



FILO:UBA
Facultad de Filosofía y Letras
Universidad de Buenos Aires

G

Vecinos organizados de Saavedra

Imágenes y discurso de (des)orden e (in)seguridad urbana

Autor:

Croccia, Mariana Isabel

Tutor:

Boivin, Mauricio

2003

Tesis presentada con el fin de cumplimentar con los requisitos finales para la obtención del título Licenciatura de la Facultad de Filosofía y Letras de la Universidad de Buenos Aires en Ciencias Antropológicas

Grado



FILO:UBA
Facultad de Filosofía y Letras

FILODIGITAL
Repositorio Institucional de la Facultad
de Filosofía y Letras, UBA

TESIS 10-3-11

FACULTAD de FILOSOFIA y LETRAS	
Nº 809.112	MESA
31 JUL 2003	
Agr.	ENTRADAS

UNIVERSIDAD DE BUENOS AIRES
FACULTAD DE FILOSOFÍA Y LETRAS
DEPARTAMENTO DE CIENCIAS ANTROPOLÓGICAS

TESIS DE LICENCIATURA

**"Vecinos organizados de Saavedra.
Imágenes y discursos de (des)orden e (in)seguridad urbana."**

**UNIVERSIDAD DE BUENOS AIRES
FACULTAD DE FILOSOFÍA Y LETRAS
Dirección de Bibliotecas**

Mariana Isabel Crocchia
DNI 22.189.700

Director: Mauricio Boivin
Julio de 2003

Agradecimientos

Dedico especialmente esta tesis a mi mamá Mirta. Ella es quien me ha guiado y guía desde la más sabia y hermosa de las "memorias", la del corazón. Donde quiera que estés, es para vos.

Quisiera agradecer a mi director Mauricio Boivin quien ha contribuido a generar en mi, la confianza y el valor sin los cuales no podría haber llevado a cabo el desarrollo y término de la investigación.

Agradezco particularmente a Carolina Noriega, por sus profesionales observaciones, generosa dedicación y sobre todo, por "estar siempre" en los momentos más difíciles, más alegres, "estresantes", "disfrutables", en fin, la vida.

Mi otro agradecimiento particular es para Romina Cartoceti, por su comprometido trabajo en la corrección gramatical y su no menos valiosas sugerencias y observaciones, en quien supe encontrar una amiga especial.

Quisiera agradecer a mi papá Gerardo, el otro "eje" de mi vida, quien supo acompañarme y apoyarme en los momentos más difíciles y de quien tomo su "fuerza" y voluntad.

A mis hermanas Florencia y Marcela, y a mis abuelos Lina y Fernando, mi hermosa familia, quienes han "sufrido", se han alegrado, han pensado en mi dándome fuerzas, no hubiese sido lo mismo sin su amor, gracias.

A Patricio Zunini, por haberme brindado su absoluta confianza y seguridad en que podría llevar a cabo mi trabajo y de quien aprendí que escribir no sólo es una "ardua" tarea a desarrollar, sino también un maravilloso "arte" que disfrutar.

Finalmente, agradezco a mis amigas y compañeras de trabajo, Valeria, María Elena, Silvia, Ramona, y amigas de la "vida", Ianina, Paola, Naymé quienes me alentaron, acompañaron y colaboraron con su valioso cariño y comprensión.

Índice

Introducción	1
Capítulo 1. De escenarios y cuestiones...	12
Acerca del escenario	14
Marco normativo – institucional	
Políticas de seguridad pública	16
Los Consejos de Prevención Comunitaria (CPC)	17
Los Consejos de Prevención del Delito y la Violencia o Consejos de Seguridad Barriales (CS)	
Situación de la Policía en el ámbito de Capital Federal	21
Marco socio – político	
Una cuestión de agenda	23
Capítulo 2. ¿Quiénes son los vecinos?	33
El barrio de Saavedra	35
Los comienzos	
La experiencia del miedo	
Salir a la calle	36
La sensación de desprotección	37
Somos más...	38
Definiendo conjuntos de acción	41
¿Cuáles son los conjuntos de acción?	42
¿Cómo se estructuran en su interior?	45
Bases para el establecimiento de enlaces	47
¿Cuáles son sus propuestas?	51
Una organización más amplia	54
Capítulo 3. Un “buen club” que beneficia a sus miembros...	60
Vecinos y agencia policial	
La desconfianza	61
Relaciones entre vecinos y policía local	63
Cercanía y distancia	
Colaboración y control	68

Vecinos y agencia judicial	81
La desconfianza	82
Vecinos y fiscalía del barrio	84
Capítulo 4. Para los vecinos, Leviatán	93
Sobre tradiciones y discursos	96
Tradiciones teórico – políticas de los modelos de control social	98
Consejos de Seguridad y el paradigma preventivo y comunitario	103
Los vecinos, las categorías y los riesgos empíricos	109
Los vecinos y el Consejo de Seguridad	111
Los conflictos: quién y cómo resolverlos	117
Responsabilidad: Leviatán o comunidad	121
Capítulo 5. ¿Prevención del crimen o criminalización del desorden?	126
El desplazamiento de sentidos	
Los vecinos y la prevención	127
Vecinos Solidarios y su esquema preventivo	128
¿Quiénes son los ladrones?	132
La comunidad defendible	138
Juvesa y la prevención	141
¿Cómo se hace prevención?	144
Los sospechosos de siempre...	148
La comunidad moral	153
Consideraciones finales	159
Bibliografía	164

Introducción

"Por la inseguridad sentimos terror de salir a la calle e incertidumbre al quedarnos en nuestras casas protegidos por rejas y alarmas, a la espera de que en cualquier momento los delincuentes lleguen a buscarnos."

