

Capítulo 1

La inseguridad como problema público

Las políticas de seguridad y la participación ciudadana

Horacio Sabarots

Introducción

En este capítulo pretendemos exponer y vincular distintas investigaciones socioantropológicas realizadas en territorios urbanos en la Argentina desde los inicios del presente milenio que focalizan en la cuestión de la (in)seguridad. El común denominador y el objetivo de este trabajo es reflexionar acerca de la instalación del llamado problema de la inseguridad urbana, las movilizaciones ciudadanas que ha engendrado y las políticas públicas de seguridad que se han implementado desde gobiernos con orientaciones ideológicas enfrentadas que se han sucedido en distintos niveles de gestión locales, nacionales y regionales. Vinculado con este núcleo temático retomamos también investigaciones realizadas sobre adolescentes y jóvenes en situación de vulnerabilidad social y las transformaciones de las políticas públicas que se ocupan de esta problemática desde las aristas sociales, sanitarias, jurídicas y penales. La vinculación entre ambos conjuntos de temas —la seguridad y la juventud vulnerable— tiene que ver con lo que afirman

distintas investigaciones que muestran de qué modo desde los inicios del presente siglo, los jóvenes pobres de barriadas marginales se han construido como una de las “figuras amenazantes” más relevante para un conjunto significativo de la sociedad argentina, lo que los convierte real o imaginariamente en factor del llamado sentimiento de inseguridad (Kessler, 2009).

Más allá de lo imaginario, es un hecho que la niñez y la juventud son los segmentos etarios que más han sufrido la precarización de la vida desde la última gran crisis del año 2001 en la Argentina y hasta el presente.¹ Además, si bien no hay un acuerdo unánime, los conflictos, la violencia y el delito se han incrementado en ese periodo, bajando el promedio de edad de los involucrados, ya sea alternativamente en condición de víctimas y/o victimarios. Situaciones críticas que también han movilizó a colectivos en distintas direcciones. Por un lado, aquellos que demandan cambios en la legislación, tal como el reclamo de la baja de la edad de imputabilidad aduciendo la “juvenización” del delito en los últimos años. Iniciativa que sintoniza con quienes piden “mano dura” contra el delito. Por otro lado, también se organizan y demandan los familiares y allegados a las víctimas del llamado “gatillo fácil” o las autodenominadas “madres del dolor”,

1 Sobre la base de un reciente informe de Unicef, la periodista Mariana Carvajal escribe: “Uno de cada dos adolescentes es pobre: la incidencia de la pobreza es mayor entre pibas y pibes de 13 a 17 años que entre la población general, en la que afecta a 1 de cada 3 habitantes, según revela un informe que presentó ayer Unicef. Además, una gran parte de los jóvenes se ve afectada debido a la sobrecarga de tareas domésticas y de cuidado que socialmente se les asigna: 2 de cada 3 chicas de 15-29 años, que ni estudian ni trabajan (los mal denominados ni-ni) son mujeres que se encargan de hacer ese trabajo invisibilizado y no remunerado en sus hogares. Entre las mujeres, un 42,1 por ciento dejó de trabajar o estudiar por esta razón, frente al 12,9 por ciento de los varones. ‘Se necesita más presupuesto, más políticas públicas y dejar de ver a los adolescentes como un problema. Hay que darles lugar para la participación’, consideró, en diálogo con *Página/12*, la representante de Unicef Argentina, Florence Bauer” (*Página 12*, 11/7/2017).

asociación civil que lucha por más y mejor justicia y contra la violencia, ante la pérdida de sus hijos. Movimientos que se ubican del lado de los jóvenes vulnerados en sus derechos. Por lo tanto, las políticas de niñez y juventud se articulan de hecho con las políticas de seguridad de modo implícito o explícito, configurando una trama de sentidos heterogénea y disputada en la que se juega el destino de ese colectivo vulnerado.

La cuestión del riesgo y la inseguridad que experimentan las sociedades actuales configura hoy una problemática amplia y compleja que incluye nuevas fuentes de temor como el narcotráfico y el crimen organizado, el terrorismo, las crisis humanitarias producto de guerras regionales, el cambio climático, los daños irreversibles al medio ambiente, etcétera (Beck, 1998; Castel y otros, 2013). Dentro de ese gran repertorio que configura lo que Beck llamó “la sociedad del riesgo”, tomando como referentes las sociedades del capitalismo avanzado, nuestro foco está puesto en las construcciones de sentido restringidas a la seguridad urbana: sus transformaciones, representaciones y las alternativas de “participación ciudadana” como política de su gestión democrática en la Argentina, en el contexto regional. Se trata de una inseguridad vivida cotidianamente y de modo directo en las ciudades, producto del temor a ser víctima de la violencia por robo en la vía pública o en el ámbito privado del hogar, con el riesgo a la integridad física. A la vez, como afirma Crawford (1998) dichas preocupaciones e inquietudes no se limitan solo al delito en sentido estricto, sino que abarcan una diversidad de situaciones percibidas como anomalías sociales en el espacio público: “incivildades” y “conductas antisociales” que perturbarían el normal desenvolvimiento urbano.

Vale aclarar que estas situaciones no son autónomas de al menos una parte del repertorio de riesgos y temores que

hemos enumerado, como también de otros más “clásicos” como la falta de empleo y de protecciones sociales.

Políticas de seguridad en el contexto de la hegemonía neoliberal. Disputas en América Latina

Para comprender la problemática abordada se hace necesario contextualizar en términos históricos y socioculturales, viendo procesualmente cómo se construye la “nueva” visión de la seguridad-inseguridad para interpretar la mutación de los sentidos y de las prácticas no como una producción totalmente azarosa sino como resultados posibles de transformaciones globales y regionales.

La disputa política en el plano regional desde el presente milenio ha puesto en el control del poder de los Estados, simultáneamente y correlativamente a sectores identificados con ideologías y modelos políticos diferentes y hasta enfrentados. El último gran acontecimiento que modificó el tablero político regional ha sido la destitución de la presidenta electa del Brasil, Dilma Roussef (perteneciente al Partido de los Trabajadores, liderado por Lula da Silva), en manos de una alianza parlamentaria con fuerte apoyo mediático, lo que ha puesto en crisis todo el sistema político del Brasil. La creciente desconfianza por parte de la población en los políticos profesionales y los partidos políticos reproduce de modo ampliado las sospechas de corrupción y el declive de la credibilidad en las instituciones de la justicia y la seguridad.

Paralelamente y en sintonía, la Argentina en el año 2017 se encamina a las elecciones de medio término en la gestión de una fuerza política (Cambiamos) de orientación neoliberal que accedió al poder mediante elecciones libres, luego de un largo periodo de hegemonía kirchnerista, fuerza

política neoperonista inspirada en el difunto presidente Néstor Kirchner y su esposa Cristina Fernández, quien ejerciera la presidencia de la Nación hasta diciembre del año 2015.

Estos acontecimientos políticos recientes en dos de los países más influyentes de la región tienen impacto en todos los niveles, empezando por el decurso económico alineado ahora con las políticas de los organismos internacionales de crédito y subordinados a la hegemonía de los Estados Unidos y el poder financiero global. Y siguiendo por lo que nos interesa en el presente trabajo referido al plano político-cultural, en los cambios de las formas de gubernamentalidad² de las poblaciones en un contexto de profundización de las desigualdades sociales, aquello que el sociólogo Loic Wacquant (2000) llamó acertadamente como la transición hacia el *Estado penitencia*, luego del llamado *Estado providencia* construido en la segunda posguerra mundial en los países del norte y tomado como modelo a seguir en los países del sur. Esta redefinición del Estado, de la cultura de la seguridad, y de los discursos que sustentan su legitimidad trasmudan en consignas bélicas que señalan a nuevos enemigos como la “guerra contra el narcotráfico y el crimen organizado”, la “lucha contra el terrorismo internacional”, y en un plano más cotidiano se torna palpable la “lucha contra la inseguridad”, en tanto adquiere materialidad en las transformaciones de la vida diaria en los centros urbanos.

Para hacer justicia con el último autor citado, Loic Wacquant, la transición a la que él se refiere no tiene su origen en la actual coyuntura del siglo XXI, sino que se

2 Siguiendo a Foucault: “Por ‘gubernamentalidad’, yo entiendo el conjunto constituido por las instituciones, los procedimientos, análisis y reflexiones, los cálculos y las tácticas que permiten ejercer esta forma bien específica, aunque muy compleja, de poder que tiene por objetivo principal la población, por forma mayor de saber la economía política, por instrumento técnico esencial los dispositivos de seguridad” (Foucault, 2006: 136).

remonta a la década de 1980 del siglo pasado, cuyas expresiones políticas dominantes tuvieron como protagonistas al gobierno de M. Thatcher en Inglaterra y al de R. Reagan en los Estados Unidos hasta finales de la década de 1990. A partir de esa coyuntura se desplegó y se logró hegemonizar a nivel global la economía-política neoliberal, indisoluble de una producción cultural que la constituye como discurso hegemónico en todos los planos de la vida social. En ese marco de profundas transformaciones económicas y del mercado del trabajo es que se construye lo que el autor llama *Estado penitencia* como necesidad política de las élites dominantes para orientar y hacer posible el despliegue de un nuevo ciclo de acumulación capitalista a nivel global.

