

MODOS DE RECLUTAMIENTO Y ADMISIÓN DE BENEFICIARIOS DE UN PROGRAMA DE PREVENCIÓN DEL DELITO EN UNA VILLA DE EMERGENCIA DE LA CIUDAD DE BUENOS AIRES: LA DEFINICIÓN DEL PERFIL IDEAL Y SUS APLICACIONES PRÁCTICAS.

MAG. INÉS MANCINI. IDAES/UNSAM

Introducción

El presente trabajo aborda la relación entre una política de prevención social del delito y la comunidad en la que esta es aplicada. Nos referiremos al Programa de Comunidades Vulnerables, dependiente del Ministerio de Justicia de la Nación. Los propósitos de dicho programa apuntan, a grandes rasgos, a reducir la fuerte exclusión económica, cultural y simbólica que caracteriza la vida de los jóvenes residentes en “comunidades vulnerables”, con el objeto de mermar – al mismo tiempo - su vinculación con prácticas delictivas.

El trabajo de campo desarrollado tuvo lugar entre los años 2005 y 2007 y consistió en la observación participante de la intervención de un grupo de operadores en una villa de emergencia de la Ciudad de Buenos Aires y del trabajo de este equipo en la oficina del programa. Esto implica que se han observado tanto las modalidades de intervención y de relación entre operadores y beneficiarios como las discusiones y decisiones tomadas por los funcionarios acerca del desarrollo del programa.

En esta oportunidad, problematizaremos específicamente la selección de los beneficiarios. En teoría, el programa define una serie de características que permiten clasificar a las personas e identificar el perfil del beneficiario, con el propósito de no confundir esta política con cualquier política social. Entre otras características, se establece que la prevención social del delito debe realizarse a través del trabajo con jóvenes.

Sin embargo, la observación de la práctica del programa muestra una compleja operatoria y una superposición de criterios que definen quiénes pueden ser considerados o no beneficiarios del programa. Así, se intenta analizar los modos en los que los beneficiarios son elegidos y aceptados teniendo en cuenta las clasificaciones que hacen de ellos los operadores para

considerarlos aptos o no para el perfil del programa. Además se analizan las formas en los que los operadores conocen a los potenciales beneficiarios y el lugar que el dinero ocupa en el inicio de esta relación.

1. El Programa Comunidades Vulnerables: objetivos y definición de sus beneficiarios

El programa se enmarca en el Plan Nacional de Prevención del Delito y fue diseñado a fines de 2001. Se trata de un modelo específico de abordaje territorial centrado en la integración social y la prevención del delito y la violencia. Sus objetivos consisten en garantizar el acceso de jóvenes de comunidades vulnerables a sus derechos fundamentales; incidir sobre los factores asociados a los procesos de vulneración social y reducir los índices de criminalidad, reincidencia y violencia (Ciafardini, 2005).¹

La ejecución del programa estuvo a cargo de la Dirección de Política Criminal del Ministerio de Justicia y Derechos Humanos de la Nación. En algunos territorios, esta entidad apuntaba a que cada gobierno local ejecutara el programa siendo asistido y supervisado por funcionarios del gobierno nacional, mientras que otros territorios eran trabajados mediante la inserción de operadores del estado nacional. En 2008, el programa dejó de desarrollarse en el ámbito nacional. Desde entonces, sólo continuaron trabajando los gobiernos locales que lo consideraron pertinente.

Desde los documentos que justifican y presentan el programa, se enunciaba un conjunto de rasgos específicos para seleccionar los posibles beneficiarios, de modo de distinguir la estrategia social preventiva de otros planes sociales. Así, se postulaba que se debía apuntar a jóvenes entre 15 y 25 años que hubieran estado involucrados en prácticas violentas próximas al delito o que tuvieran una causa judicial abierta relacionada con actos de violencia y delitos callejeros o que hubieran estado en instituciones de encierro o que registraran al menos un ingreso a la comisaría en el último año (Ciafardini, 2005). Además, se define a estos beneficiarios como beneficiarios directos en tanto y cuanto son quienes participan activamente de las actividades del programa y perciben el beneficio económico. Y se entiende que los familiares, vecinos y amigos de los beneficiarios se constituyen como beneficiarios

¹ Evidentemente, muchos de los conceptos asociados a la definición del programa (comunidades, vulnerabilidad) ameritan algunas reflexiones, que no serán abordadas a lo largo de este escrito.

indirectos, dado que adquieren nuevas perspectivas que los beneficiarios directos estarán en condiciones de aportar.