(Vecina del barrio de Saavedra)

Comencé a definir el tema de mi investigación a fines de 1997, en ese momento, había tomado notoriedad pública el "problema de la inseguridad" expresado como "inseguridad" y "seguridad urbana", "hechos delictivos", "olas de inseguridad", "reclamos de vecinos por seguridad", "aumentaron los delitos", se incrementa la "criminalidad violenta". Así se presentaba el problema a través de los medios de prensa que "informaban" exhibiendo día a día acerca del supuesto "crecimiento de la criminalidad común" y del "consecuente miedo" que éste generaba en los habitantes. Progresivamente, se configuraba un amplio y complejo escenario en donde se recortaba un problema: la "inseguridad" y en el cual comenzaban a escucharse las voces tanto de los medios de comunicación, como de los gobernantes, de distintas agencias del Estado como así también de algunos sectores de la población que reclamaban y exigían seguridad.

De esta manera, delimité el tema de la presente tesis. Adentrarme en ese "mundo" atravesado por voces cruzadas fue un proceso a través del cual fui definiendo un problema a investigar.

La inseguridad se vinculaba con el problema de la delincuencia común. Poco a poco, se iba hablando de ella casi sin necesidad de referirse sobre qué se trataba. De esta forma se naturalizaba el concepto, hablar de inseguridad era hablar de la "criminalidad" que "asediaba" en forma "creciente" a la población. La (in)seguridad urbana deviene así, en una cuestión de agenda que los gobernantes debían resolver. La emergencia de este tema en la agenda pública creó un contexto propicio para su discusión. La importancia que han adquirido diversas manifestaciones de "violencia criminal" ampliamente difundidos por los medios de comunicación y su expresión en un extendido sentimiento de inseguridad han promovido un conjunto de reacciones en distintos planos. Por un lado, la cuestión de la "criminalidad violenta" reducida a la cuestión de "seguridad urbana" ha activado la intervención política del

Estado, que se expresó tanto a través de políticas de "endurecimiento" del sistema penal como a través de la implementación y puesta en funcionamiento de políticas de participación comunitaria en seguridad. Sin embargo, y a pesar de las formas en que se expresa la intervención política del Estado sobre la cuestión seguridad, en este periodo comienza a expandirse un discurso o retórica por parte del mismo y sus agencias acerca de la importancia que debería tener la comunidad en la "coparticipación" con el Estado para la resolución del problema de la inseguridad. El Estado, en sus diversas manifestaciones, apela a la comunidad utilizando para ello la categoría de "vecino" como "estrategia" de acercamiento con la sociedad civil. A su vez, frente a la emergencia del "supuesto" crecimiento de la delincuencia común y la violencia aparecen en escena pública "grupos" de la sociedad civil que han buscado exhibir sus pedidos y exigencias de mayor seguridad, y que escenificaron sus demandas a través de la utilización de la categoría de vecino como expresión que los "legitimaba" frente al Estado en sus reclamos ciudadanos.

La recientemente creada Ciudad Autónoma de Buenos Aires, presentaba mayor complejidad respecto del problema de la inseguridad urbana debido a que en ese periodo los Gobiernos Nacional y Local eran de partidos políticos opositores. Esta situación provocó una discusión acerca del problema de la inseguridad en donde las acciones de ambos gobiernos serían determinantes en futuros escenarios electivos, a la vez que configuró un contexto propicio para la discusión acerca del problema. De esta manera, los "hechos delictivos" como acontecimientos que irrumpían en el espacio público, adquirieron significación de acuerdo al escenario en donde se inscribieron configurándose en una compleja trama de relaciones y significados acerca del problema de la inseguridad y que favorecieron la visibilidad pública de organizaciones de vecinos en sus reclamos por seguridad.

Frente a este complejo escenario en donde se puso en discusión abierta la cuestión de la inseguridad o seguridad urbana, y en donde la "comunidad" deviene en un agente que los gobernantes pusieron en un lugar de importancia para la resolución del problema, fui delimitando los "actores" sobre los que centraría mi investigación. Mi interés se fue focalizando en los "vecinos" que reclamaban seguridad en la escena pública. Pero, ¿qué vecinos?

Mi inserción en el "campo" fue llevándome a delimitar aún más sobre qué vecinos

quería investigar. En primer lugar, fui acercándome al "campo" a través de las convocatorias que el Gobierno de la Ciudad realizaba para la participación en los Consejos Barriales de Prevención del Delito que, en distintos barrios, se iban poniendo en funcionamiento. A partir de allí, fui tomando "contacto" con vecinos que participaban de la mencionada propuesta. En ese andar, a veces dificultoso y, si se me permite la expresión, "apabullante", "logré" acercarme a algunos vecinos que realizaban reuniones por fuera de estos espacios. Ante mis primeras preguntas de "*¿cómo se organizaron?*" respondían haberlo hecho a partir de contactarse con vecinos del Barrio de Saavedra. Así, a través de esos encuentros, iba descubriendo que muchas organizaciones de vecinos se habían conformado a partir de ciertas organizaciones del barrio de Saavedra y que tenían como particularidad la de haberse auto organizado en relación a un interés específico: "lograr seguridad".

Por lo tanto, entre todas las manifestaciones de reclamos ciudadanos por seguridad que aparecieron en escena en aquel momento en la Ciudad de Buenos Aires, me interesó trabajar sobre las organizaciones de vecinos del barrio de Saavedra que reclamaban y exigían mayor seguridad y que iban adquiriendo notoriedad tanto por su intervención en distintos ámbitos públicos - como la Legislatura Porteña, manifestaciones en las calles, marchas, entre otras - como por la referencia que hacían de ellos otros vecinos de la Ciudad interesados en resolver el problema de la inseguridad.