Evolución que se puede resumir con la siguiente fórmula: difuminación del Estado económico, debilitamiento del Estado social, fortalecimiento y glorificación del Estado penal. Esta fórmula pretende recordar que no se pueden entender las políticas policiales y penitenciarias en las sociedades avanzadas sin colocarlas en el marco de una transformación más amplia del Estado, ligada a las mutaciones del empleo y al vaivén de las relaciones de fuerzas entre clases y grupos que luchan por su control. (Wacquant, 2010: 140)

Vale aclarar que el autor centra sus estudios en los países del norte (Francia, Inglaterra y Estados Unidos) lo que no supone ignorar su influencia modélica en los países del sur, y en la Argentina en particular, en lo que él mismo llama irónicamente “los vientos punitivos del norte”. Las investigaciones sociológicas y antropológicas realizadas en la Argentina y en nuestra región, a las que hacemos referencia en este trabajo, muestran estas conexiones en las políticas de seguridad, profundizadas en esta era de la globalización.

La emergencia de la “inseguridad” urbana, de nuevas formas de delito y de la reorientación en la producción-gestión estatal de la violencia constituye un fenómeno mundial desde la década de 1980.

A comienzos de los años noventa, diversos intelectuales alertaban sobre nuevos conflictos sociales emergentes en los centros urbanos del norte y la extensión del pánico en las calles de las ciudades (Harris, 1992; Wacquant, 1993). La población de los suburbios de las ciudades francesas y de los guetos británicos no se componía solamente de inmigrantes, y estos mismos eran en sí heterogéneos en cuanto a su origen. Además, las reivindicaciones y los reclamos tenían como foco su condición de desfavorecidos, aspecto que los igualaba más allá de su condición étnica. Pugnaban por trabajo, acceso a los sistemas de seguridad social, viviendas decentes, acceso igualitario a la educación y el consumo (Sabarots, 2008a).

En las mega ciudades del sur como Buenos Aires y su conurbano bonaerense, similar a otras urbes de la región, las poblaciones marginales se consolidan y se extienden en las formas de “villas miseria” o asentamientos ilegales en sus diversas modalidades. Distintos trabajos etnográficos en ese periodo (Auyero, 2001; Merklen, 1997; Sabarots, 2002) muestran la creciente preocupación de los pobladores por la generalización de la violencia en sus barrios; el robo armado y los asaltos violentos son parte de la cotidianidad en las villas. La “invasión de la droga” y la falta de empleo que generan y reproducen dicha violencia son las principales preocupaciones en las villas de Capital y el Gran Buenos Aires. Parte fundamental del problema es la violencia institucional del Estado cuya expresión extrema son las razias recurrentes y brutales en dichas poblaciones por parte de las fuerzas de seguridad dirigidas principalmente a los jóvenes.

A esa violencia cotidiana se agregan esporádicos estallidos de violencia colectivos, que constituyen una reacción “desde abajo” ante una violencia institucionalizada, violencia impuesta desde arriba, que se manifiesta a través de un conjunto de cambios económicos y políticos que afectan fundamentalmente a los sectores más desfavorecidos de la población, y que en muchos casos se agravan por una serie de discriminaciones sociales y étnico-raciales, estableciéndose auténticos abismos entre las clases pobres y las clases con mayores recursos en la sociedad (Sabarots, 2008a).

Como síntesis, Javier Auyero afirma que “la violencia interpersonal cotidiana, la violencia represiva estatal intermitente y la violencia estructural del desempleo dictan el ritmo de la vida diaria en los enclaves de pobreza en la Argentina contemporánea” (Auyero, 2001).

No obstante, la creciente exclusión del mercado laboral formal de esa “masa marginal” (Nun, 1999) supone un desafío para evitar el desborde de conflictos que pongan en jaque al sistema político. Por ello afirmábamos en un trabajo anterior que

... la retracción del mercado laboral asalariado formal, no supone ausencia total de control y de formas disciplinarias nuevas para los que se quedan fuera, los excluidos. La obligación de la lucha cotidiana por el ingreso monetario que permita la supervivencia física del día a día supone una pérdida de autonomía y un terreno abierto a la dependencia de los planes sociales del Estado, de la beneficencia, de los punteros políticos de turno que trafican favores por votos o apoyo. A la vez que se configura una “cultura fronteriza”, en el sentido que la violación de la propiedad privada, de las normas y leyes urbanas, la venta ilegal, la ocupación de tierras fiscales, el robo y el tráfico de drogas, se

vuelven prácticas comunes traccionadas por la necesidad de supervivencia y por una cultura de lo marginal que en parte se autoalimenta. En este contexto social el riesgo no supone sólo ausencia de elementos claves de la socialización, tal como la contención y el afecto familiar, la educación formal, el trabajo, sino también la exposición al sistema represivo y penal que redefina su lógica de control y penalización acorde con los tiempos que corren de la exclusión social. (Wacquant, 2000 y 2010; Sabarots, 2008a)

Sobre este escenario global de hegemonía neoliberal que imprime los lineamientos básicos de la nueva política de seguridad, la región latinoamericana y la Argentina, en particular, genera sus propios recorridos acorde con una historia y un presente que le son propios.

Necesidades y posibilidades de cambios en las políticas de seguridad en la Argentina. Moralidades en torno a un tema controvertido

Para basarnos en delimitaciones conceptuales necesarias para la investigación tomamos la idea de que

... una política de seguridad pública es el conjunto de intervenciones públicas llevadas a cabo por diferentes actores estatales y sociales —públicos o privados— a los efectos específicos de abordar y resolver aquellos riesgos y conflictos (concretos o previsibles) de carácter violento y/o delictivo que lesionen los derechos y libertades de las personas en un determinado ámbito espacio-temporal. Se trata, pues, de una política de control de la violencia y el delito, mediante la preven-

ción, conjuración e investigación administrativa de los mismos y/o la persecución penal a los responsables de éstos últimos, es decir, de los delitos. (PENUD, 2005)

No obstante, como antropólogos debemos tomar en serio el carácter relativo de estos conceptos: riesgo, inseguridad, conflicto, violencia, delito, ilegalidad. Como afirma J. P. Matta:

Lo que es y lo que no es violento varía enormemente de un pueblo a otro lo que implica que en su dimensión empírica, las mismas situaciones pueden ser —y de hecho son— evaluadas de formas muy disímiles en función de las tradiciones en las que los actores han atravesado su socialización. (Matta, 2014: 1)

En esta línea, otros autores señalan que

... la determinación de lo ilícito resulta de una operación simbólica y convencional de distinción y diferenciación o, dicho de otro modo, de una construcción conceptual y jurídica. Lo que en determinada sociedad o momento histórico es conceptualizado y tipificado como ilícito, no necesariamente lo es en otro contexto social o temporal. (PENUD, 2005)

En las ciencias sociales se ha asociado el concepto de violencia al de legitimidad, y es la producción de Max Weber (1944) la que más influyó también en el campo de la Antropología. Se entiende la violencia material y/o simbólica como uso de la fuerza coercitiva inherente al orden de las sociedades humanas, correspondiéndole al Estado el monopolio del uso legítimo de la fuerza. La cuestión crítica entonces es delimitar cuándo su ejercicio es legítimo

y cuándo no lo es, cuándo un hecho merece o no la desaprobación moral por parte de un colectivo en una situación específica.

El carácter cambiante de las moralidades en torno a estos conceptos, como el de violencia política, lo ilustra la agitada historia argentina desde los años sesenta hasta el presente. De modos distintos y no equivalentes, tanto las fuerzas políticas que disputaban el poder como quienes se hacían del poder del Estado por la fuerza, creían que el uso de la violencia en sus distintas formas era una herramienta válida y necesaria de la acción política. Luego, desde la década 1980 en la que se recuperó la democracia y se hicieron visibles las atrocidades de la última dictadura militar sintetizada en el libro *Nunca Más*, la violencia política fue condenada y la paz pasó a ser un valor a ser preservado, al menos en el plano de los discursos dominantes.

Actualmente, en relación con la enorme inflación moral negativa que la violencia tiene en nuestras sociedades (al menos en el discurso hegemónico) vale la pena la siguiente precaución metodológica:

... los investigadores de la “violencia” debemos hacer un doble esfuerzo: en primer lugar, por restituir a la “violencia” su justo lugar en la normalidad de lo cotidiano y lo habitual y, en segundo, para no olvidar tener en cuenta, a la hora del análisis, su papel positivo en el origen, sostén y refuerzo del lazo social, por más que todos nuestros reflejos intelectuales conspiran para que lo olvidemos. (Garriga Zucal y Noel, 2010: 100-101)

Se trata, en definitiva, de un esfuerzo de descentramiento y de desnaturalización que nos permita una mirada más crítica de lo que se presenta como normal y obvio, mucho más en estos temas cargados de contenidos emocionales.