Si bien se especifican una serie de rasgos particulares que justifican la selección de algunos (y no todos) jóvenes residentes en comunidades vulnerables algunos de estos criterios como haber estado involucrado en prácticas violentas próximas al delito pueden ser interpretados de modos lo suficientemente laxos como para incluir a todos los jóvenes. Por otro lado, el mismo nombre del programa nos señala que se trabaja en el seno de comunidades vulnerables que, en la práctica, no son otra cosa que barrios pobres. Así, el programa define a sus beneficiarios mediante el cruce de dos categorías: jóvenes residentes en barrios pobres (en general villas de emergencia).

Si bien es cierto que la idea de que prevenir el delito implica trabajar con jóvenes pobres parece ya un sentido común, hay que señalar que existen argumentos teóricos que permiten sostener esta posición. Así, vale la pena detenerse en los aportes de la Escuela de Birmingham para el estudio del conflicto intergeneracional. Estos trabajos sostienen que en la sociedad de clases, la desviación juvenil está ligada al rechazo a las relaciones con las autoridades que administran, en nombre del Estado, instituciones basadas en intereses que son, en última instancia, los de la sociedad capitalista. Así, la juventud es el punto débil de la reproducción del orden social (Downes y Rock, 1995).

En un sentido similar, las consecuencias prácticas de los hallazgos de la Escuela de Chicago también nos conducirían a trabajar con jóvenes residentes en lo que esta vertiente teórica denomina zonas de riesgo. En efecto, si la delincuencia se relaciona con la falta de control que surge de la desorganización social, el modo más efectivo de afectarla es potenciar la organización en las áreas más afectadas. Se trata de estimular a los residentes locales a que promuevan lazos con los jóvenes desafiados (Downes y Rock, 1995).

Consideramos importante reflexionar acerca del rol de los científicos sociales en las definiciones que sostienen los programas sociales, puesto que – aunque muchas veces no se sostengan unívocamente ciertos posicionamientos teóricos – se observan entrecruzamientos entre teoría y práctica que es preciso tener en cuenta. En este sentido, parece propicio tener en cuenta lo que plantea Wacquant (2001) acerca de la generación y difusión del concepto de underclass. El autor polemiza con este concepto, que ha logrado establecerse en algunos

influyentes sectores de las ciencias sociales norteamericanas y que tiende a exportarse hacia otras latitudes con peligrosas consecuencias. Según esta posición, la ayuda estatal y las políticas de apoyo a los sectores pobres, especialmente a los hogares monoparentales, a las madres solteras y a los desocupados, fomenta la desidia. De este modo, los pobres aparecen como los responsables de su situación y la asistencia social como un componente que profundiza y agrava las patologías sociales. El resultado final de estas apreciaciones implica una visión moral y negativa de la pobreza denunciada por el autor. Si bien es posible sostener que la situación argentina es diferente, pues evidencia – en términos generales – otra postura de su academia (así como tampoco es asimilable este desarrollo teórico que critica Wacquant a los antes citados), hay que tener en cuenta estas críticas puesto que no importa sólo la calidad o seriedad de los hallazgos enunciados por los académicos, sino que es relevante tener en cuenta el modo en el que estos enunciados circulan en el campo de las políticas sociales o en la opinión pública.

En este sentido, parece particularmente importante preguntarse por el tipo de sujetos de intervención que define este programa. Pese a las justificaciones teóricas que pueden encontrarse y hemos mencionado o a las explicaciones basadas en las estadísticas disponibles, es lícito preguntarse si este tipo de deficiencia estatal que recorta un perfil de beneficiario al que es necesario apuntar para prevenir el delito implica una estigmatización en dos sentidos. En primer lugar porque supone que todos los jóvenes residentes en una “comunidad vulnerable” son potenciales beneficiarios del programa y por ende podrían ser considerados “en conflicto con la ley penal”. En segundo término, más allá de la utilización de los términos políticamente correctos (comunidades vulnerables, jóvenes en conflicto con la ley), la definición de este público para ser beneficiario de un programa que previene el delito, nos obliga a problematizar el hecho de que los sujetos de intervención definidos sean considerados beneficiarios de un programa que implicaría una respuesta a las demandas por la seguridad que se ubican en otros sectores de la población.

