
- Cafferatta Nores, J. I. (1988). *Informe del Ministro de Gobierno sobre la situación de la Seguridad en Córdoba*. Córdoba: Lerner.
- Canelo, P. (2011). Consideraciones sobre la subordinación de las fuerzas armadas durante los años noventa. En A. Pucciareli (Ed.), *Los años de Menem. La construcción del orden neoliberal*. (pp. 143-167). Buenos Aires: Siglo Veintiuno.
- Canelo, P. (2012). Los desarrollistas de la 'dictadura liberal'. La experiencia del Ministerio de Planeamiento durante el Proceso de Reorganización Nacional en la Argentina. *Anos 90*, 19(35), 169-190.
- Canelo, P. (2016) *La política secreta de la última dictadura Argentina (1976-1983)*. Buenos Aires: Edhasa.
- Cerruti, P. (2012). El surgimiento de la "inseguridad" como problema público político en la Argentina post-dictatorial. *Oficios Terrestres*, 1(27). Recuperado de: <http://perio.unlp.edu.ar/ojs/index.php/oficiosterrestres/article/view/1172>
- Cerruti, P. (2015). *Genealogía del victimismo. Violencia y subjetividad en la Argentina posdictatorial*. Bernal: Universidad de Quilmes.
- Ciafardini, M. (2006). *Delito Urbano en la Argentina: Las verdaderas causas y las acciones posibles*. Buenos Aires: Ariel.
- Closa, G. (2010). La recuperación de la democracia y los gobiernos radicales. Angeloz y Mestre. En C. Tcach (ed.), *Córdoba bicentenario. Claves de su historia contemporánea* (pp. 463-493). Córdoba: Universidad Nacional de Córdoba - Centro de Estudios Avanzados
- Cosacov, G. (1987). *Documento de Trabajo N 1. Política Criminal*. Buenos Aires. Archivo Cosacov.
- Cosacov, G. (1989). *Producción del Instituto*. Buenos Aires: Secretaria de Justicia de la Nación.
- Costantino, G. (2020). Planes de campaña y seguridad ciudadana en la Provincia de Buenos Aires (1984-2011). *Documentos y Aportes en Administración Pública y Gestión Estatal*, 16(26), 75-110.
- Dammert, L. y Bailey, J. (2005). (eds.) *Seguridad y Reforma Policial en las Américas*. Buenos Aires: Siglo XXI.
- De Riz, L. (1988). *La Argentina de Alfonsín: La renovación de los partidos y el parlamento* [Doc. de Trabajo]. Recuperado de: <http://repositorio.cedes.org/handle/123456789/3330>
- De Riz, L (1994). *Radicales y peronistas: El Congreso Nacional entre 1983 y 1989*. Buenos Aires: Centro Editor de América Latina /Instituto de Investigaciones Gino Germani
- Dirección de Política Criminal. (1996). *Plan Nacional de Política Criminal*. Secretaria de Justicia de la Nación.