En el contexto regional latinoamericano, y en la Argentina en particular, donde la conquista de una democracia perdurable es relativamente reciente; año 1983 para la Argentina, las ideas de la condena moral a la violencia política, a los golpes de Estado militares y a los regímenes dictatoriales es hoy todavía materia de disputa, aunque aceptado como conquistas en el discurso público. La doctrina de la seguridad nacional que abrazaron los militares golpistas de la última dictadura, con un fuerte apoyo civil, y todo su aparato institucional e ideológico asociado mantuvieron, hasta la vuelta de la democracia, un Estado social de terror, represión y muerte que no se desmantela de la noche a la mañana, y cuyas heridas siguen abiertas hasta el presente. Hablar u ocuparse hoy de la seguridad-inseguridad sin referencia a ese pasado es ilusorio:

Para León Arslanián, quien encabezó una experiencia de reforma de la seguridad en la provincia de Buenos Aires a finales de los 90s, es sintomático que recién ahora después de casi 30 años se empieza a debatir acerca de que entendemos por Seguridad Democrática. En tanto que Raúl Zaffaroni, quien ha renunciado recientemente como miembro de la Corte Suprema de Justicia de La Nación, responsabiliza de esta situación a los políticos que no rompieron una lógica de funcionamiento de la policía, que implicaba un acuerdo de mutua conveniencia asumida por los sucesivos gobiernos: “yo te garantizo recaudación autónoma y vos me garantizas gobernabilidad”. Según su mirada la situación actual los desbordó por lo que tuvieron que empezar a tomar en serio la problemática; dar a la Seguridad el rango de Ministerio es uno de los indicadores. (Sabarots, 2015³)

3 Tomado de IV Seminario Internacional Políticas de la Memoria, 2011.

La mirada de dos de los más reconocidos especialistas en el tema en la Argentina y que han ocupado altos cargos de gestión es digna de consideración. Por lo visto, las dificultades para torcer una lógica institucional y cultural muy arraigadas y aceitadas no han sido pocas, por lo que el cuadro de situación de las Fuerzas de Seguridad y el sistema penal y penitenciario no ha cambiado sustantivamente desde el año 1983 en el que se recuperó la institucionalidad democrática.

Muestras del carácter disputado de la orientación política en la región y en la Argentina son los acontecimientos políticos brevemente referidos al principio de este trabajo, que están poniendo en tensión y cuestionamiento el denominado derecho a la seguridad democrática,⁴ inspiración bajo la cual ha trabajado parte de la anterior administración gubernamental desde el Ministerio de Seguridad creado en el mes de diciembre del año 2010, por iniciativa de la expresidenta Cristina Fernández de Kirchner. Por esa época, ante el avance de políticas punitivas en distritos claves como la provincia de Buenos Aires bajo la gobernación de Daniel Scioli, varios investigadores e instituciones firmaron un Acuerdo para una Seguridad democrática, con el objetivo de generar un contradiscurso a las políticas y sentidos demagógico punitivo dominantes (Tiscornia, 2013). Por otra parte, los lineamientos programáticos y los discursos que orientan una gestión gubernamental, en nuestro caso en el área de seguridad, configuran la hoja de ruta para los funcionarios que gestionan las políticas en cada territorio, negociando con otros actores políticos locales, las organizaciones de la

4 Una alta funcionaria del Ministerio de Seguridad de entonces lo definió como: "el derecho a la convivencia pacífica, al desarrollo colectivo y al ejercicio de la solidaridad que debe garantizar el usufructo de la ciudad, respetando la diversidad y la identidad de todos, sin discriminación" (IV Seminario Internacional Políticas de la Memoria. Centro Cultural de la Memoria Haroldo Conti. 28, 29 y 30 de septiembre y 1 de octubre de 2011).

sociedad civil y los ciudadanos destinatarios de las políticas. De allí la importancia que atribuimos a esa micropolítica de la gestión y al enfoque etnográfico en distintos territorios específicos para iluminar el clima social y cultural que puede facilitar o dificultar las transformaciones deseadas.

Un interrogante que atraviesa el debate, a partir de los resultados de nuestras investigaciones en la Argentina, pero transferible al terreno global, es el grado de diferenciación de las políticas de seguridad emanadas de gobiernos que provienen de signos ideológicos diferentes (derecha e izquierda en los términos clásicos) y la fuerza de un discurso único de la seguridad neoliberal pretendidamente despojado de ideologías. En el caso de la Argentina se agregan los interrogantes sobre la continuidad o ruptura de una historia reciente marcada por la última dictadura militar que impuso a sangre y fuego su doctrina de la seguridad nacional, con su impronta institucional y cultural.

Emergencia e instalación de la inseguridad en el espacio urbano y el debate público

Haremos referencia aquí a distintas investigaciones sociológicas y etnográficas, propias y de otros colegas que dan acabada muestra que, desde mediados de la década de 1990 con mayor énfasis, la inseguridad urbana ocupa un lugar destacado entre los problemas de las poblaciones. Personalmente, en función de la realización del trabajo de campo para mi tesis de doctorado en el barrio Mitre,⁵ en Saavedra, en el norte de la CABA, fui testigo como en

5 Se trata de un pequeño barrio precario con una trama urbana diferenciada, con una historia de asentamiento ilegal tipo "villa miseria", en un entorno urbano más amplio denominado Saavedra de vivienda bajas, predominantemente, de clase media y media alta. El barrio Mitre se asienta en terrenos bajos inundables detrás del shopping Dot sobre la avenida General Paz.

el periodo del cambio de siglo, entre los años 1999 y 2005, el incremento de la violencia en ese territorio y la preocupación por la inseguridad urbana formaban parte del cotidiano de los vecinos. La crisis económico-política de 2001 se hizo sentir muy duramente en el barrio, que ya venía con altos índices de desocupación y trabajo precario, que se manifestó entre otras cosas en la demanda de alimentos a las instituciones de la zona (centro comunitario, escuelas y colegios).

Contra lo que el sentido común indica, había fuertes diferenciaciones internas en el barrio: viejos *vs.* jóvenes, “buenos” vecinos *vs.* “chorros”, periferia *vs.* centro del barrio, los viejos vecinos *vs.* los nuevos vecinos, etcétera, que impregnaban las lecturas sobre el incremento de la violencia y el delito. Claramente para los adultos mayores del barrio la figura amenazante invocada reiteradamente eran los jóvenes que se juntaban en algunas esquinas del barrio, contruidos como los causantes de la alteración de la tranquilidad en el barrio (Sabarots, 2002). Por otra parte, como sucede en otros barrios estigmatizados, se reproduce un discurso que busca desmarcarse de los supuestos “malos vecinos”, identificados con la ilegalidad. Espacialmente se los ubicaba en el centro del barrio: “Ahí está la madriguera”, nos decía una vieja vecina.

Más significativo en los procesos de estigmatización de los habitantes del barrio Mitre es la barrera simbólica que se construye entre el adentro y el afuera. Las características espaciales lo diferencian claramente: calles más estrechas, manzanas pequeñas, todo a una escala menor y más baja a la traza urbana del entorno. Las construcciones de sentido dominantes del contexto lo han caratulado como un “barrio peligroso”, acusando implícita o explícitamente a los habitantes del barrio del incremento de los delitos en la zona, especialmente a los jóvenes varones. A esas construcciones

de sentido común que circulan en la vida cotidiana de los vecinos; esa discriminación más silenciosa pero continua que restringe las posibilidades de los pibes y pibas del barrio Mitre, por ejemplo, a la hora de salir a buscar trabajo, se agregan distintos grados de violencia y discriminación institucionales. En principio la estructura jurídico-policial: la primera fiscalía de circuito creada en 1999, que actualmente se denomina Unidad de Orientación y Denuncias de la Fiscalía del Gobierno de la ciudad de Buenos Aires y las comisarías de la zona: actualmente la 49, la 35 y la comunal 12.⁶ Para ese periodo de nuestra investigación, un vecino, quien era referente social del barrio, contaba que se hacían razias periódicas, en simultáneo con otros asentamientos similares de la CABA. Los jóvenes del barrio referían a continuos hostigamientos de la fuerza policial cuando salían o entraban al barrio. El miedo a los uniformados estaba extendido entre ellos, al punto que el mismo referente social del barrio nos contaba sus esfuerzos por inculcar a los pibes que cuando veían a un policía no tenían que correr, porque de ese modo corrían mayor peligro. También las escuelas y colegios de la zona, tanto públicas como privadas, son un ámbito de socialización de creciente importancia para los sectores más vulnerables. Claramente, junto con el Centro Comunitario del barrio, constituía un espacio de contención y fuente de recursos para las familias del barrio. También, en algunos de esos ámbitos registramos reiteradas situaciones de discriminación hacia niñas, niños y adolescentes del barrio Mitre.⁷

6 Se encuentran en proceso de reestructuración dado el traspaso de las comisarias, que dependían de la órbita del Ministerio de Seguridad de la Nación al gobierno de la ciudad de Buenos Aires.

7 Un caso tomó notoriedad pública por esos años. Con el apoyo jurídico del CELS (Centro de Estudios Legales y Sociales), varias familias cuyos hijos e hijas sufrieron discriminación en una escuela lindera al barrio Mitre, iniciaron una denuncia legal hacia su directora, demanda que culminó con el desplazamiento de dicha docente. Personalmente fui citado como testigo en esa causa.

Para graficar el cambio del clima de la seguridad en la zona por los inicios del milenio, un vecino del barrio Mitre que trabajaba en la Dirección de asistencia comunitaria del gobierno de la ciudad de Buenos Aires, a raíz del asesinato de un policía frente a un banco de la zona,⁸ nos decía:

Entonces las cosas empezaron a embarrarse... la inseguridad, el barrio Mitre, la villa que está en Saavedra. Hubo asambleas en Credicoop por gente que estaba en la cooperativa de la policía, y se empezó a crear una bola muy grande. Se creó un discurso que el barrio Mitre era la zona roja, de conflictividad delictiva de Saavedra, como la zona en el límite con provincia, pero hubo muchos hechos que se demostró que no eran de acá ni nada por el estilo. Pero la característica de vivir en este lugar, te pasaba eso. Y que pasó, digamos. Sobre todo para los chicos, por ejemplo hacían allanamientos acá en el barrio que antes no hacían. (Entrevista a José, agosto de 2001)

La mirada de los vecinos próximos al barrio Mitre era otra. La sucesión de hechos delictivos que relataban comenzó a movilizar a la gente para reclamar por más seguridad y, un paso más adelante, para organizarse en defensa propia.⁹ Algunas situaciones relatadas, terminaban igual: "... y los chorros se rajaron al barrio Mitre", reforzando la mirada acusatoria de quienes vivían allí.