1. La puesta en práctica de la selección: “ser perfil”.

Como nuestra investigación se circunscribe, principalmente, a la aplicación de este programa en una villa de emergencia, a continuación nos referiremos a los modos en los que estos preceptos funcionan en la práctica. A continuación, nos centraremos en el trabajo de campo

realizado entre 2005 y 2007 en una villa de emergencia de la Ciudad de Buenos Aires. Allí, los operadores del programa organizaban reuniones con un grupo de alrededor de veinte beneficiarios dos veces a la semana. Durante el tiempo que duró nuestro trabajo de campo, la composición del grupo de beneficiarios fue variando; esto nos brindó la posibilidad de observar los modos en los que los sujetos de intervención eran seleccionados.

Más allá de los criterios que se resumieron anteriormente, existe una distancia importante entre las definiciones del programa escritas por algunos funcionarios y las aplicaciones concretas de estas reglas que los operadores realizan en la trama cotidiana.

En este sentido, es importante señalar que los operadores no cuentan siempre con la información que permite discernir si una persona cumple o no con los requisitos señalados para ser considerada beneficiaria del programa. Por el contrario, por lo general, los beneficiarios llegan a los operadores recomendados por otros beneficiarios o conocidos de la villa y asisten durante un tiempo a las actividades del programa sin percibir beneficios y muchas de las condiciones para clasificar como perfil mencionadas más arriba son consideradas demasiado personales como para ser abordadas en una primera charla con el joven.

Así, en una primera instancia, la intuición de los operadores es el elemento clave que define quién puede ser considerado como del perfil del programa: un tatuaje en el cuello, el aspecto, el modo de hablar podían indicar que algún joven era perfil. En este sentido, es preciso reflexionar acerca de las clasificaciones que pueden hacer las instituciones. Míguez (2008) retoma los análisis realizados por Cicourel en los juzgados de Estados Unidos, donde se verificaba el uso de un conocimiento informal como mediación entre la taxonomía legal y los procedimientos específicos. Míguez (2008) encuentra un mecanismo similar en los juzgados de menores en la Argentina con algunas particularidades. En efecto, este proceso tenía lugar en un contexto de precariedad institucional, lo que implicaba que, ante situaciones complejas, se pudiera llegar a tomar decisiones opuestas a lo establecido legalmente.

Además de la falta inicial de información con la que los operadores trabajan, hay otros factores que producen una diferencia entre la letra escrita del programa y los usos del mismo. Uno de los rasgos mencionados anteriormente aludía a la edad (15 a 25) de los potenciales beneficiarios. En este punto, es preciso aclarar que en la práctica se observa que los

beneficiarios tienden a concentrarse con mucha mayor frecuencia en el límite inferior de edad, pero a partir de los 16 años que es la edad estipulada por el plan de empleo comunitario (PEC) con el que trabajaba el programa. Esta preferencia por beneficiarios menores de 20 años se relacionaba en buena medida con la idea de que el trabajo realizado en otros barrios con jóvenes mayores no había resultado provechoso puesto que se encontraban en un momento de mayor consolidación de su carrera delictiva. Al mismo tiempo, el hecho de que la mayoría de los integrantes del grupo fueran más jóvenes incidía en que los nuevos integrantes también lo fueran, puesto que quienes pasaban algún tiempo en el programa solían recomendar a amigos o parientes.

Otro de los factores que en teoría deberían servir para definir al perfil se relacionaba con haber estado involucrado en prácticas violentas ligadas al delito. Este rasgo parece el más laxo de todos y el que permitiría en ciertos contextos como los que muchas veces transitan estos jóvenes incluir a casi cualquier residente de la villa dentro del perfil.

El hecho de tener una causa abierta parece un factor más específico, aunque – como se señaló anteriormente – no siempre se conoce esta información antes de aceptar a un beneficiario. Además, en muchas ocasiones los mismos jóvenes desconocen su situación legal (por ejemplo, ignoran si tienen una causa abierta o no). En ocasiones, haber tenido algún tipo de altercado con la policía o haber estado en la comisaría queda registrado en la experiencia desconociendo si esto tiene o no consecuencias legales. Ello nos muestra cómo las taxonomías estatales que pueden aparecer como transparentes en algunos sectores sociales, adquieren distintos significados en contextos específicos.

