

Encuentro Pre-Alas Sociología y Ciencias Sociales “Conflictos y Desafíos Transdisciplinarios en América Latina y el Caribe. El Contexto y la Región Interrogados”. ALAS, Corrientes, Argentina, 2008.

'Comunidades Vulnerables': notas sobre la relación entre la política social y la política criminal en la prevención social del delito.

Ayos, Emilio Jorge.

Cita:

Ayos, Emilio Jorge (Septiembre, 2008). *'Comunidades Vulnerables': notas sobre la relación entre la política social y la política criminal en la prevención social del delito. Encuentro Pre-Alas Sociología y Ciencias Sociales “Conflictos y Desafíos Transdisciplinarios en América Latina y el Caribe. El Contexto y la Región Interrogados”. ALAS, Corrientes, Argentina.*

Dirección estable: <https://www.aacademica.org/emilio.ayos/25>

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



Esta obra está bajo una licencia de Creative Commons.
Para ver una copia de esta licencia, visite
<https://creativecommons.org/licenses/by-nc-nd/4.0/deed.es>.

Acta Académica es un proyecto académico sin fines de lucro enmarcado en la iniciativa de acceso abierto. Acta Académica fue creado para facilitar a investigadores de todo el mundo el compartir su producción académica. Para crear un perfil gratuitamente o acceder a otros trabajos visite: <https://www.aacademica.org>.

Foro Nº 3 Problemáticas del conflicto social. Nuevas formas de socialidad, política y ciudadanía.

“Comunidades Vulnerables’: notas sobre la relación entre la política social y la política criminal en la prevención social del delito.”

Emilio J. Ayos
IIGG-CONICET

Introducción

En el presente trabajo expondremos algunos resultados que son el producto de un primer avance en el proceso de investigación ligado a una tesis de maestría que se centra en el análisis de la relación entre los campos de la política social y la política criminal en las intervenciones de prevención *social* del delito. En este sentido, en primer lugar apuntaremos brevemente las transformaciones que se produjeron en dichos campos de intervención en el ámbito tanto internacional como nacional ligadas al neoliberalismo. En segundo lugar presentaremos el objeto de estudio al cual nos abocamos dentro de las intervenciones en la política social y criminal argentina. Por último, desarrollaremos sucintamente algunos elementos emergentes de nuestro trabajo de campo ligados fundamentalmente a los “mecanismos preventivos” que ponen en juego las políticas analizadas.

Transformaciones en la política social y la política criminal

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

Como señalamos, a partir de la década de 1980 la pobreza volverá a ser el centro de la “nueva cuestión social”, en línea con las nuevas orientaciones políticas ligadas al “Consenso de Washington”. Las políticas sociales, como instancia estatal de constitución de la cuestión social, reflejarán este cambio en el reposicionamiento de las estrategias puramente asistenciales, a partir de la idea de *focalización*. La “lucha contra la pobreza” será el nuevo núcleo de una problematización de la cuestión social que supone la autonomización de la esfera de las *condiciones de vida*, ligada a este concepto de pobreza, con respecto a la esfera de las *condiciones de trabajo*, expresadas en el desempleo y la informalidad laboral. A su vez, la pobreza aparecerá como un renovado objeto de estudio: se volverán hegemónicas

las perspectivas que intentarán captarla como un “estado” cristalizado; el objetivo será “medirla” a través de una serie de indicadores estadísticos básicos¹. A su vez se destacarán dos características: será una “nueva” y “heterogenia” pobreza (Sojo, 1990; Grassi, Hintze y Neufeld, 1994; Grassi, 2003; Danani, 1999; Golbert, 2004; Alvarez Leguizamón, 2005). También a partir de década del ochenta y estrechamente vinculado al neoliberalismo, se produce un “cambio paradigmático” dentro de las políticas criminales. Con esto se hace referencia a la aparición de la noción de una “nueva prevención”: la proliferación de formas de prevención del delito que desbordan las intervenciones exclusivamente penales. De esta manera, asistimos a una polarización de la política criminal dado que dicha proliferación no ha comportado (especialmente si nos referimos al caso argentino) una retracción de las estrategias penales. A su vez, estos modelos de prevención extra – penal han compartido rasgos fundamentales de las transformaciones neoliberales: privatización, mercantilización, descentralización, dilución de las fronteras de lo público y lo privado. En relación a la Argentina, es preciso mencionar que a mediados de la década de 1990 la “cuestión de la inseguridad” se configura como uno de los principales ítems de la agenda pública, a partir de una problematización muy ligada a las nociones de “tolerancia cero” (Baratta 1998; Sozzo, 2000; Pegoraro, 2001; Daroqui, 2003; Rangugni, 2004).