8 El 3 de noviembre del año 1997 ocurrió un caso que colmó la paciencia en el barrio: un cabo de la Policía, Ernesto Ayala, murió acribillado a tiros durante un asalto al banco Credicoop. Ese caso fue el gran detonante de todo (*Clarín*, 13/2/2000).

9 En ese marco se creó Alerta Vecinos Solidarios, una asociación civil que adaptó un modelo de seguridad de cuidado entre vecinos tomado de Inglaterra, que tuvo una importante repercusión en los medios de comunicación.

Quizás lo más interesante del caso fue cómo se desplegaron entramados institucionales diferentes de un lado y del otro de esa frontera simbólica (que no coincide estrictamente con lo espacial) que separa a “nosotros” de los “otros”. Del lado del barrio Mitre se creó la denominada Red interinstitucional de Saavedra-Barrio Mitre que incluía instituciones públicas y ONG orientadas a lo educativo-laboral y a contener (término muy utilizado) a las y los jóvenes más vulnerables del barrio. Los acuerdos de este sector se orientaban a una política preventiva de la seguridad, en el sentido de ofrecerles oportunidades concretas: deportivas, recreativas, educativas, ocupacionales, que los alejara de alternativas de vida en la ilegalidad. Se trata de una propuesta de intervención más social/cultural que penal, pero que, no obstante, los construye como potenciales delincuentes. Del otro lado, fuera del barrio Mitre, primero los comerciantes y luego otros vecinos de la zona desplegaron organizaciones de demanda por más seguridad articulando con los poderes del Estado: justicia, seguridad y policía y/o creando organizaciones civiles autónomas del Estado como fue Alerta, vecinos solidarios que sostenían la idea que solo los propios vecinos podían defenderse de la ola delictiva y desconfiando de la eficacia y honestidad de las fuerzas de seguridad. El foco de interés ya no es el “joven vulnerable”, sino el “buen vecino” víctima del delito y la orientación general es más punitiva que preventiva. Ambos entramados institucionales funcionaban en paralelo y con poco o ningún puente de comunicación entre ellos, con un estilo de ignorar al “otro” reproduciendo el muro que los separa.

Las acciones del Estado en ese periodo en el territorio, tanto del gobierno de la Ciudad como del gobierno Nacional, que hasta el año 2015 pertenecían a espacios políticos enfrentados: Cambiemos Pro y el kirchnerismo, respectivamente, debieron “bajar al territorio” (como nos

decía un vecino) por la presión de la sociedad civil y la exposición mediática de la creciente inseguridad en la zona, más que como una gestión programada de las políticas de seguridad. Esos funcionarios que en el año 1999 se hicieron presentes en el barrio

... prometieron intervenciones orientadas a la prevención del delito sin “soluciones mágicas”, en sus propios términos. También la presión y la organización de la sociedad civil obligaron al Estado a tomar cartas en el asunto, ya que los vecinos atemorizados salían a disputarle la gestión de la seguridad, no sólo reclamando sino pasando al plano de la acción directa. (Raggio y Sabarots, 2012: 16)

Sin duda se trata de una disputa por la interpretación de los fenómenos de inseguridad y los paliativos o soluciones propuestas que no ha cesado. A nivel nacional, el sonado caso del secuestro y asesinato del joven Axel Blumberg en el año 2004 marcó el punto álgido de un debate público sobre la justicia penal que ha generado un proceso de endurecimiento punitivo hasta el presente. De hecho se asiste hoy a una renovada ola de disciplinamiento social impulsada por el gobierno y los medios afines en todos los frentes, que ha puesto en la agenda la baja de la edad de imputabilidad y la legislación del fuero penal juvenil.

El involucramiento “espontáneo” y la invocación a la participación ciudadana desde el Estado. La nueva política preventiva en seguridad

La zona norte de la ciudad de Buenos Aires de Saavedra-Barrio Mitre, que tomamos como caso testigo, fue donde

se llevó adelante el plan piloto del Plan de Prevención del Delito. En el marco del acto de su presentación en dicho barrio el día 28 de noviembre del año 2000, decía quien fuera su mentor intelectual:

En el invierno de 1997 vecinos preocupados por la inseguridad se acercaron al Gobierno para pedir que se implemente algún tipo de medida para paliar la cantidad de asaltos que había en el barrio. Entonces en Saavedra nació una experiencia piloto que dio origen a diversos planes. Este fue pionero en el involucramiento del Gobierno con el vecino. Por lo tanto, Buenos Aires es el único distrito con determinación propia en el tema; deja el discurso y pasa a la acción. (Entrevista a Mariano Ciafardini, Secretario de Política Criminal y Asuntos Penitenciarios de la Nación)¹⁰

Este hecho puntual formaba parte de las políticas activas del Estado frente a una situación que se percibía desbordada en noviembre del año 2000. Se crea en la Ciudad de Buenos Aires la Dirección General de Políticas de Seguridad y Prevención del Delito (DGPSPD), dependiente de la Subsecretaría de Seguridad Urbana de la Ciudad de Buenos Aires, con el objetivo de implementar el Plan de Prevención del Delito (PPD). Se trata de la adaptación local del Plan Nacional de Prevención del Delito (PNPD) creado en el año 2000 por la Dirección Nacional de Política Criminal (DNPC) en actividad conjunta del Ministerio de Justicia y Derechos Humanos (resolución 768/00) y el Ministerio del Interior (resolución 056/00), cuyo objetivo general consiste en disminuir el llamado “delito urbano” y que contempla trabajar con población joven en situación de

10 En línea: <<https://periodicoelbarrio.com.ar/plan-de-prevencion-del-delito-en-saavedra/>>

“riesgo de cometer hechos delictivos” (PNPD, 2000) (Raggio y Sabarots, 2012).

Los objetivos explícitos del Plan delimitan el tipo de delito al que apuntaba:

... disminuir los delitos callejeros, especialmente los delitos contra la propiedad y contra las personas que implican el uso de la violencia física; disminuir la sensación de inseguridad frente a este tipo de delitos; fomentar la activa participación de actores no gubernamentales y constituir una red de compromiso, cooperación y articulación con actores gubernamentales destinada a la prevención del delito. (Plan Nacional de Prevención del Delito, 2000)

A nivel de la Ciudad de Buenos Aires, el Programa de Prevención Social del delito del Gobierno de la CABA señalaba los destinatarios: específicamente, focaliza la tarea en jóvenes entre 16 y 30 años que estén actualmente, hayan estado o puedan estar en conflicto con la ley penal. Las actividades se desarrollan en barrios de la CABA, que se ven atravesados por múltiples situaciones de extrema vulnerabilidad.¹¹

La inspiración teórica de estos proyectos abreva en la llamada “Nueva prevención”. Se trata de un nuevo paradigma en el que conviven diferentes medidas e intervenciones dirigidas no sólo a la reducción de delitos sino también a la

11 Las acciones estaban diseñadas con una lógica de construcción de espacios de participación de los jóvenes y los operadores acudían a las instituciones locales realizando una convocatoria “para armar un proyecto”, prevaleciendo una dinámica de funcionamiento horizontal y de construcción comunitaria de abajo hacia arriba y con poca “bajada de línea”, según expresaron los operadores en terreno. Luego de una entrevista individual de admisión se incorporaban y cobraban el denominado PEC (Plan de Empleo Comunitario, dependiente del Ministerio de Trabajo de la Nación) que estaba destinado a jóvenes entre 16 y 30 años (Raggio y Sabarots, 2012: 20).

reducción de la “percepción de inseguridad”. En él pueden diferenciarse dos estrategias: el enfoque situacional-ambiental y el enfoque social. Mientras las medidas orientadas a la *prevención situacional-ambiental* del delito estarían relacionadas a la reducción de oportunidades,

... tales como la iluminación de espacios públicos, el uso de cámaras de vigilancia o una mayor presencia policial en las calles; las medidas tendientes a la prevención social operarían sobre las “causas sociales estructurales del delito” intentando erradicar situaciones que se conciben, se construyen y se vinculan con la realización de actos delictivos tales como el desempleo, la desintegración familiar o las carencias en la educación formal o en oficios. (Sozzo, 2003)

La creación de esta institucionalidad que ponía a la participación ciudadana como clave del éxito para bajar la inseguridad, a través de asambleas periódicas coordinada por un referente de la zona elegido por los vecinos, mediante convocatoria abierta a la participación de toda la vecindad en los Centros de Gestión y Participación (CGP) de cada barrio, tuvo algún sostenimiento durante la gestión del gobierno de Aníbal Ibarra, pero concluyó, de hecho, con la victoria electoral del PRO en el año 2007, que marcó el inicio del ascenso político de Mauricio Macri. En el año 2008 se cambió al director del Plan como resultado de las divergencias de la nueva gestión de gobierno con la orientación histórica que guió al PPD. El cambio de orientación era vivido por los propios operadores del Plan, uno de ellos lo verbalizaba de este modo:

Ahora hay otro director que plantea otra cosa diferente a lo que venimos trabajando hasta ahora. Había una

política más de Estado que de gobierno... y ahora vienen con otra idea [...] Dijo que como no había convenio firmado se iban a caer los PEC (Planes de Empleo Comunitario), dijo de trabajar con niñez y tercera edad. Tiró la idea de incorporar a los jóvenes del plan a la policía porteña. Vino con “los tapones de punta”, sabe lo que es el PPD y está en contra. (Entrevista a operador en terreno, agosto de 2008)

Esas nuevas ideas implicaban un viraje de la visión de la población objetivo del plan más alineada con el neoliberalismo hegemónico: desde la de vulnerabilidad y la violación de derechos a otra de responsabilizar a los sujetos de su propia situación (Pasin y López, 2008). A nivel nacional el PNPD creado en el año 2000, como se indicó más arriba durante el gobierno de De la Rúa, fue dejado sin efecto en marzo del año 2008 por una resolución de los Ministerios que le dieron origen, durante el gobierno de Cristina Fernández de Kirchner. Sin embargo, la inspiración intelectual del PNPD va a ser retomada parcialmente por el gobierno nacional con la creación del Ministerio de Seguridad creado años después, impulsando políticas de seguridad participativas desde la CABA mediante sus fuerzas federales, convirtiéndose en un territorio de disputa con el gobierno de la Ciudad, quien apostaba todo su esfuerzo en la creación de la nueva Policía de la Ciudad.

En la actualidad se ha completado el traspaso de parte de la policía Federal a la nueva Policía de la Ciudad, tomando el Pro-Cambiemos todo el control de las fuerzas armadas de la Ciudad de Buenos Aires, de la provincia de Buenos Aires y las federales, luego de su victoria electoral de finales del año 2015.

No obstante, a pesar de los evidentes cambios en la política de seguridad desde esa coyuntura política, el discurso

de la participación ciudadana es sostenido por el nuevo gobierno, pero con cambios en su contenido. En términos amplios se orienta ahora a *colaborar* con las fuerzas, más que a *controlar* a las fuerzas.

Las intervenciones de “seguridad participativa” en los territorios de la CABA desde el año 2010

Como citamos más arriba, una medida que mencionó el entonces juez de la Corte Suprema de Justicia, Raúl Zaffaroni,¹² que evidenció el interés de la clase política por tomar en serio las problemáticas de la Seguridad, fue darle el estatus de ministerio en el año 2010, luego de un largo periodo democrático de acuerdos con las fuerzas de seguridad para sostener el *status quo*.

En ese marco de iniciativas del gobierno de Cristina Fernández de Kirchner, el Plan Nacional de Participación Comunitaria en Seguridad fue lanzado en la Ciudad Autónoma de Buenos Aires el día 4 de abril de 2011 por el nuevo Ministerio de Seguridad de La Nación, creado el 14 de diciembre del año anterior (decreto 1993/2010) y encabezado por Nilda Garré. Dicho Plan se proponía una modernización operativa de los recursos materiales y técnicos de las Fuerzas de Seguridad, así como una profunda revisión, renovación y reasignación de sus recursos humanos desde los cuadros directivos hasta las bases. Propiciaba una formación que termine con la tradición autoritaria en beneficio de un cambio cultural hacia la seguridad democrática. Coherente con ello el eslogan del Plan: “El Derecho a la Seguridad: deber del Estado - obra de todos”, apunta a la necesidad de la

12 Intervención de Raúl Zaffaroni en el IV Seminario Internacional Políticas de la Memoria. Centro Cultural de la Memoria Haroldo Conti. 28, 29 y 30 de septiembre, y 1 de octubre de 2011.

participación comunitaria como requisito indispensable de tal cambio, que posibilite el acceso general a ese derecho. En los términos de la letra del Plan: “Acompañar la construcción de espacios de organización comunitaria que respondan a un nuevo paradigma de seguridad” (Plan Nacional de Participación Comunitaria, 2011: 3).

De esta manera, ese “cambio cultural” que se impulsaba suponía una intervención profunda en las instituciones especializadas en la seguridad, que no habían sido transformadas significativamente desde la última dictadura militar (1976-1983). Iniciativa que se pensaba solo viable con el apoyo de una sólida participación comunitaria, que actuara como controladora y orientadora en la gestión de la seguridad en la vida cotidiana, en esa área sensible de la inseguridad urbana.

Los fundamentos de la propuesta se basan en el derecho a la Seguridad democrática, tal como los funcionarios responsables la entendían. En ese sentido, la inspiración político-ideológica del Plan no es especialmente innovadora, sino que se hace eco de las nuevas tendencias en el tratamiento de la Seguridad a nivel mundial, en las que la prevención, el foco puesto en los sectores más vulnerables y la participación ciudadana en tanto control de las Fuerzas de Seguridad configuran los ejes en torno de los cuales se estructura el discurso.

Desde la recuperación democrática en la Argentina se han ensayado unos pocos proyectos de reformas en ese sentido en la provincia de Buenos Aires durante la gestión de León Arslanián,¹³ especialmente en el conurbano bonaerense donde la conflictividad social y la violencia alcanzaron

13 Fue Ministro de Justicia y Seguridad entre los años 1998-1999 y Ministro de Seguridad entre los años 2004-2007 en la provincia de Buenos Aires, donde implementó los Foros Vecinales de Seguridad.

niveles alarmantes en determinadas coyunturas —crisis hiperinflacionaria de finales de los años noventa y salida de la convertibilidad en el año 2001—. Colegas antropólogos de la ciudad de La Plata han realizado un profundo análisis de las experiencias de los denominados Foros Vecinales de Seguridad en esa ciudad implementados en ese periodo (Sarmiento y otros, 2007). Al igual que en la CABA, los cambios en el tablero político hicieron discontinuar o no priorizar estas experiencias, ya que caído el funcionario que las impulsaba dejaba de ser prioridad para la gestión entrante.

El registro etnográfico de las Mesas Barriales de Participación Comunitaria en Seguridad (MBPCS a partir de ahora) lanzadas en el año 2011 en la CABA, como parte del Plan Nacional de Participación Comunitaria en Seguridad, lo realizamos en dos mesas que incluían áreas de influencia correspondientes a los barrios de Palermo y Saavedra, en el norte de la ciudad desde el mes de septiembre de ese mismo año. También acudimos el 13 de septiembre del año 2012 a registrar un evento plenario de las MBPCS de toda la ciudad al que acudió la entonces Ministra de Seguridad de la Nación.¹⁴ Anteriormente nos resultó revelador participar en las convocatorias vecinales realizadas por el gobierno de la CABA presidido por Mauricio Macri, el actual presidente que por entonces emergía como el líder de la fuerza política opuesta al gobierno Nacional, el espacio Pro-Cambiamos. Nuestro trabajo de campo más prolongado lo realizamos en la MBPCS del barrio de Palermo hasta que prácticamente dejó de funcionar en el año 2014.

La asamblea más convocante a nivel barrial a la que asistimos fue la que, mediante folletos de invitación a los vecinos pegados en lugares estratégicos del barrio, realizó el

14 Este evento se realizó en el emblemático Hotel Bauen, por ser una conocida empresa recuperada por sus empleados luego de su quiebra por la crisis del año 2001.

gobierno de la Ciudad aludido anteriormente, en una biblioteca emblemática del barrio de Palermo. Los concurrentes desbordaron el espacio generoso de la biblioteca popular, lo que permitió escuchar muchas voces, incluyendo a funcionarios del Área de Seguridad de los gobiernos locales y nacionales y representantes policiales de la zona, quienes expusieron sus líneas de acción y sus enmarques conceptuales. La masiva respuesta evidenciaba un clima de preocupación por el tema de la seguridad en la zona.

Una vez iniciada la reunión observamos que quienes oficiaban de coordinadores al frente de la concurrencia eran un señor y una señora identificados como funcionarios del gobierno de la Ciudad. Luego en el curso del evento pidió la palabra una señora que se identificó como perteneciente al Ministerio de Seguridad de la Nación, que luego reencontramos en las MBPCS. En otro momento habló un policía perteneciente a la comisaría 23 de la zona. El resto de los que tomaron la palabra se presentaban como vecinos del barrio, algunos simplemente con el nombre, otros con el nombre y apellido. Dentro de ellos unos pocos dijeron formar parte de una red de vecinos de su cuadra, modalidad organizativa propuesta por los funcionarios del gobierno de la Ciudad.