En el barrio de Saavedra se pueden distinguir dos organizaciones de vecinos que intervinieron en el espacio público con el objetivo específico de "presionar" y "exigir" al Estado mayor seguridad. Estas organizaciones adquirieron visibilidad pública y relevancia en el contexto citado y se han configurado como "referentes" de otros vecinos de la Ciudad interesados en el mismo objetivo. Las acciones que llevaron a cabo, se articularon a partir de una doble percepción, por un lado, los vecinos expresan un sentimiento de miedo en relación con lo que entienden es una criminalidad "creciente y violenta", son estos hechos o la sensación de inseguridad hacia esos hechos los que activan sus demandas por mayor seguridad. No obstante, a partir de sus reclamos de seguridad frente a la "creciente criminalidad", pasan hacia el reclamo de orden. Sus demandas se desplazan hacia otros problemas sociales o situaciones que no pueden ser considerados como delitos o criminalidad, y sin embargo, son construidos por ellos como productores de inseguridad, otorgando un significado difuso y amplio, y por tanto polisémico de la noción de seguridad como así también

de la noción de delito y delincuencia. Por otro lado, expresan un sentimiento de "desconfianza" y "desprotección" en la acción de las instituciones que a su criterio deberían resolver el problema, principalmente sus demandas activan frente al Estado. De esta manera, las experiencias comunes de miedo a ser "*víctimas del delito*" como así también la sensación de "*desprotección*" por parte de las instituciones, generaron una sensación extendida de inseguridad y los vecinos deciden movilizarse a partir de este sentimiento.

De este modo, en esta tesis me propongo analizar las representaciones acerca de la categoría de seguridad a través de la interpretación de determinados sentidos, valores y prácticas que expresaron los vecinos organizados del barrio de Saavedra en sus reclamos y acciones colectivas por lograr seguridad. La investigación que llevé a cabo, no pretende analizar las causas de la criminalidad, tampoco la objetividad o no de los hechos delictivos. En este sentido, se aclara la distinción entre hechos realmente delictivos y violentos por un lado, y la sensación de inseguridad que provocan en la población por el otro. Mi investigación se centrará en la segunda de las distinciones mencionadas y en las respuestas, reacciones e interpretaciones que los grupos de vecinos de Saavedra hicieron sobre la aparición de ciertos hechos delictivos en la arena pública.

En el primer capítulo, mi objetivo es analizar cómo la inseguridad urbana se constituye en una *cuestión socialmente problematizada* ingresando en la agenda de problemas que el Estado en sus diversas manifestaciones debía resolver. Por otra parte, y frente a este escenario, pretendo analizar la relevancia que adquirieron diversos reclamos ciudadanos de seguridad, tanto en la puesta en cuestión del problema de la inseguridad urbana como en la significación que hicieron acerca de los mismos las agencias del Estado.

En el segundo capítulo, analizo quiénes son los vecinos organizados de Saavedra a través de las acciones colectivas que desarrollaron en el espacio público y cómo se constituyeron identidades colectivas definidas, que se denominaron Juvesa y Vecinos Solidarios. La constitución de dos organizaciones se produce a partir de compartir experiencias comunes y de las acciones colectivas que deciden llevar a cabo. En este proceso se van definiendo identidades colectivas con objetivos específicos que orientarán sus acciones. Las identidades se construyen a través de la utilización de la categoría de vecino que pretende "*legitimar*" sus demandas frente al Estado.

En el tercero, abordo el tema de las configuraciones particulares acerca de la seguridad a través de las relaciones que los vecinos establecen con las agencias locales del sistema penal, y la determinación de posicionamientos de los vecinos frente a otros integrantes de la ciudad.

Las configuraciones acerca de quién tendría la responsabilidad central para resolver el problema de la inseguridad, a través de las demandas que los vecinos desplegaron frente al Estado en la intervención en una de las políticas públicas en seguridad: los Consejos Barriales de Prevención del Delito propuestos desde por el Gobierno de la Ciudad, es un tema que analizo en el capítulo cuarto. En estos escenarios, y a través de ellos, se establece un juego de significados acerca de la categoría de seguridad y las nociones asociadas a ella entre vecinos y el nuevo paradigma preventivo y comunitario. A través de este juego se desprenden las nociones de orden y desorden que los vecinos hacen en relación con la categoría de seguridad.

Por último, en el capítulo quinto, hago un análisis de los sentidos que guarda la noción de seguridad e inseguridad con respecto a la noción de orden y desorden, pero esta vez no en relación a quién tendría responsabilidad para resolver la problemática, sino a través de los discursos y prácticas que los vecinos realizan en relación con lo que entienden como la prevención de la criminalidad. A través de una retórica preventiva y comunitaria los vecinos van definiendo personas y lugares que consideran "peligrosos" o "sospechosos" y definen lo que entienden que son agentes de inseguridad, y es allí en donde la seguridad se vincula a la noción de orden social.

Esta investigación que presento se inserta en una de las tendencias de la antropología contemporánea que ha ampliado su campo de estudio a la "propia" sociedad del investigador. A diferencia del objeto de estudio de la antropología tradicional – las llamadas sociedades "exóticas"- el desplazamiento de este objeto a estudios de grupos sociales pertenecientes a la misma cultura del investigador ha presentado ciertos problemas metodológicos de origen opuesto al de los trabajos tradicionales. Es decir, si antes la dificultad se presentaba – entre otras cosas – a partir de problemas de traducción y universos culturales tan diferentes que hacían difícil su comprensión, ahora la dificultad se presenta en un sentido inverso, es decir, tratar de hacer extraño aquello que es familiar al investigador.