La situación es diferente cuando algún joven regresa a la villa luego de haber transcurrido tiempo en alguna institución de encierro. En estos casos, su incorporación es privilegiada (e incluso hay ocasiones en las que es solicitada por el poder judicial) y los mecanismos de recolección de la información para el ingreso son más formales.

Por otro lado, es importante comprender que las razones por las que se aceptan beneficiarios que no se corresponden necesariamente con el perfil no se centran exclusivamente en el fallo de la intuición antes aludida ni en la amplitud de la definición también mencionada, sino que en ciertos casos esto obedece a una decisión conciente de los operadores. En este sentido, es insoslayable tener en cuenta que el ingreso al programa implica, al mismo tiempo, una

definición de la persona pero también el beneficio del cobro de un ingreso mensual (un plan de empleo comunitario cuyo valor se ubicaba en los \$150²).

Así, algunos de los motivos por los cuales se aceptaban jóvenes que no eran del perfil podían relacionarse con la influencia positiva que ese joven pudiera ejercer sobre el grupo³, con el propósito de ayudar al joven “no perfil” durante algún tiempo determinado (hasta que terminara algún período de estudios o consiguiera un empleo) o con la estrategia de acceder a una zona del barrio o a una familia en la que el programa y los operadores no eran conocidos.

Por último, es importante tener en cuenta que la conciencia acerca del hecho de tener un recurso a distribuir implica que los operadores se manifiesten proclives a privilegiar la entrega del recurso por sobre su conservación. Sobre todo, porque son los propios beneficiarios quienes constantemente proponían la incorporación de un amigo, un vecino o un pariente al trabajo del programa.

Por lo tanto, el reclutamiento tendía a consistir básicamente en la aceptación o rechazo de las propuestas de beneficiarios u otros miembros de la comunidad. Así, la conformación del grupo de beneficiarios siempre implicaba que todos los beneficiarios compartieran el espacio con al menos un amigo o pariente. Esto muestra cómo la trama de las relaciones sociales propia de la villa puede imponerse por sobre la lógica propuesta por el programa.

Pese a ello, durante algunos momentos los operadores mostraron especial interés en trabajar con jóvenes que respondieran de manera inequívoca al perfil. Sin embargo, en esos momentos el método de reclutamiento continuó basándose en las recomendaciones antes descriptas. Ahora bien, en esos períodos tanto quienes recomendaban como quienes intentaban acceder al programa intentaban presentar al candidato como apropiado. Por ejemplo en una oportunidad, una de las encargadas del comedor en el que se realizaban las reuniones del programa le dijo a una operadora que iba a “traer una chica que andaba callejeando y dejó los estudios, pero que la van a ver y van a pensar que es como ella” (dijo señalando a su propia hija que no respondía al perfil del programa). Además, los propios aspirantes a beneficiarios manifestaban que su intención de ingresar al programa se relacionaba con la necesidad de “no

² Nuestro trabajo de campo finalizó con anterioridad a la implementación de la asignación universal por hijo.

³ Por ejemplo, se entendía que algunos jóvenes que prosiguieran sus estudios podían funcionar como buen estímulo para el resto del grupo.

estar en la calle”. Podemos suponer que esta explicación que evita mencionar que se desea ingresar para cobrar un subsidio intenta incidir en la presentación de sí mismo como un sujeto que necesita de este programa; y los supuestos y saberes alrededor del programa permitirían suponer que desde la perspectiva de los jóvenes esta podría ser una buena estrategia.

2. Perfiles dentro del perfil: los tipos de beneficiarios

Así, en la práctica cotidiana se pueden observar distintos tipos de beneficiarios y en general la presencia de estos otros tipos se correspondía con la complejidad inherente al sujeto de intervención diseñado por el programa. En efecto, se trata de un sujeto al que puede resultar difícil “reclutar”, por lo que se establecen ciertas estrategias para trabar una relación.