- Dubois, V. (2008). *Cultural policy in France—Genesis of a public policy category*. Estrasburgo: Center for European Political Sociology.
- Dubois, V. (2015). The fields of public policy. En M. Hilgers & E. Mangez (eds.), *Bourdieu's theory of social fields. Concepts and applications* (pp. 197-218). Londres: Routledge.
- Duhalde, E. (1999) *El Estado Terrorista Argentino. Quince años después, una mirada crítica*. Buenos Aires: Eudeba.
- Eidelman, A. (2010). *El desarrollo de los aparatos represivos del Estado argentino durante la "Revolución Argentina", 1966-1973* (tesis de doctorado inédita). Universidad de Buenos Aires, Buenos Aires, Argentina.
- Ejército Argentino. (1969). *Terminología Castrense de uso en las fuerzas armadas: Vol. RV-136-1*. Buenos Aires: Instituto Geográfico Militar.
- Estévez, E. (1987). *Seguridad e Inteligencia en el Estado Democrático*. Buenos Aires: Fundación Arturo Illia para la Democracia y la Paz.
- Fabris, M. (2006, noviembre). *La campaña electoral de 1987. El Justicialismo en busca de nuevos electores*. Ponencia presentada en las I Jornadas Internacionales de Historiografía Regional. Resistencia, Argentina.
- Feld, C. & Franco, M. (Eds.). (2015). *Democracia, hora cero. Actores, políticas y debates de la posdictadura*. Buenos Aires: FCE.
- Franco, M. (2016). La represión estatal en la historia argentina reciente: Problemas, hipótesis, y algunas respuestas tentativas. En G. Aguila, S. Garaño, & P. Scatizza (eds.), *Represión estatal y violencia paraestatal en la historia reciente argentina* (1ra ed.). La Plata: Facultad de Humanidades y Ciencias de la Educación.
- Frederic, S. (2008). *Los usos de la Fuerza Pública: Debates sobre militares y policías en las ciencias sociales de la democracia*. Los Polvorines: Biblioteca Nacional Universidad Nacional de General Sarmiento.
- Gago, P. (2018). Prevención, "mano dura" y territorios peligrosos. El delito en Diario Popular y *La Nación* hacia 1983. *Question*, 58(1), 1-18. Recuperado de: <https://doi.org/10.24215/16696581e047>
- Galeano, D. (2005). Gobernando la seguridad: Entre políticos y expertos. En G. Kaminsky (ed.), *Tiempos inclementes. Culturas policiales y seguridad ciudadana*. Buenos Aires: Ediciones de la UNLa.
- Galvani, M., Mouzo, K., Ortiz, M., Rangugni, V., Recepter, C., Rios, A., Rodriguez, G. & Seghezze, G. (2011). *A la inseguridad la hacemos entre todos. Prácticas académicas, mediáticas y policiales*. Hekht Libros.
- Gobierno de Córdoba (1982). *Plan de Desarrollo de Córdoba. Diagnóstico Áreas Sociales*. Prima.
- Gobierno de Córdoba (1985). *Hechos de gobierno. Primer Semestre de 1985*. Córdoba.
- Gobierno de Córdoba (1985). *Mensaje a la Honorable Asamblea Legislativa*. Córdoba.
- Gobierno de Córdoba (1987). *Mensaje a la Honorable Asamblea Legislativa*. Córdoba.
- Gobierno de Córdoba (1991). *1er. Congreso Internacional de Seguridad Ciudadana*. Lerner.
- Hathazy, P. (2013). Fighting for a Democratic Police: Politics, Experts and Bureaucrats in the Transformation of the Police in Post-Authoritarian Chile and Argentina. *Comparative Sociology*, 12(4). Recuperado de: [https://brill.com/view/journals/coso/12/4/article-p505\\_3.xml](https://brill.com/view/journals/coso/12/4/article-p505_3.xml)
- Hathazy, P. (2014) De la "seguridad ciudadana" a la "seguridad pública" en democracia: Juristas, políticos y policías en la construcción de las políticas de seguridad en Córdoba. *Cuestiones de Sociología*, 10. Recuperado de <https://www.cuestionessociologia.fahce.unlp.edu.ar/article/view/CSn10a06>
- Hathazy, P. (2016). Punitivism with a human face: Criminal justice reformers' international and regional strategies and penal-state making in Argentina, Chile and beyond. *Kriminologisches Journal*, 4(16).
- Hathazy, P. (2017). Dictadura, democratización y políticas penales: Campos carcelario de Argentina y Chile. En D. Zysman Quirós (Ed.), *Castigo y democracia. Estudios jurídicos, sociológicos y criminológicos* (pp. 133-153). Buenos Aires: Didot.
- Hathazy, P. (2018) Crafting public security: demilitarisation, penal state reform and security policy-making in post-authoritarian Chile. *Global Crime*, 63. Recuperado de: <https://doi.org/10.1080/17440572.2018.1471991>
- Hathazy, P. (2021) Corrientes en las tormentas de la seguridad: Carreras en red de funcionarios intermedios y la continuidad de las políticas de seguridad nacionales en Argentina (1997-2016). Ponencia XV Congreso Nacional de Ciencia Política. Rosario
- Irigoyen, A (1986). *Conducta antisocial de menores*. Córdoba. Lerner.
- Kessler, G. (2009). *El sentimiento de inseguridad*. Buenos Aires: Siglo XXI.
- Kessler, G. (2010). Entre el terrorismo de estado y la inseguridad. Delito urbano y política en la transición democrática. En R. Gargarella, M. V. Murillo, & M. Pecheny (Eds.), *Discutir Alfonsín* (pp. 115-138). Buenos Aires: Siglo XXI.