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

Problema y objeto de investigación

Teniendo en cuenta estos procesos, nos planteamos analizar los procesos de imbricación y solapamiento de las definiciones ligadas a las nociones de pobreza y pobre, y las relativas a las de delito y delincuente, y las estrategias de intervención asociadas a las mismas, en los campos de la política social y la política criminal argentina, desde el primer semestre del año 2003 al segundo semestre del 2007. A

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

partir del análisis de material empírico realizado como trabajo exploratorio anterior a la formulación de este problema de investigación, y centrados en el caso argentino, se observa la productividad de estudiar estos procesos en la articulación de dos intervenciones concretas: el “Programa Comunidades Vulnerables” (Plan Nacional de Prevención del Delito, Ministerio de Justicia y Derechos Humanos de la Nación) y el “Programa de Empleo Comunitario” (Ministerio de Trabajo, Empleo y Seguridad Social de la Nación). Para hacerlo adoptamos un enfoque metodológico cualitativo que combina entrevistas en profundidad a autoridades y operadores de las intervenciones en cuestión y análisis de los documentos producidos por las mismas. Estos planes tienen en común el ser instrumentados entrado ya el nuevo siglo, luego de haberse consolidado en la sociedad argentina transformaciones sociales, políticas y económicas profundamente vinculadas al neoliberalismo. En cuanto a la relación entre los programas mencionados, en nuestro trabajo exploratorio hemos encontramos una vinculación histórica del “Programa Comunidades Vulnerables” (PCV) con los planes asistenciales administrados por el Ministerio de Trabajo, Empleo y Seguridad Social, y específicamente desde el año 2003, con el “Programa de Empleo Comunitario” (PEC); este punto marca nuestro recorte temporal. El otorgamiento de estos planes es un elemento central en las estrategias de prevención social del delito implementadas por el PCV, puesto que el beneficio correspondiente al PEC es el único que se distribuye a la “población-objetivo” como retribución a las actividades que establece el programa.

Mecanismos preventivos

Ahora presentaremos los elementos emergentes de nuestro trabajo de campo que refieren a lo que llamamos *mecanismos preventivos*, es decir, los elementos que se vinculan a la pregunta de por medio de qué arreglos, funcionamientos o articulaciones las estrategias desplegadas se constituían para la implementación del PCV en preventivas del delito. Es decir, cuáles, desde la perspectiva del PCV, eran los mecanismos por los cuales las intervenciones (en especial, las reuniones grupales y las entrevistas individuales) tenían o deberían tener efectos preventivos sobre los “jóvenes en conflicto con la ley penal”.

a) Distinción entre el PEC y el “programa”

En este sentido, una primer cuestión a tratar es la construcción de una noción de “programa”, que aparece tanto en las entrevistas a operadores como en documentos de gestión del mismo, que considera a la intervención de prevención social como una entidad diferenciada a la intervención que implica el otorgamiento de PEC, en una misma población-objetivo. En otras palabras, aunque desde el punto de vista del funcionamiento, el PCV y el PEC, se presentan integrados como intervención sobre una población-objetivo que “recortan” de manera mutua, surge la construcción del “programa” de prevención del delito como un espacio diferenciado

del PEC. La prevención del delito, y la puesta en marcha de sus *mecanismos preventivos* específicos, suceden en un campo *más allá* del PEC, y en algún sentido luego de él: *“En el programa nunca fue importante. Siempre ponemos en primera instancia el espacio que brindamos antes que el PEC.”* (...) *“Porque es así, el PEC es una cosa que viene del ministerio, y nuestro programa es otra cosa. Entonces siempre tratamos de separar eso.”*

El PEC dentro de esta diferenciación aparece como una *herramienta* externa, que permite y mantiene el ingreso de los destinatarios dentro del “programa”, dentro de lo que se configura como el verdadero espacio de prevención del delito. *“Entonces, para nosotros siempre lo que tuvimos en claro es que era una herramienta...”* (...) *“La idea es que sirva como una herramienta para acceder a otros aspectos de la vida de ese joven que nos preocupa y creemos que tenemos que trabajar más en ese punto...”*. *“A ver, a nosotros nos sirvió como la manzana, para atraerlos; como la zanahoria, digamos. Como decía una compañera mía, es la zanahoria para atraerlos y poder trabajar.”*