A modo de ejemplo, podemos mencionar el caso de Eugenia quien asistía a las reuniones del programa en nombre de su marido. Eugenia y su marido tenían cuatro hijos y convivían generalmente en el mismo hogar. Sin embargo, su marido había estado preso por robo y seguía vinculado con el delito y, especialmente, con el consumo de alcohol. En un comienzo, los operadores intentaron que el marido de Eugenia concurriera al programa. De hecho, asistió a una reunión en la que conversé con él. En esa oportunidad, me contó que había estado preso y manifestó que quería cambiar y que tenía miedo de que si no lo hacía perdería a su familia. Destacó que su mujer tenía mucha paciencia porque soportaba que el anduviera “de gira” por varios días cuando consumía alcohol o drogas, ausentándose del hogar.

Pese a la manifestación de esta voluntad, nunca más asistió a las reuniones y Eugenia explicó que no podía convencerlo que se fuera y que no sabía cómo manejar esta situación. Por este motivo, después de algunas discusiones los operadores decidieron incorporar a Eugenia como beneficiaria con el propósito de contenerla para que pudiera convencer a su marido de asistir eventualmente al programa. Con el correr del tiempo, la contención de Eugenia implicó que se separa de su marido para dejar de sufrir agresiones físicas. De este modo, Eugenia asistía al programa sin ser del perfil pero con el propósito de incorporar un nuevo beneficiario.

Como mencionamos, puede pensarse que hay en principio dos grandes tipos de beneficiario: quienes son perfil y quienes no lo son. Los beneficiarios clasificables en el perfil pueden

transitar una serie de actividades y recorridos que (más allá de la evaluación de su efectividad o pertinencia) han sido pensados y diseñados para ellos, mientras que los beneficiarios que no son perfil deben portar algún atributo o relación que los convierta en aptos para seguir siendo beneficiarios del programa.

Así, se generaban reiteradamente discusiones entre los operadores acerca de por qué seguir incluyendo a ciertos beneficiarios, cuando éstos no clasificaban como del perfil. Al mismo tiempo, los acuerdos o las razones por las que alguien que no se correspondía con el perfil debía ser incluido en el programa eran frecuentemente conocidas por el beneficiario, por lo cual en muchas ocasiones era posible observar ciertas tensiones entre el acuerdo particular realizado con el joven no perfil y las actividades “normales” del programa. Por ejemplo, Eugenia muchas veces no asistía a las reuniones del programa porque se encontraba sobrepasada por sus tareas en el comedor. Esto en ocasiones generaba molestias entre los operadores puesto que se esperaba que ella participara de las reuniones con los otros beneficiarios para mostrar un punto de vista que podía ser positivo para los chicos. En el caso de otros beneficiarios, se acordó que debían dar cursos de oficios para sus compañeros y en el caso de incumplimientos esto generaba también discusiones.

Esta diversidad de perfiles no debe llevarnos a pensar que las actividades del programa se realizan en compartimentos estancos o que la dinámica de interacciones no involucra a jóvenes perfil con los que no lo son. Así, como importantes trabajos (Kessler, 2006) señalan que no existe un recorte taxativo entre jóvenes delincuentes y no delincuentes, sino que las barreras entre trabajo y delito son móviles, también resultan fluidas las relaciones entre quienes cometen delitos y quienes no lo hacen en el ámbito de la villa.

Ahora bien, más allá del tipo de beneficiario en cuestión, lo que todos parecen tener en común es que la principal razón de pertenencia al programa se relaciona con la aspiración de cobrar el subsidio mensual. Sin embargo, los aspirantes a ingresar no esgrimen el cobro del dinero como la causa por la que están acudiendo a una primera “entrevista⁴” de admisión. Por el contrario, muchos hacen referencia a sus deseos de ingresar al programa para “no estar en la calle sin tener nada de que hacer”.

⁴ En realidad, la entrevista consiste en una charla informal en la que algún operador comenta los objetivos del programa y pregunta por la situación general del joven.

Así, cada vez que se inicia una relación con un nuevo beneficiario se parte de una suerte de desconfianza recíproca. Los operadores se preguntarán cuál es el interés que tiene en el programa; si está sólo por el dinero o si tiene interés en “rescatarse” o si de verdad quiere cursar sus estudios y requiere de ayuda económica para hacerlo, si vienen como resultado de su voluntad personal o si son “mandados” por algún familiar que quiere el dinero. Del lado de los ingresantes, y de los beneficiarios en algunas ocasiones, hay desconfianza acerca de los manejos del dinero. Si alguien por motivos administrativos o porque no cumplió con las asistencias requeridas para ingresar, no cobra su plan sostendrá que le “hicieron el verso”.