Se trata de un trabajo etnográfico que utiliza una metodología cualitativa orientada a comprender procesos sociales en contextos particulares desde la interpretación de la propia perspectiva o representación de los actores involucrados. Este tipo de enfoque proporciona una mirada hacia ciertas dimensiones de la realidad social, que desde otras disciplinas sociales son estudiadas en una forma más abstracta y general. Sin embargo, esto no significa que el análisis no se intente abarcar cuestiones más amplias. Así, como dice Geertz:

"El antropólogo de manera característica aborda interpretaciones más amplias y hace análisis más abstractos partiendo de los conocimientos extraordinariamente abundantes que tiene de cuestiones extremadamente pequeñas [...] Enfrenta las mismas grandes realidades políticas que otros - los historiadores, los economistas, los científicos políticos, los sociólogos - enfrentan en dimensiones mayores: el Poder, el Cambio, La Fe, la Oposición, el Trabajo, la Pasión, la Autoridad, La Violencia, el Prestigio, sólo que el antropólogo las encara en contextos lo bastante oscuros para quitarles las mayúsculas y escribirlas con minúscula. Esas grandes palabras 'que nos espantan a todos' toman una forma sencilla y doméstica en esos contextos domésticos". (Geertz, 1987:33)

Por otra parte, pretender realizar una investigación antropológica no significa renunciar a categorías de análisis o planteos característicos de otras disciplinas sociales. Por el contrario, la antropología al ampliar su campo de estudio a las propias sociedades del investigador, se ha acercado a un objeto que tradicionalmente fuera abordado por otras disciplinas como la sociología, ciencias políticas o jurídicas, y en virtud de ello, las categorías y planteos de las mismas muchas veces son de gran utilidad como herramientas de análisis para la investigación antropológica.

Sin embargo, lo que le otorga especificidad al "saber" antropológico es que a través de la aproximación cara a cara, del "estar ahí", no solamente emplea categorías abstractas para comprender un evento particular sino que además observa como los actores interpretan y resignifican estos conceptos. Es a través de situaciones etnográficas particulares, en donde el investigador pone en evidencia cuestiones que se problematizarán en un nivel más abstracto. En este sentido, considero que lo característico del antropólogo es que debe estar abierto a comprender las categorizaciones que los propios actores hacen sobre ese evento puntual - circunscripto a un escenario particular -, que en ocasiones pueden resultar extraños al investigador e incluso cuestionar ciertas conceptualizaciones abstractas utilizadas por el mismo

para abordar tal análisis.

De esta forma, la antropología a través de su análisis cualitativo y de recuperar la perspectiva de los actores involucrados en el trabajo de campo desnaturaliza determinados conceptos o categorías dando nuevas explicaciones a los mismos desde un marco local, contextualizado y detallado. La atribución de significados a eventos, cosas o personas, nunca pueden ser analizadas de forma automática o abstracta sino que es el producto de un proceso de interpretación concreto, que a su vez es situado socialmente. Como explican Boivin, Rosato y Balbi (1998) una de las cuestiones propias de la costumbre antropológica es preguntarse acerca de lo obvio, el por qué de aquellas categorías o conceptos teóricos o del sentido común, y además analizar el sentido de esos conceptos, teniendo en cuenta cómo son utilizados por los propios actores y la atribución de significados que realizan en relación con eventos, cosas o personas, dentro de un contexto y cultura dados.

Comprender lo que determinados eventos tienen para decir, las representaciones y las acciones de los individuos involucrados desde un marco histórico local es mucho más que exponer ejemplos de situaciones abstractas:

“Como cualquier jugador sabe desde el comienzo, esto es un punto muy difícil de determinar tal vez es por eso que los científicos sociales que no somos jugadores, adivinadores profesionales, somos tan dados a las representaciones abstractas del Poder, la Dominación y la Autoridad, palabras que son como el redoble de tambores en el realismo del espectador [...] el problema que hay en este tipo de aproximación a las cosas, preocupada por extraer lo general de lo particular y entonces relegar lo particular a mero detalle, ilustración, trastondo de cualificación, es que no nos sirve de mucha ayuda cuando necesitamos explorar lo que nos es diferente. O bien lo asimilamos a un sistema de subtipos abstractos que amenaza con no tener fin, o lo contemplamos como un colorante superficial local de una forma genérica más profunda, o simplemente nos limitamos a ignorarlo como si fuera una turbulencia sonora una interferencia externa con una señal legible. Todo ello ciertamente simplifica las cosas pero no está tan claro que ayude a clarificarlas” (Geertz, 1996:48)

En el caso que me propongo investigar, organizaciones de vecinos del barrio de Saavedra, las diferentes situaciones etnográficas particulares en donde se enfrentan cara cara vecinos y agencias del Estado, serán analizadas como *escenarios de interacción* (Giddens

1995), es decir, analizaré cómo los actores sociales en diferentes escenarios dan sustento a un sentido en actos de comunicación.

“La naturaleza situada de una interacción social se puede examinar con provecho en relación con las diferentes sedes a través de las cuales se coordinan las actividades cotidianas de los individuos. Sedes no son meros lugares sino escenarios de interacción,[...] los actores sociales usan escenarios de manera consuetudinaria para dar sustento a un sentido en actos comunicativos. Pero los escenarios están también regionalizados según aspectos que influyen mucho sobre el carácter serial de los encuentros y reciben la influencia de éste [...]” (Giddens, 1995:26)

Utilizaré el concepto de *escenario de interacción* para analizar cómo los vecinos dan sentidos a través de actos comunicativos, por ejemplo, cuando las organizaciones realizan reuniones vecinales, cuando convocan a funcionarios públicos, o cuando se insertan en programas de seguridad como los Consejos de Prevención del Delito. Lo que nos propone cada uno de estos escenarios es poder ver cómo los diferentes actores atribuyen significados en relación con determinados acontecimientos y conceptos.