La reunión tuvo un clima tenso donde los reclamos de los vecinos no conjugaban con las propuestas de los funcionarios. Sintetizando, los temas traídos por los vecinos fueron: 1. “Incivildades” o “conductas antisociales” en la vía pública: gente en situación de calle en el barrio y grupos de jóvenes ocupando plazas generando supuestos disturbios y agresiones. El pasaje más emotivo del evento fue protagonizado por una mujer que a los gritos mostraba una foto de ella con la cabeza ensangrentada, y vociferando: “¡¿Qué hay que esperar para que hagan algo, que me mate?!”, en referencia a su agresor que vive en una vereda del barrio. Varios

concurrentes expresaban la necesidad de “limpiar las calles” como tarea policial, en tanto la funcionaria identificada con el gobierno nacional sugirió denunciar los casos de situación de calle a las áreas de salud para que se hagan cargo. 2. Robos en el interior de departamentos de la zona en ocasión de estar deshabitados. Como el policía presente se vio directamente aludido por su responsabilidad, señaló que se trataba de “delitos reiterados”, que se desbarata una banda en un barrio y se corren a otro. Luego ensayó una supuesta “solución”: exigir a los Consejos de Administración de los edificios a cambiar las cerraduras por llaves computarizadas de tres paletas, de lo contrario iba a seguir la modalidad actual de robo en edificios. 3. Fuerte cuestionamiento a la gestión de la seguridad en la zona por parte de la policía, tanto por falta de infraestructura como al déficit de calidad profesional de los agentes, y a las leyes que no permiten actuar a la policía, tal como la supresión de los edictos policiales. Dentro de esta problemática se cuestionó una política de seguridad sesgada a favor de “los políticos” que habitan en el barrio y en detrimento del ciudadano común.¹⁵

Ante estos reclamos, la defensa de los funcionarios presentes fue intentar calmar los ánimos y plantear que a esta situación de inseguridad no se la podía revertir de inmediato. Una de ellas manifestó: “Porque entiendo que estén nerviosos, pero a esta situación desastrosa no se llegó de un día para otro, hay que tener paciencia”. Como propuesta de acción formulada a los vecinos, los funcionarios convocantes del gobierno de la Ciudad desarrollaron su plan para el tratamiento de la seguridad en los barrios, como el tema central de la reunión. Se propuso construir redes de vecinos por cuadra, al menos iniciada por dos o tres vecinos de la misma cuadra, que tengan como interés el cuidado y

15 Para un desarrollo más extenso de estas reuniones, ver Sabarots (2015).

la solidaridad con el otro en base al conocimiento mutuo. La tarea de los funcionarios sería la del acompañamiento mediante la entrega de un instructivo, y luego de establecidos los lazos de la red, consolidarla y entregarles un cartel identificatorio a ser colocado en la cuadra. El funcionario enfatizaba que lo importante no es el cartel sino lo que hay detrás: una red real de vecinos organizados para mejorar la seguridad. Su argumentación a favor de la propuesta era que en las cuadras donde existían ya estas redes de vecinos el delito había bajado un 70% y, frente a la interpelación de personas del público: “Y con esto de las redes ¿a dónde vamos?!” o el cuestionamiento de la dificultad de concretar tal idea donde prevalecen edificios de departamentos, remarcó el carácter objetivo de esa información, que no dependía de su apreciación subjetiva, apelando a la férrea voluntad de los vecinos por tomar en serio la seguridad e involucrarse solidariamente en ello.

La propuesta no pareció entusiasmar y sintonizar con la mayoría de la concurrencia, ahondando o confirmando un discurso contra la ineficacia y la corrupción del Estado, que se extendía a la falta de confianza en “los políticos”. Contra la propuesta de “involucrarse solidariamente” por parte de los funcionarios, el tono dominante de los vecinos fue más bien de protesta y reclamo frente al incumplimiento de los responsables del Estado en la seguridad pública. Los funcionarios a cargo tomaron los datos de contacto de los concurrentes para convocarlos a otras reuniones futuras, en nuestro caso no fuimos contactados nuevamente, aunque nos enteramos que las reuniones convocadas por estos funcionarios tuvieron continuidad en una iglesia de la zona.

En cuanto a las reuniones propuestas por el Ministerio de Seguridad de la Nación, las mencionadas MBPCS, tuvimos una presencia continuada desde el mes de septiembre de 2011 hasta 2014. La primera a la que asistimos fue en el

barrio de Saavedra y el resto fueron en la MBPCS del barrio de Palermo, ambos en la zona norte de la CABA. El mayor volumen de información proviene del segundo espacio mencionado, reuniones realizadas en las instalaciones de un club de Palermo, pertenecientes a una colectividad nacional de inmigrantes.

La cantidad de concurrentes nunca excedieron las treinta personas, siendo en promedio una cifra menor. En términos generales, los/as funcionarios/as proponían un trabajo grupal tendiente a realizar un mapa del delito a partir de los relatos de los vecinos de la zona, con el fin de que se constituyera en un insumo básico para la elaboración de la política de seguridad en la zona. Cada coordinador/a exponía una larga clasificación de conflictos agrupados en tres ítems: 1. Conflictos sociales 2. Espacios públicos 3. Delitos propiamente dichos, para que los vecinos participantes seleccionaran aquellos existentes en su barrio para luego marcar en un mapa los espacios de ocurrencia con distintos colores.

En cuanto a las incumbencias de las MBPCS, la propuesta sostenía que en lo delictivo, en sentido estricto, la tarea era recabar información aportada por los vecinos que pudiera ser de utilidad para el Ministerio de Seguridad y las Comisarias zonales, quienes son los que diseñan las políticas públicas en seguridad.¹⁶ Se dijo incluso que, en casos de delitos graves, como el tráfico de drogas (mencionado en estas reuniones), la denuncia podía elevarse a Delitos Complejos de la Policía Federal,¹⁷ sin pasar por las comisarías. En cuanto a los conflictos sociales y los aspectos

16 Los funcionarios argumentaban que muchos delitos que ven o sufren los vecinos no son denunciados, y es una información que se pierde el Estado para diseñar sus políticas de seguridad.

17 En el mes de febrero del año 2001, el gobierno nacional creó la Dirección General de Terrorismo Internacional y Delitos Complejos dependiente de la Policía Federal Argentina con la función de luchar contra el lavado de dinero y el crimen organizado. De ella depende el Grupo Especial de Operaciones Federales (GEOF).

urbanos que inciden en la Seguridad, la propuesta es que la MBPCS puede darse tareas no solo de registro, sino también de intervención en el territorio. De hecho, asistimos a eventos comunitarios propuestos en estas MBPCS.

Estos encuentros tuvieron una periodicidad de dos días al mes, y fueron coordinados en todos los casos por funcionarios/as de las Dirección de Participación Comunitaria del Ministerio de Seguridad de la Nación. En las primeras reuniones en las que participamos, las y los coordinadoras/es propusieron seguir el relevamiento territorial que ya habían iniciado en reuniones previas, dividiendo a los presentes en grupos por jurisdicciones policiales, con el propósito de registrar información sobre distintas situaciones vinculadas con la seguridad, para aportar al Ministerio de Seguridad y, junto a otros factores, se decida una nueva distribución de las paradas policiales. Una coordinadora que se mostraba con un rol más importante enfatizaba que no todo lo que se dijera en la MBPCS iba a ser tomado en cuenta, pero prometía que la información producida localmente por las mesas sería un insumo importante para la toma de decisiones en Seguridad.

Desde el inicio se observó una presencia mixta de vecinos que acudieron espontáneamente; sin adscripción organizativa alguna, comerciantes del barrio, participantes que se autoidentificaban como miembros de alguna ONG y/o agrupamiento político y comuneros/as.¹⁸ También en el inicio participaban vecinos y/o funcionarios afines al gobierno de la Ciudad que reivindicaban en ese espacio la propuesta de crear redes por cuadradas, estrategia sostenida en otras reuniones que mencionamos anteriormente.

18 El o la comunero/a es un rol político novedoso representante de cada comuna de la CABA, que responde a la reforma política de la ciudad que está en curso, que implica la descentralización en la toma de decisiones. Aprobada por la legislación de la Ciudad, pero muy lentamente llevada a la práctica.

Desde el principio, la coordinación de la MBPCS mantenía un discurso que enfatizaba la necesidad de trabajar junto a los funcionarios del gobierno de la Ciudad, como imperativo indispensable de la coordinación de políticas Nación-Ciudad de Buenos Aires y, de hecho, compartían espacios barriales de participación de los vecinos en el tema de la seguridad. Sin embargo, la dinámica de la disputa posterior, guiada por el calendario electoral, separó nítidamente uno y otro sector de pertenencia política, incluso en las comisiones “temáticas” de la Comuna local, que incluye una dedicada a la Seguridad.¹⁹

En las reuniones hubo un gradual proceso de deserción en la participación desde finales del año 2011 a 2014. Este declive de la participación en la MBPCS llegó al punto de reunir solo un puñado de personas compuesto por los coordinadores y delegados de espacios políticos afines al gobierno nacional desnaturalizándose la propuesta inicial de las Mesas. Un punto de inflexión de ese proceso fue el momento en que un “vecino independiente” hasta entonces muy consecuente explicó a los presentes los motivos por los que había decidido dejar de concurrir a la Mesa. Su argumentación giraba en torno a la falta de devolución por parte de los funcionarios del Ministerio de Seguridad a las observaciones y sugerencias de la Mesa. Esta situación llevó en abril de 2013 a una autocrítica de los propios coordinadores y a una redefinición que no se presentaba clara. Hubo un reconocimiento de errores y debilidades en la comunicación; tanto en el “marketing” o las formas de difusión de las MBPCS, como en las relaciones más institucionalizadas entre las Mesas y los organismos gubernamentales de seguridad. Por

19 La estructura descentralizada por comunas de la Ciudad Autónoma de Buenos Aires aprobada por la Legislatura de la CABA en el mes de septiembre del año 2005 se está implementando gradualmente. En las elecciones del mes de julio de 2011 se eligieron por votación por primera vez los comuneros de la CABA.