- Lagroye, J. (1994). *Sociología Política*. Buenos Aires: FCE.
- Lorenc Valcarce, F. (2003). *Medios, política e inseguridad en Argentina* (tesis de maestría inédita). Université de Paris, Paris, Francia.
- Lorenc Valcarce, F. (2009). Orden, derechos y delitos. La inseguridad en la agenda pública argentina. *Revista de Ciencia Política El Príncipe*, 3(2), 83-107.
- Manzano, V. (2017). Drogas y política en la Argentina de los ochenta. *Revista SAAP*, 11(2), 313-338.
- Ministerio del Interior. (1987) *Anteproyecto para el Diseño de una Dirección General de Seguridad*. Buenos Aires. Sin publicar.
- Ministerio del Interior. (1988). *1er. Congreso Nacional sobre Seguridad Urbana. Relatos y Conclusiones*. Córdoba: Lerner.
- Novaro, M. & Palmero, V. (2003). *La dictadura militar (1976-1983): Del golpe de estado a la restauración democrática*. Buenos Aires: Paidós.
- Novaro, M. (2009). *Argentina en el fin de siglo. Democracia, mercado y nación (1983-2001)*. Buenos Aires: Paidós.
- Paternain, R. (2014). Políticas de seguridad en el Uruguay: desafíos para los gobiernos de izquierda. *Cuestiones de Sociología*, 10.
- Peris, C. y Amarilla, J.M. (2017). *Seguridad pública-ciudadana en Paraguay. Enfoques, saberes, debates y prácticas*. Asunción: Universidad Nacional de Asunción.
- Poder Legislativo de Córdoba (2013). *30 años de democracia*. Córdoba: Poder Legislativo de Córdoba.
- Policía Federal Argentina. (1989). *Ley Orgánica de la Policía Federal Argentina. Textos actualizados y comentarios*. Buenos Aires: Editorial Policial.
- Portugheis, E. (2012). Documentos del Estado Terrorista. *Cuadernos del Archivo Nacional de la Memoria*, 4. Buenos Aires: Ministerio de Justicia y Derechos Humanos.
- Ranguigni, V. (2009). Emergencia, modos de problematización y gobierno de la in/seguridad en la Argentina neoliberal. *Delito y Sociedad*, 18(27), 23-44.
- Sain, M. (2002). *Seguridad, democracia y reforma del sistema policial en la Argentina*. Buenos Aires: FCE.
- Sain, M. (2015). Política de seguridad pública: Surfeando la ola de inseguridad en la poscrisis de 2001. En C. Acuña (ed.), *El Estado en acción* (pp. 155-207). Buenos Aires: Siglo XXI.
- Sapiro, G. (2013). Structural history and crisis analysis. The literary field in France during the Second World War. En P. Gorski (Ed.), *Bourdieu and historical analysis* (pp. 266-285). Durham: Duke University Press.
- Secretaría de Justicia (1987) Acuerdo de Cooperación entre Secretaría de Desarrollo Humano y Familia del Ministerio de Salud y Acción Social e ILANUD. Buenos Aires.
- SERPAJ. (1988a). ¿Enfrentamientos? *Paz y Justicia*, 15(7), 11.
- SERPAJ. (1988b). Seguridad Urbana. *Paz y Justicia*, 15(7), 10-11.
- Sozzo, M. (2005). *Metamorfosis de los discursos y las prácticas sobre seguridad urbana en la Argentina*. En L. Dammert y J. Bailey (eds.), *Seguridad y Reforma Policial en las Américas*. (pp. 39-57). Buenos Aires: Siglo XXI.
- Sozzo, M. (2017). Democratización y penalidad en Argentina (1983-1989). En D. Zysman Quirós (ed.), *Castigo y Democracia. Estudios Jurídicos, sociológicos y criminológicos* (pp. 87-125). Buenos Aires: Didot.
- Tiscornia, S. & Olivera, A. (1990). La construcción social de imágenes de guerra. *Cuadernos del CELS*, 1, 1-33.
- Tróccoli, A. (1987). Discurso inaugural a cargo del Sr. Ministro del Interior Dr. Antonio Tróccoli. En Ministerio del Interior (1988) *1er. Congreso Nacional sobre Seguridad Urbana. Relatos y Conclusiones* (pp. 13-17). Córdoba: Lerner.
- Vazquez, R. (1989). *Criminología aplicada a la Ciudad de Buenos Aires*. Buenos Aires: Fundación por nuestros Hijos.
- Vommaro, G. (2006). Cuando el pasado es superado por el presente: Las elecciones presidenciales de 1983 y la construcción de un nuevo tiempo político en la Argentina. En A. Pucciarelli (ed.), *Los años de Alfonsín ¿El poder de la democracia o la democracia del poder?* (pp. 245-288) Buenos Aires: Siglo Veintiuno Editores.
- Vommaro, G. (2008). *Lo que quiere la gente. Los sondeos de opinión y el espacio de comunicación política en Argentina (1983-1999)*. Buenos Aires: Prometeo.