El objeto de análisis se centrará en las representaciones acerca de la categoría de seguridad a través de dos organizaciones vecinales del barrio de Saavedra que se denominan Juvesa y Vecinos Solidarios. La elección de estas agrupaciones en particular obedece a que en el contexto citado se constituyeron en las primeras organizaciones que tenían como fin específico el problema de la inseguridad urbana. En la presente investigación hice especial hincapié en las conexiones y vinculaciones de ambas organizaciones y no en sus diferencias. El objetivo de ello, fue establecer un marco de análisis en donde ambas agrupaciones contribuyeran a definir el problema de la inseguridad y a dar valores generalizados acerca de la seguridad. Por lo tanto, el tratamiento dado al material de campo, fue enfatizar las conexiones más que las diferencias tanto de los discursos como de sus prácticas. El establecimiento de sus diferencias estuvo orientado por un lado, a comprender la delimitación de dos organizaciones específicas de acción, y por otro, a determinar acciones e interpretaciones que hubiesen “aportado” a la discusión abierta de la seguridad. Es decir, el análisis que realicé de ambas organizaciones fue a partir de considerarlas como agrupaciones que operarían en forma “complementaria” en sus acciones colectivas desplegadas en el espacio público. De esta manera, el análisis de sus discursos fue caracterizado como “discurso

colectivo" y se trató de delinear un "patrón genérico", lo cual no implica de ninguna manera afirmar la existencia de una visión única y homogénea de quienes integran las organizaciones señaladas.

El abordaje hecho en la presente tesis se vincula al tipo de enfoque que realizara Thompson (1989, 1994), en su intención por tomar una perspectiva "*desde abajo*". Abordar la investigación desde la perspectiva de los sujetos, significa que los *sujetos son activos*, los sujetos viven e interpretan lo que viven. De esta manera la acción es significativa. En este sentido se supone una articulación entre acción y significación, que es un proceso de asignación de sentidos, representaciones e ideas.

Los sujetos serán tomados como *sujetos reflexivos* (Giddens, 1995). El concepto de reflexividad, se refiere a que "*lo que los agentes saben sobre lo que hacen y sobre las razones de su hacer, es vehiculado en buena parte por una conciencia práctica*", la *conciencia práctica* consiste en "*todas las cosas que los actores saben tácitamente sobre el modo de 'ser con' en contextos de vida social sin ser capaces de darle expresión discursiva directa*". En este sentido, la reflexividad de los sujetos opera en un doble nivel, y será de utilidad para analizar lo que los vecinos de Saavedra "dijeron" en sus discursos, como así también aquello que fue significado a través de sus prácticas.

Por su parte, este tipo de análisis se vincula con el que desarrolla Sahlins (1997), en el que propone el concepto de *estructura de la coyuntura* que se interpone entre los términos de la *estructura* y el *acontecimiento*. Si bien el autor, ha desarrollado estas ideas para otro contexto etnográfico, los planteos del mismo resultan iluminadores para algunos análisis desarrollados en la presente investigación. Por *estructura de la coyuntura* entiende la realización práctica de las categorías culturales a un contexto histórico específico en donde se "*dan nuevos valores a partir del contexto pragmático.*" (1997:121)

El planteo de Sahlins parece fructífero para analizar cómo, en el contexto que cito en la presente tesis, los sujetos utilizaron la categoría de seguridad y las nociones asociadas a ella, es decir, la relación de los conceptos culturales con la experiencia humana. Sahlins plantea así, que en la acción, los individuos ponen sus conceptos y categorías en relaciones ostensivas con el mundo y esos usos referenciales ponen en juego otras determinaciones de los signos,

además de su sentido reconocido, es decir, el *mundo real* y las *personas en cuestión*. La *praxis* es en consecuencia un *riesgo del sentido* de los signos en la cultura constituida. Los signos no sólo tienen un *valor conceptual* fijado por los contrastes con otros signos en el sistema cultural, sino también un *valor instrumental* determinado en la acción de los sujetos como un interés. Por lo tanto, un signo representa un interés diferencial para diversos sujetos de acuerdo con su lugar en sus sistemas de vida.

De esta manera, la categoría de seguridad utilizada por los vecinos de Saavedra será puesta en contexto, y analizaré cómo los vecinos en sus acciones colectivas significaron la categoría de seguridad y pusieron en juego la misma tanto a través de sus discursos como de sus prácticas movilizadas por intereses específicos y de acuerdo a los lugares diferenciales que ocuparon en la cultura dada.

El periodo establecido para la presente tesis va desde comienzos de 1998 hasta octubre de 1999. La determinación de ese periodo se debe por un lado, a que a comienzos de 1998 la inseguridad urbana deviene en una *cuestión de agenda* que el Estado debe resolver, por ello ha tomado esta fecha como punto de partida, por otro, en octubre de 1999, con las elecciones presidenciales y cambio de Gobierno, comienza un nuevo periodo de transformaciones en las políticas públicas en seguridad que ha tenido implicancias diversas en las acciones de los vecinos, y en virtud de ello, se ha tomado esta fecha para finalizar la investigación. Tomé como unidad de estudio al Barrio de Saavedra, y como unidades de observación reuniones convocadas por vecinos del barrio, reuniones de los Consejos Barriales de Prevención del Delito y la Violencia convocados por el Gobierno de la Ciudad de Buenos Aires, Legislatura Porteña cuando los vecinos hayan participado en ella ejerciendo su presión para el cambio o pedido de leyes específicas, reuniones convocadas por vecinos y agentes del sistema penal formal y manifestaciones en las calles. Trabajé principalmente con observación participante poniendo énfasis en la observación en las reuniones convocadas tanto por vecinos como por el Gobierno de la Ciudad, como en los diferentes espacios públicos en que estas organizaciones intervinieron. De esta forma, traté de trabajar las acciones colectivas y los diferentes argumentos y discursos que los actores sociales desplegaron en los diferentes escenarios de interacción. Para analizar la historia de cada organización particular que los llevó a reunirse en una acción colectiva de demanda, trabajé participando en charlas grupales informales, como con entrevistas individuales formales e informales. Asimismo se