otra parte, hay un punto relevante que en el curso de las reuniones llamó la atención, el hecho que la convocatoria a la participación comunitaria en seguridad estaba dirigida a representantes o miembros de organizaciones del barrio y no al “vecino de a pie”. Luego se corroboró que en la letra del Plan está explícitamente manifestada esa idea, lo cual podría generar en los hechos una limitación o restricción de una convocatoria amplia y abierta para todos. Por otra parte, en privado, los mismos militantes kirchneristas o afines referían al escaso interés que el tema de la seguridad despertaba en la militancia, y públicamente uno de ellos que estuvo desde el inicio manifestó que dejaría de asistir por diferencias con la orientación en la política de seguridad, en el contexto del declive de la conducción por parte de Nilda Garré desde el año 2012.²⁰

Más allá de las actividades propuestas por los funcionarios que contenían una coherente definición conceptual, que estructuraba la problemática de seguridad de acuerdo con la tipología vista anteriormente, los participantes manifestaron distintas preocupaciones que se acercaban o se alejaban de ese “libreto de los funcionarios”. Un tema recurrente que traían los vecinos fue la cuestión de la denuncia de los delitos.²¹ Por una parte, se reproducía un sentido común de que la mayoría de la gente no hace la denuncia de los delitos que sufre u observa, aduciendo complicidad-corrupción, ineficacia, falta de infraestructura, burocratización, lentitud y desinterés por parte de la policía y las fiscalías, además de

20 En el mes de mayo del año 2013, la entonces presidenta de la Nación Cristina Fernández realizó cambios en la conducción de los ministerios de Seguridad y de Defensa, pidiéndole la renuncia a Nilda Garré, y dándole de hecho más poder a su segundo, el Secretario de Seguridad, Sergio Berni, más negociador frente a las presiones de la Gendarmería y Prefectura. Estas fuerzas habían protagonizado actos de protesta por reclamos salariales.

21 Según la encuesta de victimización 2017 del Indec el 67,7 % de los delitos relevados no son denunciados en las poblaciones argentinas de cinco mil y más habitantes.

temor a las eventuales represalias. Al respecto el discurso sin fisura de los funcionarios, independientemente de su color político, era el de la necesidad que se denuncien los ilícitos de todo tipo, incluidos el registro callejero del mal desempeño de las fuerzas de seguridad (tema recurrente en todas las reuniones).

Frente a ello, si bien se presentó un continuo de posiciones más o menos confiadas en la viabilidad y eficacia del reclamo institucional correspondiente, el tono dominante fue la desconfianza y en el extremo la necesidad de acudir a instancias privadas e informales como único recurso para protegerse. Los núcleos de cuestionamiento eran: “La comisaria está bajo sospecha”, dijo un vecino en relación con delitos graves como el tráfico de drogas, a lo que agregó otra vecina: “Si lo sabe el vecino, también lo sabe la policía. ¿Qué vamos a denunciar?” (en referencia a los puntos del barrio donde se vende droga). En esa instancia, la respuesta de la funcionaria interpelada que coordinaba la Mesa fue que se centraran en aquello en lo que sí podían actuar: las dimensiones sociales y urbanas de la seguridad. Frente a su invitación de ocuparse de los chicos y chicas con padres ausentes en el barrio, otro participante replicó: “No hay que centrarse en el consumo de drogas de los pibes, sino en la venta”. Se retoma aquí por parte de la funcionaria la focalización en los chicos y chicas en situación de vulnerabilidad como parte de la nueva política preventiva en seguridad.

En este cruce de opiniones entre vecino y funcionarios se observó un común denominador presente también en las reuniones convocadas por los funcionarios del gobierno de la ciudad de Buenos Aires, marcado por la desconfianza en las instituciones de seguridad y justicia. De allí el fuerte reclamo a esas instituciones y la deriva cultural peligrosa hacia la privatización y la gestión individual de la seguridad y/o la llamada “justicia por mano propia”.

Otras inquietudes presentadas provenían de comerciantes instalados en zonas en las que han crecido exponencialmente distintas actividades lucrativas: gastronomía, diseño, indumentaria, artes visuales, música, artesanías, etcétera, en los últimos años. La lógica del razonamiento manifestado por ellos era que estos emprendimientos habían atraído al turismo y, la consecuente circulación de dinero los expone a la acción de delincuentes que ven allí la posibilidad de buenos botines. A la vez, argumentaban que las comisarías de la zona se han quedado con una infraestructura insuficiente que no responde a las necesidades de la reestructuración producida. Según la información que circulaba en la Mesa cada comisaria contaba con no más de cuatro vehículos para patrullaje, estimada como insuficiente de acuerdo con las dimensiones de cada jurisdicción.

Los relatos de comerciantes de distintos rubros manifestaban su indefensión frente a robos reiterados con armas de fuego, que los exponen a ellos y a sus clientes, no solo frente a los delincuentes, sino al acoso de los denominados “trapitos”,²² quienes son vistos con sospecha por su potencial agresión, violencia y complicidad con los ladrones. La presencia fija de algunos “trapitos” en lugares rentables y las disputas referidas por el espacio abría la sospecha en unos y la certeza en otros de pago de coima²³ a la policía por esas “paradas”. En la misma línea, un dueño de restaurant dijo: “Todos sabemos” que se paga informalmente servicio adicional de seguridad a la comisaria en el orden de tres mil pesos mensuales por establecimiento. La respuesta de los funcionarios del Ministerio de Seguridad fue que se está ejecutando un plan de modernización y ampliación de los

22 Personas mayoritariamente varones que con un trapo en la mano sugieren espacios de estacionamiento en la calle a los vehículos y ofician de “cuida coches” en ausencia del conductor a cambio de una propina.

23 Denominación popular de dádiva o soborno a un funcionario en la Argentina.

recursos de infraestructura policial, que se inició en el denominado Operativo Cinturón Sur, incluyendo a las comisarías de esas jurisdicciones. Pero que en el presente estaban siendo incluidas gradualmente las comunas del norte; reforzando el número de móviles y la tecnología informática de seguridad de las comisarías de las jurisdicciones correspondientes a esos barrios.

Otra fuente de preocupación de algunos concurrentes son las “casas tomadas” en el barrio, en especial cuando funcionan como centro de distribución de drogas pesadas como la “pasta base”. Además de ser motivo de registro en el mapa, y en un caso muy evidente se aportaron denuncias a la fiscalía y se siguió el caso hasta la detención de los involucrados, también fue tratado el tema como resultado de conflictos sociales dado que hay familias que no pueden acceder a la vivienda de otro modo. “En algún lugar tiene que vivir la gente”, dijo una vecina, enfatizando en la crisis habitacional que afecta sobre todo a los más vulnerables. Otro señor dijo que es muy distinta la situación cuando están involucrados niños y niñas a los que hay que proteger especialmente. En ese mismo campo de las ilegalidades en el barrio se abordó el tema de un pequeño asentamiento precario junto a las vías del ferrocarril próximo a la esquina de las calles Soler y Juan B. Justo, y la reiteración de robos en el puente que allí cruza las vías. Se pidió una parada policial permanente en el lugar.

En ese mismo registro se abordó el tema de la gente en situación de calle como problema, aunque bajo un abordaje más sanitario-social que punitivo. Al igual que en la primera reunión convocada por funcionarios del gobierno de la Ciudad, se observaba una tensión entre temor y desagrado frente a una “incivilidad” que afea el espacio público frente a la piedad y empatía ante una situación penosa padecida por ese “otro”. En ese punto resultó reveladora la

explicación propuesta por un funcionario del gobierno de la Ciudad en esa primera reunión que registramos. Dijo que los culpables eran los mismos vecinos porque le suministraban todo lo necesario para seguir viviendo en el lugar, sin darse cuenta de que le estaban haciendo un mal. Más allá de la credibilidad de su diagnóstico, lo dicho evidencia muchas situaciones de intercambios voluntarios entre vecinos y la gente que vive en la calle. Cerca de la esquina de las avenidas Scalabrini Ortiz y Santa Fe, en el muro del frente de una sucursal de un banco se observa actualmente pintada la imagen del rostro de un hombre que vivió allí durante años. Abajo del mismo se lee: “Gracias Pechito”, y en la calle se ve una baldosa de la memoria²⁴ que dice: “Aquí vivió durante 12 años Alejandro ‘Pechito’ Ferreiro, rodeado de nuestro amor. El gobierno de la CABA se lo llevó el 30/08/2013. Falleció el 07/09/2013. Recordamos a nuestro vecino. ¡Queremos justicia! Palermo, octubre de 2013”.

Se trata de un homenaje a un hombre que vivía en la calle, pero muy querido por los vecinos, tratado como un igual, y reclamando justicia ante una muerte dudosa. El hecho ilustra un caso excepcional, pero que da cuenta de que no todo se agota en la “limpieza de las calles”.

Reflexiones finales

Como señalamos anteriormente, estas no fueron las únicas experiencias de participación comunitaria en seguridad, también las hubo en la provincia de Buenos Aires, bajo la inspiración y gestión de León Arslanián. Hoy el gobierno de la ciudad de Buenos Aires, con un signo

24 En toda la Ciudad hay este tipo de baldosas que recuerdan donde vivían o fueron “desaparecidos” las víctimas de la última dictadura militar, actividad llevada adelante por una organización civil.

político distinto, lleva adelante el programa denominado Comisarías Cercanas, en el que se invita a los vecinos interesados a participar de reuniones los primeros jueves de cada mes a la comisaría de su barrio. Por lo que se lee en la propuesta el objetivo central es que los vecinos se informen y colaboren con la policía, más que controlar y orientar su funcionamiento, limitando la cogestión de la seguridad.