Consideramos que este punto es de suma importancia puesto hace al centro de la relación entre intervenciones preventivas y políticas sociales. Al entender a la intervención de política social sólo como herramienta para insertar a la población objetivo al interior del dispositivo de prevención, se produce un descentramiento de los mecanismos preventivos ligados al impacto en las condiciones socio-económicas de la población destinataria. Esto es de gran relevancia para caracterizar a una intervención que se inscribe explícitamente dentro de la prevención *social* del delito.

b) La intervención sobre una individualidad

Este espacio que se configura como el lugar propio de la estrategia de prevención del delito, es un espacio de intervención sobre una subjetividad, sobre una individualidad, la que se presenta en la figura del destinatario. Las operaciones que se establecen en el PCV como preventivas del delito se vinculan a una mecánica de transformación sobre las individualidades que conforman la “población-objetivo”. Este trabajo es descrito como una tarea minuciosa, continua, ardua, y fundamentalmente a largo plazo: *“...entonces por mas que venga por el PEC vos lo tenías tendido ahí para laburarlo y vos tenias que aprovechar esa oportunidad para laburarlo, era lo que vos tenias para agarrarlo y para que venga una vez por semana, dos veces por semana, para moldearlo, para tratar de laburar con el pibe porque sino sería mucho mas difícil laburar.”*

Este trabajo sobre la individualidad aparece fuertemente ligado a la noción de *límite*: la intervención se presenta como sumamente vinculada a esta producción. Como respuesta a una subjetividad que es caracterizada por la dificultad de aceptar reglas de conducta, el marcar límites y establecer normas será interpretado como

uno de las estrategias más productivas en esta intervención sobre los destinatarios. Y la misma desbordará los dispositivos establecidos por el PCV, como ser las reuniones grupales y las entrevistas individuales, para impregnar el conjunto de las interacciones entre el operador y el destinatario. Así, aparece como propiedad común en los documentos y entrevistas analizadas, que producir respeto por los horarios de las entrevistas, cuidado para la utilización de la palabra en las reuniones grupales y observancia de todas las pautas de interacción acordadas, se constituían en uno de los principales mecanismos de prevención. *“...pero igual digo aunque sea solo eso o aunque sí fuera seguro, mantener el encuadre ya y el esperar que el otro termine de hablar para hablar uno y no pisarlo y generar un espacio todo eso implica un límite, un marco, ya eso era un laburo que estas haciendo con el pibe, el decirle vení a las once ¿entendés?, y el grupo es de once a doce y te tenés que quedar hasta las doce y sino me avisas antes, o sea había determinadas reglas que es lo que los pibes no cumplen, las reglas, normas, entonces eso es lo que hacíamos cumplir ahí adentro, adentro del chalet.”* *“...O sea, vos sabés si vos tenés un técnico que entiende que el delito es una trasgresión a la ley, como también y que mismo pibe en sí es trasgresor; entonces transgrede la ley penal pero más bien transgrede otras cuestiones. Entonces vos tenés que trabajar muy firmemente con todo lo que tiene que ver con el encuadre, por ejemplo, con el límite.”*

El sentido de estas operaciones sobre la individualidad también se vinculan a la creación de un espacio de comunicación, especialmente en la relación operador-destinatario dentro de las entrevistas individuales, que es presentado fundamentalmente como diferenciado y en contraposición de los espacios sociales “naturales” de los jóvenes. Este otro espacio aparece como propicio para expresarse y escuchar, para generar un ámbito de reflexión sobre las propias prácticas y sus consecuencias. A partir principalmente de *“aportar otra mirada”*, proponer algo distinto a lo que instan sus ámbitos cotidianos. *“...porque los pibes lo que necesitan no es que los escuche alguien como los escucha el amigo de la esquina, o el vecino o el familiar que por ahí le va a decir más de lo mismo o ... qué se yo ... El tema es que lo que él diga no caiga en saco roto, en el sentido que él pueda recibir de eso que está contando una respuesta que a lo mejor a él no se le ... algo que él no ve, o que a él no se la había ocurrido, que por ahí intuye pero no puede terminar de cerrar.”*

Estas intervenciones que marcan límites y se presentan como aportando un espacio de comunicación diferente, son reconstruidas como las generadoras de las *precondiciones de un proceso de inclusión social*. Decimos precondiciones porque aparecen con el objetivo de producir que la inserción en nuevas dinámicas sociales sea percibida como posibilidad. Constituir como posibilidad cursos de vida diferente es una de las metas principales con las que se presentan estas operaciones sobre la individualidad. *“...la prevención que hacíamos nosotros, era el paso anterior, lo que*

hacíamos nosotros, para que el pibe pueda insertarse en un taller o para que el pibe pueda leer y estudiar algo o aprender un oficio, era anterior a eso, ni siquiera el PEC como plan de empleo y capacitación... o sea era antes, porque si no, si lo mandabas a una capacitación pero el pibe dejaba a los dos días, porque dejan todo, porque no tienen interés...”