complementó el análisis con fuentes periodísticas (diarios, programas televisivos o radiales) que aportaron en la comprensión de los temas que en ciertas coyunturas se tornaron relevantes para la conformación de organizaciones y demandas y que ayudaron a contextualizarlos y articularlos en temas más amplios. Los actores principales de esta investigación por lo tanto, fueron los vecinos organizados en torno del problema específico de la seguridad en el barrio de Saavedra, no obstante, completé la investigación con representantes del Programa de Prevención del Delito y la Violencia, agentes de policía y justicia, entre otros.

Capítulo 1

De escenarios y cuestiones ...

El problema de la seguridad o inseguridad urbana es un fenómeno relativamente nuevo en la región latinoamericana. En nuestro país, aproximadamente a mediados de los años noventa deviene como *cuestión socialmente problematizada*¹ (Oszlak, 1994). El punto que pone en cuestión la seguridad en Capital Federal, es la emergencia del "supuesto" crecimiento de la delincuencia común y la violencia. El fenómeno definido como seguridad urbana incluye principalmente delitos contra la propiedad.

Durante los últimos años se ha difundido a través de los medios periodísticos reclamos y exigencias de mayor seguridad por parte de ciertos sectores de la sociedad civil en distintos barrios de la Ciudad de Buenos Aires. Sin embargo, éstos se hicieron visibles con mayor intensidad a fines de 1997 y comienzos de 1998. Este período se caracteriza por una coyuntura específica en donde la protesta por mayor seguridad toma un lugar preponderante.

La emergencia del tema de la seguridad urbana como problema y su inclusión en la agenda pública como cuestión socialmente problematizada fue un proceso en el cual se fueron entramando diversas circunstancias que posibilitaron su debate, configurando un escenario que propició un espectro amplio de discusión y en donde diversos actores - incluido el Estado y sus agencias - tomaron posición frente al mismo.

La importancia que han adquirido diversas manifestaciones de "violencia criminal", ampliamente difundidos por los medios de comunicación, y su expresión en un extendido sentimiento de inseguridad urbana, han promovido un conjunto de reacciones y transformaciones en distintos planos. Por un lado, la discusión de la violencia criminal reducida a la cuestión de "seguridad urbana" ha activado la intervención política del Estado (Eilbaum y Pita, 2001) que - según las coyunturas en las que se pone en discusión el tema de

¹ La expresión *cuestión socialmente problematizada* que plantea Oszlak (1994) refiere al proceso que lleva a que un determinado problema se convierta en un tema de agenda pública y sobre el cual diversos actores sociales deben posicionarse.

la seguridad - van desde políticas de endurecimiento del sistema penal a las llamadas políticas de participación ciudadana o comunitaria en seguridad. Ambas se entretajan y dan forma a la intervención política sobre la cuestión seguridad.

La discusión respecto de la seguridad urbana en la agenda pública ha activado la implementación de políticas con eje o énfasis puesto tanto en la prevención del delito - diferenciándose así de las políticas de tipo represivas o disuasivas - como en la participación de la comunidad / sociedad civil para la resolución de esta problemática. Sin embargo, ésto no debiera entenderse como un abandono por parte del Estado del *paradigma disuasivo* por un *paradigma de seguridad preventiva*, así, como plantea Cohen: "*Si el Estado renunciara a la capacidad del control del delito, estaría minando su propia pretensión de legitimidad.*" (1988: 117), más bien se trataría como señala Crawford (1998) de una *economía mixta* del control social.

Por otro lado, comienzan a hacerse visibles distintos "grupos" de la "sociedad civil" demandando y exigiendo seguridad en los distintos barrios de Capital Federal. Las manifestaciones van desde las más espontáneas y esporádicas hasta otras que promueven algún tipo de organización. En el barrio de Saavedra en particular, se han organizado en torno al problema específico de la seguridad dos "agrupaciones" que se han constituido en el "modelo" y "motor" de otras organizaciones de vecinos en otros barrios de la Capital Federal. El espíritu de sus demandas se articula en un doble perfil, por un lado, expresan estar "sometidos" a una criminalidad creciente y violenta, son estos hechos, o la sensación de inseguridad hacia esos hechos, los que hacen activar las demandas de mayor seguridad; por otro lado, expresan un sentimiento de "desconfianza" y "desprotección" en la acción de las instituciones que a su criterio deberían resolver el problema, principalmente sus demandas activan frente al Estado.

Para analizar la coyuntura particular que posibilitó la visibilidad de aquellas organizaciones vecinales, en primer lugar se dará cuenta de las condiciones particulares y el contexto más amplio en el que se inscribió la intervención de los grupos de vecinos y sus reclamos en el espacio público.

Acerca del escenario

Marco normativo - institucional

La sociedad argentina ha sufrido transformaciones estructurales desde los años noventa en adelante. El *cambio estructural* puede caracterizarse a grandes rasgos como el pasaje del Estado de bienestar o social al neoliberal o "mínimo". El proceso de *globalización*², según García Delgado (1998), tuvo un impacto profundo en los Estados nacionales de América Latina que se ha traducido por un lado, en la *redefinición* de la actuación del sector público en el ámbito nacional, local y supranacional, y por otro, en que los Estados se han visto obligados "a procesar los nuevos conflictos que se generan en el marco de sociedades más fragmentadas y a promover otra articulación con la sociedad civil." (1998:32)

El pasaje del Estado de bienestar al neoliberal en nuestro país se tradujo en lo que se ha denominado primera y segunda reformas del Estado³. Una de las *estrategias* privilegiadas en la reforma del Estado en los últimos veinte años ha sido la descentralización. Como consecuencia de ello, se produce un supuesto *fortalecimiento de lo local*⁴ que conlleva una reevaluación de las políticas públicas. Los gobiernos locales han debido transitar por un proceso de cambio en sus funciones y competencias, intentando desplazar el modelo municipal tradicional de carácter autárquico y clientelar hacia otro de carácter gubernativo⁵.