### **Fuentes periodísticas y legislativas**

Diario La Voz del Interior, Córdoba (1981-1992).  
Diario La Nación, Buenos Aires. (1981-1992)  
Diario Página 12, Buenos Aires.  
Revista El Ciudadano, Buenos Aires.  
Revista SOMOS, Buenos Aires. Año 8, No. 439, 15/2/1985.  
Revista Panorama Criminológico, Córdoba (1979-1981)

### **Legislación**

#### Nacional

Ley N° 20840 Ley de Seguridad Nacional. Boletín Oficial de República Argentina (BORA), 2 de octubre de 1974.  
Directiva del Comandante General del Ejército n° 404/75 (lucha contra la subversión), 28 de octubre de 1975, Estado Mayor Conjunto del Ejército, Ministerio de Defensa. Sin publicar. Secreta.  
Decreto Secreto N° 325/1978 de 14/2/1978. BORA, 17 de junio de 2013.  
Ley N° 21267 Fuerzas de Seguridad Jurisdicción Militar. BORA, 26 de marzo de 1976.  
Decreto N° 42 de 29/3/81 Ley de Ministerios. BORA, 1 de abril de 1981.  
Ley N° 22924 Ley de Pacificación Nacional. BORA, 27 de septiembre de 1983.  
Ley N° 23057 Condena Condicional y Reincidencia. BORA, 5 de abril de 1984  
Ley N° 23070 Conmutación de Penas. BORA, 20 de Julio de 1984.  
Ley N° 23077 Ley de Defensa de la Democracia. BORA, 27 de agosto de 1984.  
Carta Convenio entre el Ministerio de Relaciones Exteriores y Culto y la Embajada de Estados Unidos de América, Proyecto Argentino para el control del Narcotráfico, 18 de septiembre 1987.  
Ley 23554 Ley de Defensa Nacional. BORA, 5 de mayo de 1988.  
Decreto N° 83/1989 Consejo de Seguridad. BORA, 31 de enero de 1989.  
Decreto N° 32/1989 Seguridad Interior Bases. BORA, 16 de marzo de 1989.  
Decreto N° 392/1990 Seguridad Interior. BORA, 7 de marzo de 1990.  
Ley N° 24059 Seguridad Interior. Régimen Legal. BORA, 17 enero de 1992.  
Decreto N°1273/1992 Decreto Reglamentario, BORA. 27 de Julio de 1992.  
Decreto N° 1570/1991 Ministerio de Justicia. BORA, 27 de septiembre de 1991.

#### Provincia de Córdoba

Ley N°6701. Ley Orgánica de la Policía de la Provincia de Córdoba. Boletín Oficial de la Provincia de Córdoba. 29 de Enero de 1982.  
Ley N°6702 Ley del Personal Policial. Boletín Oficial de la Provincia de Córdoba, 29 de enero de 1982.

#### Provincia de Buenos Aires

Decreto N° 9551/1980 del 3/6/1980 Ley Orgánica de la Policía de la Provincia de Buenos Aires. Boletín Oficial de la Provincia de Buenos Aires, 16 de junio de 1980.  
Decreto N° 3354/1986 de 29/5/1986 Consejo Provincial de Prevención del Delito. Boletín Oficial de la Provincia de Buenos Aires, 23 de junio de 1986.  
Decreto N° 3749/1989. Consejo Provincial de Seguridad. Decreto 3749/1989 Boletín Oficial de la Provincia de Buenos Aires, 24 de septiembre de 1989.