Reflexiones finales

A partir de la descripción de lo que surgió en nuestro análisis como los *mecanismos preventivos* que intentaba poner en marcha el PCV fundamentalmente como en primer lugar aparecía una construcción de la intervención preventiva del delito como diferenciada de la instrumentación del PEC: la dinámica de prevención se da en un espacio que se presenta como exterior a éste último. En segundo lugar, apuntamos cómo la mecánica de la prevención se construía como una intervención sobre una individualidad a transformar. Estos elementos nos parecen relevantes en relación a su capacidad para generar interrogantes de investigación, fundamentalmente en relación a la cuestión de hasta qué punto estas tendencias que describimos tensionan la noción misma de prevención *social* del delito.

Bibliografía

- Baratta, A. (1998): “Política Criminal: entre la política de seguridad y la política social”, en Carranza, E. (coord.): *Delito y seguridad de los habitantes*, Siglo XXI editores, México DF.
- Alvarez Leguizamón, Sonia (2005) “Introducción”, en Alvarez Leguizamón, Sonia (Comp.) *Trabajo y producción de la pobreza en Latinoamérica y el Caribe: estructuras, discursos y actores*. CLACSO, Buenos Aires.
- Castel R. (1997) *Las metamorfosis de la cuestión social. Una crónica del salariado*. Ed. Paidós, Bs. As.
- Danani, C. (1996) “Algunas precisiones sobre la política social como campo de estudio y la noción de población-objeto”. En: Susana Hintze (org.): *Políticas sociales. Contribución al debate teórico-metodológico*. Buenos Aires, CBC-UBA.
- (1999): “De la heterogeneidad de la pobreza a la heterogeneidad de los pobres. Comentarios sobre la investigación social y las políticas sociales”. En: Revista Sociedad N° 14, UBA, Buenos aires.
- Daroqui, Alcira (2003) “Las seguridades perdidas” en *Argumentos*, Revista Electrónica del Instituto de Investigaciones Gino Germani, UBA.
- Golbert, L. (2004) *¿Hay opciones en el campo de las políticas sociales?*, Clacso Libros, Buenos Aires.
- Grassi, E.; Hintze, S.; Neufeld, M. Et Alii (1994) *Políticas sociales, crisis y ajuste estructural*. Espacio Editorial, Bs. As.

- Grassi, Estela (2003) *Política y problemas sociales en la sociedad neoliberal. La otra década infame*. Espacio Editorial, Buenos Aires.
- Himmelfarb, G. (1983) *La idea de la pobreza. Inglaterra a principios de la era industrial*. Fondo de Cultura Económica, México.
- Offe, C. (1990) "La política social y la teoría del Estado". En Offe, C. y Keane, J. *Contradicciones en el Estado de Bienestar*. Madrid, Alianza.
- Pegoraro, J. (2001) "Inseguridad y violencia en el marco del control social". En *Espacio Abierto*, Cuaderno Venezolano de Sociología, Vol.10, N° 3.
- Polanyi, K. (1992) *La gran transformación. Los orígenes políticos y económicos de nuestros tiempos*. Fondo de Cultura Económica, México.
- Rangugni, Victoria. (2004) "Transformaciones del Estado y Políticas de Control del Delito en la Argentina de los '90", en Muñagorri y Pegoraro (comp) *La relación seguridad-inseguridad en centros urbanos de Europa y América Latina*, Estrategias, Políticas, Actores, Perspectivas, Resultados, Oñati Proceedings, Editoria Dickinson, Madrid, España.
- Sojo, Ana (1990) "Naturaleza y selectividad de la política social" en *Revista de la Cepal*, N°41, Santiago de Chile.
- Sozzo, M. (2000) "Seguridad Urbana y Técnicas de Prevención del Delito", en *Cuadernos de Jurisprudencia y Doctrina Penal*, N° 10, Buenos Aires.
- Topalov, C. (2004) "De la cuestión social a los problemas urbanos: los reformadores y la población de las metrópolis a principios del siglo XX". En: C. Danani (comp.): *Política social y economía del trabajo*. Buenos Aires, UNGS/OSDE/Altamira.