² El proceso de globalización se caracteriza por una relación de ininterdependencia creciente entre los países en el ámbito mundial, por el cambio en las formas productivas y por el predominio del sector financiero. (García Delgado, 1998)

³ La primera reforma del estado, se produce en el contexto de las hiperinflaciones de fines de los años 80, bajo la presidencia de Carlos Menem. Esta reforma se vincula con el Plan de Convertibilidad y con la figura del entonces ministro de Economía Domingo Cavallo. La segunda reforma es posterior a la "crisis del tequila" (1995) y se vincula a la figura del Ministro Roque Fernández. Ambas reformas en nuestro país se produjeron bajo el paradigma del Estado "mínimo" del Consenso de Washington, que busca reducirlo a sus roles tradicionales (seguridad, defensa, educación y justicia). A mediados de 1996 comienza a cerrarse el primer ciclo reformista, por la aparición de dos factores principales: el creciente déficit fiscal y el aumento del desempleo estructural. Así, la nueva iniciativa de la Reforma II del Estado tendió a justificarse en: tratar de hacer frente a los desafíos que presentaba la globalización, mejorar la competitividad de nuestro país, reducir el costo argentino y el desempleo. También se propusieron aumentar la agilidad estatal y los mecanismos de auditoría y participación social. Se buscaban estructuras más desconcentradas, la reducción o transformación de las instituciones y reemplazar la negociación colectiva por la descentralizada e individual. Entre las principales medidas tomadas en la denominada Reforma I del Estado, se pueden señalar la implementación del plan de convertibilidad, el programa de privatizaciones, la descentralización de políticas públicas, entre otras. Las principales medidas de la Reforma II del Estado fueron: profundizar las reformas estructurales, mantener el tipo de cambio y la política monetaria, reducir el déficit fiscal y flexibilizar el mercado laboral. (García Delgado, 1998)

⁴ Según García Delgado, la descentralización puede ser concebida tanto como "*colchón del ajuste y de tirar la crisis hacia abajo*" o como "*fortalecimiento de lo local*". (1998:39)

⁵ Las ideas y objetivos básicos de este proceso de cambio se caracterizan por intentar pasar de un modelo burocrático a uno gerencial, en donde se busca reducir la velocidad entre la decisión política y la ejecución administrativa. Se trata de pasar de estructuras organizativas piramidales y jerárquicas a unas más flexibles, horizontales y de coordinación en red. Éstas se vinculan con la calidad de los servicios, y a un ciudadano definido como cliente, consumidor o usuario. Se pasa así, a una gestión basada en la demanda más que en la oferta y en la necesidad de suministrar información y capacidad de control a los ciudadanos. (García Delgado, 1998)

Esto supone una articulación diferente con la sociedad civil, promoviendo su participación e incorporando asociaciones vecinales en la implementación de políticas públicas. La reforma institucional del proceso de consolidación democrática ha favorecido la tendencia al *fortalecimiento* de lo local. En agosto de 1994 se reforma la Constitución Nacional, en donde se hace expresa mención de la autonomía municipal. Incluye nuevas formas de participación de democracia semidirecta - como el referéndum, la iniciativa y la consulta popular - así como de mecanismos de control - audiencias públicas y auditorías -. Por lo tanto, se generan nuevos instrumentos que promueven el "control ciudadano" y la "participación social".

Otra de las *estrategias* del Estado neoliberal es la de convocar a la "comunidad" a la participación en distintos ámbitos. En la medida en que se supone, el Estado se retira y se redefine, los gobiernos alientan a la ciudadanía como agentes importantes de acción. Se parte de la suposición de que:

"El espectro de acciones para la acción voluntaria se expande y avanza a medida que se retrae el Estado, alentándose así el espíritu emprendedor o las redes de apoyo comunitario para llenar esos espacios ahora vacíos" (Crawford, 1998:248-9)

Según Crawford (1998) uno de los supuestos fundamentales del Estado neoliberal es la *rearticulación* de las relaciones del "Estado", el "mercado" y la "sociedad civil", y señala que los llamados a las políticas públicas - entre ellas *políticas de prevención en seguridad* - representan "*estrategias de responsabilización*" por medio de las cuales el Estado intenta redefinir las legítimas expectativas de la "ciudadanía" con relación a sus demandas, así como los criterios sobre cuya base debería juzgarse el desempeño estatal. De allí, el "nuevo mensaje" es que el "Estado sólo" no puede ser el "único responsable" y que la "ciudadanía" es la que tiene que estar firmemente involucrada.