Como puede observarse, esta intención de ingresar al programa relacionada principalmente con el dinero implica que jóvenes que de otro modo no serían considerados como “jóvenes en conflicto con la ley penal” (y que no se describirían a sí mismos de esa manera) se inscriban como beneficiarios y se hagan a un mismo tiempo acreedores del dinero y del rótulo.

Si bien esta clasificación puede ser leída en términos de estigmatización del beneficiario, se trata de un juego de percepciones algo más complejo que funciona diferencialmente de acuerdo al contexto en el que éste sea leído.

Así, los operadores toman el recaudo de solicitar en su oficina de trabajo que cuando un beneficiario requiere de algún certificado que acredite su pertenencia al programa, dicho comprobante refiera al Ministerio de Justicia o al nombre del Programa Comunidades Vulnerables pero que el joven no sea “escrachado” con la mención al Plan Nacional de prevención del delito del que el programa forma parte.

Ahora bien, en el contexto de la villa, los jóvenes no muestran ningún particular resquemor por el modo en el que el programa los nombra. Por el contrario, la mayoría de los beneficiarios se refieren al programa como “el plan” y muchos de ellos desconocen el nombre completo del mismo o sus objetivos. Por otro lado, quienes toman conocimiento acerca del propósito del programa y reconocen la labor del programa no suelen hablar de prevención del delito, ni de jóvenes en conflicto con la ley, sino que agradecen la labor de los operadores sosteniendo que no es fácil trabajar con chicos “así como nosotros”. Por lo tanto, la medida en que la definición de este tipo de sujeto de intervención no parece ser más problemática que otras relaciones que el Estado entabla en el contexto de la villa.

3. Comentarios finales. Sobre el dinero y la distribución de recursos

Como esperamos haber mostrado, el acceso al recurso que propone el Programa Comunidades Vulnerables involucra aceptar la definición de un perfil particular y construye un beneficiario ideal. La preocupación por diferenciar este espacio del resto de las políticas sociales lleva a la definición de un sujeto de intervención que puede resultar ignorado desde la óptica de los beneficiarios y de la comunidad de recepción a la vez que estigmatiza y puede ser necesario ocultarlo por fuera del ámbito de aplicación del programa. En este sentido, conviene tener en cuenta que nunca se realizó ninguna campaña comunicacional para informar a la opinión pública de la existencia de este programa.

Así, desde la perspectiva de la villa, esta política social diseñada para prevenir el delito se constituye como uno de los dispositivos existentes para la distribución de dinero y otros recursos. Ahora bien, hay que tener en cuenta – como lo hace Reygadas (2008) – que en estos mismos dispositivos existen mecanismos que acaban produciendo desigualdades. Por ejemplo, señala el autor, los intermediarios políticos pueden retener una parte de los recursos o bien, los grupos mejor organizados tienden a captar proporciones más significativas de los apoyos estatales.

En nuestro caso de estudio, es posible observar que la selección de beneficiarios tiene un cariz problemático dado que los criterios quedan en muchos casos subsumidos en un conocimiento intuitivo o informal, pero, sobre todo, porque el recurso a distribuir es insuficiente, lo cual implica, necesariamente, la exclusión de algunos habitantes de la villa. Con toda probabilidad, las personas mejor posicionadas en la red de relaciones barriales accederá con más facilidad a este tipo de planes.

Bibliografía citada

CIAFARDINI, Mariano (2005) Delito urbano en la Argentina. Las verdaderas causas y las acciones posibles, Buenos Aires, Ariel

DOWNES, David y ROCK, Paul (1995) Understanding deviance. A guide to de sociology of crime and rule-breaking, Oxford, Clarendon Press

KESSLER, Gabriel (2006) Sociología del delito amateur, Buenos Aires, Paidós

MÍGUEZ, Daniel (2008) Delito y cultura. Los códigos de la ilegalidad en la juventud marginal urbana, Buenos Aires, Biblos

REYGADAS, Luis (2008) La apropiación. Destejiendo las redes de la desigualdad, Barcelona, Antropos

WACQUANT, Loic (2001) Parias urbanos. Marginalidad en la ciudad a comienzos del milenio, Buenos Aires, Manantial