En término de los discursos y las prácticas emanadas de los organismos especializados se advierte un telón de fondo común basado en la nueva política preventiva en seguridad, a la que nos referimos en apartados anteriores. Sobre ese discurso común, cada administración enfatiza más su matriz social o su matriz punitiva, que forman parte del cuerpo de sentidos de las propuestas. Por tanto, a pesar de los cambios de gobierno con orientaciones políticas enfrentadas, se mantienen conceptos, como los de participación y/o solidaridad ciudadana, transformando sus contenidos y énfasis. No obstante, ello no quiere decir que las diferencias de matices en las políticas de seguridad no tengan o puedan tener importantes consecuencias prácticas. No es igual intentar controlar las fuerzas de seguridad que dejarlas a su total arbitrio y autonomía, a pesar de la enorme resistencia que su sola enunciación y gestión política germinal ha generado en anteriores administraciones gubernamentales.

Estudios realizados en la región (Gledhill, 2013) y a nivel global (Castel y otros, 2013) muestran convergencias con nuestros resultados de investigación en el punto en que la noción de “población de riesgo”, propicia políticas preventivas mediante nuevos dispositivos de vigilancia a distancia (con el uso de la tecnología informática) a través de la construcción estadística de estas poblaciones a las que hay que vigilar y de las que hay que desconfiar (Castel y otros, 2013).

Las investigaciones de campo en la CABA referidas en este trabajo muestran al menos dos dimensiones que creemos relevantes de las políticas de seguridad en este territorio. Una es la fragmentación espacial y la otra es la ambivalencia funcional.

La primera dimensión supone políticas públicas diferenciales para los barrios de clase media y media alta, en relación con aquellas desplegadas en barriadas pobres y marginales. Como vimos en barrios como Palermo o Saavedra la demanda vecinal de mayor vigilancia se satisface parcialmente con mayor presencia policial y patrullaje de los móviles. Allí la convocatoria es a los “buenos vecinos” para participar como elaboradores de mapas del delito y cogestores de las políticas de seguridad y/o en tanto simples colaboradores de las policías involucradas en el barrio. El objetivo es tranquilizar a esos vecinos disminuyendo el delito y la sensación de inseguridad.

Por el contrario, como vimos en el caso del barrio Mitre, las políticas de seguridad en los barrios pobres tienden al control de las fronteras del barrio y a periódicas “razias de limpieza” que focalizan en los jóvenes varones de esas barriadas. Por otra parte, en esos enclaves de precariedad urbana, se convoca a la participación en seguridad, pero no ya al “buen vecino” sino a aquellos jóvenes señalados como potenciales o reales delincuentes, mediante planes educativos, sociolaborales y culturales.

La misma denominación de algunas de esos programas, como el caso de “cinturón sur” y “centinela” llevada a cabo por la Gendarmería nacional y Prefectura naval en la zona sur de la CABA, o el actual plan “Operativos de Control Poblacional” realizado por todas las fuerzas conjuntas, explicitan esas políticas de control poblacional. En relación con esta refuncionalización de la Gendarmería, Marcelo

Sáin²⁵ plantea una sugerente metáfora al advertir que ya no se ocupa de la frontera geográfica sino de la frontera social. Dados los últimos acontecimientos de represión a la población Mapuche en la Patagonia por parte de esa fuerza, podríamos agregar también frontera “étnico-racial”.²⁶

Como vimos a lo largo del trabajo, las ambivalencias se tornan evidentes, tanto en las políticas de seguridad como en los discursos y las prácticas de los vecinos. Las disputas por la interpretación de ese telón de fondo preventivo, que es el guion a partir del cual trabajan los que gestionan las políticas de seguridad en los territorios, generan repertorios diversos de articulación con la sociedad civil y los destinatarios, en un ámbito de política pública con enorme carga emocional, cuya manipulación política puede volcar la opinión pública hacia extremos no deseados.

Bibliografía

- Auyero, J. (2001). Introducción. Claves para pensar la marginación. En Wacquant, L., *Parias urbanos*, pp. 10-31. Buenos Aires, Manantial.
- Beck, U. (1998). *La sociedad del riesgo. Hacia una nueva modernidad*. Barcelona, Paidós.
- Castel, R. y otros (2013). *Individuación, precariedad, inseguridad*. Buenos Aires, Paidós.
- Crawford, A. (1998). *Crime prevention and Community Safety*. Londres y Nueva York, Longman.

25 Uno de los principales expertos en seguridad en la Argentina, también fue viceministro de Seguridad bonaerense entre julio de 2002 y enero de 2003, durante la gestión de Felipe Solá.

26 A lo largo del año 2017 varios hechos represivos sobre los Mapuche; población ancestral del sur argentino y chileno, tomaron notoriedad pública en torno al conflicto por la tierra, interviniendo fuerzas de seguridad no preparadas para dirimir conflictos internos como Gendarmería y Prefectura, cobrándose la vida de dos jóvenes.

- Diario Clarín* (2000). Los vecinos de Saavedra que idearon su propio plan de seguridad. 13/2/2000.
- Foucault, M. (2006). *Seguridad, territorio, población. Curso en el Collège de France: 1977-1978*. Buenos Aires, Fondo de Cultura Económica.
- Garriga Zucal, J. y Noel, G. (2010). Notas para una definición antropológica de la violencia: un debate en curso. En *Publicar en Antropología*, año VIII, núm. IX, pp. 97-121.
- Harris, M. (1992). ¿Por qué hay pánico en las calles? En *La cultura norteamericana contemporánea*, pp. 129-156. Madrid, Alianza.
- Kessler, G. (2009). *El sentimiento de inseguridad. Sociología del temor al delito*. Buenos Aires, Siglo XXI.
- Matta, J. (2014). *Violencia. Algunas consideraciones antropológicas para su delimitación conceptual*. Divulgación Universitaria. Tandil, Universidad Nacional del Centro de la Provincia de Buenos Aires.
- Merklen, D. (1997). Organización comunitaria y práctica política. Los ocupantes de tierras en el conurbano de Buenos Aires. En *Nueva Sociedad*, núm. 149.
- Nun, J. (1999). El futuro del empleo y la tesis de la masa marginal. En *Desarrollo Económico*, vol. 38, núm. 152, enero-marzo.
- Pasin, J. y López, A. (2008). Juventud y control social: acerca de las nuevas estrategias de prevención del delito y la definición de grupos juveniles en riesgo. En *Actas de las V Jornadas de Sociología de la UNLP*. La Plata, Facultad de Humanidades y Ciencias de la Educación.
- PENUD (2005). *Las políticas de seguridad pública*, SURF LAC, PENUD, ILSERD.
- Raggio, L. y Sabarots, H. (2012). Políticas públicas dirigidas a juventudes vulnerables. Continuidades y transformaciones en la última década. En *Runa. Archivo para las ciencias del Hombre XXXIII*, (1), pp. 9-31. Buenos Aires, Facultad de Filosofía y Letras (UBA).
- Sabarots, H. (2002). Trayectorias juveniles y redes sociales locales en barrios pobres de Buenos Aires. En Villafañe, A. (comp.), *Construyendo lo local*. Núcleo Regional de Estudios Socioculturales (NuRES). La Plata, Al Margen.
- (2008a). *Procesos de exclusión, estereotipos y movimientos colectivos en barrios periféricos de Buenos Aires*, p. 361. Lejona, Servicio Editorial de la Universidad del País Vasco/EHU.

- (2008b). Emergentes de inseguridades en Saavedra-Barrio Mitre. Conflictos, organización vecinal y Estado. En *Cuestiones de Sociología. Revista de Estudios Sociales*, núm. 4, pp. 160-176, Facultad de Humanidades y Ciencias de la Educación (UNLP). La Plata, Prometeo Libros.
- (2015). La participación comunitaria en el abordaje de la seguridad. Ciudad de Buenos Aires, Argentina. En *Revista Boletín de Antropología Americana. Evaluado favorablemente. México (en prensa)*.
- Sarmiento, J., Segura, R. y Tello, C. (2007). Ciudadanía, sociedad civil y participación en políticas públicas. La experiencia de los foros vecinales de seguridad en el municipio de La Plata. En *Revista Katál*, vol. 10, núm. 2, pp. 187-196. Florianópolis.
- Sozzo, M. (2003). *Metamorfosis de los Discursos y las Prácticas sobre Seguridad Urbana en la Argentina*. Santiago de Chile, Redes.
- Tiscornia, S. (2013). El acuerdo de Seguridad Democrática. La experiencia de la red de investigadores sociales en el marco del Acuerdo. En *Cuadernos de Antropología Social*, núm. 37, pp. 15-23.
- Wacquant, L. (1993). ¡Disturbios en la ciudad! En *El Correo de la Unesco*, año XLVI, pp. 8-12.
- (2000). *Las cárceles de la miseria*, p. 186. Buenos Aires, Manantial.
- (2010). *Las dos caras de un gueto. Ensayos sobre marginalidad y penalización*, p. 224. Buenos Aires, Siglo XXI.
- Weber, M. (1944). *Economía y Sociedad*, p. 1237. Buenos Aires, Fondo de Cultura Económica.