En el ámbito de la Capital Federal, la reforma de la Constitución Nacional ha constituido a la Ciudad de Buenos Aires como un estado autónomo. El artículo 129 ha establecido que: "*La Ciudad de Buenos Aires tendrá un régimen de gobierno autónomo con facultades propias de legislación y jurisdicción, y su Jefe de Gobierno será elegido directamente por el pueblo de la Ciudad*". En octubre de 1996 se aprueba la Constitución de la Ciudad Autónoma de Buenos Aires, que facilita nuevas herramientas a los ciudadanos, con la intención de "incrementar su poder" en cuestiones decisorias, a la vez que abrir nuevos

espacios de "participación". Una de las instituciones creadas con ese fin son las Comunas⁶ que funcionan como órganos de gobierno ubicadas en distintas zonas geográficas de la Ciudad. Éstas reemplazan los anteriores Consejos Vecinales - una institución que se disolvió previo al dictado de la Constitución de la Ciudad -. Como instituciones de transición a las Comunas, se han establecido los denominados Centros de Gestión y Participación (CGP). Estos centros están integrados por personal de la misma planta de gobierno y tienen como uno de sus principales objetivos "la buena atención al vecino" cuyo fin es poder establecer una nueva relación entre ciudadanos y funcionarios. Asimismo se intenta "transferir poder" a estos centros para solucionar los problemas que padecen los "vecinos" en el lugar en donde éstos ocurren. Uno de los supuestos que sostiene a los Centros es que la descentralización debe promover el "*acercamiento a la gente*", a través de la "negociación", la "capacidad estratégica y de gestión" vinculada a la "coordinación" y al "impulso de redes sociales", más que a organizaciones piramidales. Es decir, se supone una nueva articulación con la sociedad civil, en donde no sólo se intenta una descentralización político - administrativa, sino también de las políticas públicas. Así, se han ido incorporando nuevas funciones implementando políticas a través de estrategias que incorporen a la "sociedad civil" y que trabajen más sobre la demanda que sobre la oferta.

Políticas de seguridad pública

La institucionalización del régimen democrático crea las condiciones para el desarrollo de políticas públicas en materia de seguridad. Durante los últimos veinte años se desarrollan diversos discursos y acciones de cambio de las agencias estatales del *sistema penal*⁷ y políticas públicas que se nutren de discursos extranjeros y buscan adaptarlos a nuestro país. Si bien algunas de estas iniciativas se generan tardíamente en cuanto a la instauración del régimen democrático, encuentran en éste las condiciones para su desarrollo.

⁶ Las mismas empezarían a regir antes de 2001. La creación de las comunas ha pretendido profundizar el ejercicio de la soberanía por parte de la Ciudad de Buenos Aires. En el artículo 127 se especifica que "*las Comunas son unidades de gestión política y administrativa con competencia territorial. Una ley sancionada con mayoría de dos tercios del total de la Legislatura establece su organización y competencia, preservando la unidad política y presupuestaria y el interés general de la Ciudad y su gobierno. Esa ley establece unidades territoriales descentralizadas, cuya delimitación debe garantizar el equilibrio demográfico y considerar aspectos urbanísticos, económicos, sociales y culturales*". Entre sus competencias se encuentran: la evaluación de demandas y necesidades sociales, la participación en la formulación o ejecución de programas, y la implementación de un adecuado método de resolución de conflictos mediante el sistema de mediación, con participación de equipos multidisciplinarios. Cada Comuna debe crear un organismo consultivo y honorario de deliberación, asesoramiento y canalización de demandas - entre otras cuestiones -. Está integrado por representantes de entidades vecinales no gubernamentales, redes y otras formas de organización.

⁷ Zaffaroni (1984) entiende por el mismo, al control social punitivo institucionalizado. Según el autor, este sistema es sistemático sólo desde una perspectiva global, por ello es fundamental la distinción entre las diferentes agencias que lo

En este período comienzan a implementarse distintos programas de participación comunitaria en aspectos preventivos de seguridad pública, tanto en Capital Federal como en el Gran Buenos Aires y en distintas provincias del país. Durante los últimos años comenzaron a activarse programas que tienen como supuestos principales el *“acercamiento de las instituciones a la gente”*, el involucramiento de la *“sociedad civil”* como participante activo en la elaboración y resolución en los aspectos preventivos de la seguridad pública, teniendo en consideración que la misma no debe ser materia policial exclusivamente para constituirse en un problema político y social. Son distintas elaboraciones que muestran una revalorización del concepto de *“sociedad civil”* como eje vertebral de la reconfigurada democracia latinoamericana y como amplio y difuso agente de cambio y modernización. Sin embargo como señala García Canclini:

“Así como lo popular se fue volviendo poco comprensible por la multiplicidad de puestas en escena, hoy se usa sociedad civil para legitimar las más heterogéneas manifestaciones de grupos, organismos no gubernamentales, empresas privadas y aún individuos. Pese a los variados intereses y estrategias que animan a estos sectores, todos coinciden en acusar al Estado de las desdichas sociales y suponen que la situación mejoraría si éste cediera iniciativas y poder a la sociedad civil. Pero como cada uno entiende algo distinto por este nombre, esta entidad amorfa aparece como una típica comunidad imaginada, al modo en que Benedict Anderson concibió a la Nación.” (García Canclini, 1995)

Entre todas las políticas públicas en seguridad, interesa destacar aquéllas que tuvieron injerencia en el ámbito de la Capital Federal, ya que la presente tesis pretende analizar aquellas organizaciones que demandan seguridad en el barrio de Saavedra. Para ello, se hará una breve descripción del modelo de prevención comunitaria propuesto desde el gobierno nacional, para luego adentrarnos en el modelo de prevención propuesto por el gobierno local.

- *Los Consejos de Prevención Comunitaria (CPC)*

En nuestro país la acción conjunta entre policía y comunidad tiene antecedentes en disposiciones de la propia Policía Federal (PFA). Mediante la orden del día interna N° 70, en el año 1992, el Jefe de la Institución resolvió que:

componen: policial, judicial y penitenciara, y los diferentes grupos profesionales estratificados en cada una de ellas.

“Los jefes de cada comisaría organizarán mensualmente una reunión comunitaria invitando a participar al vecindario de su jurisdicción. Durante la misma se recibirán iniciativas, opiniones e inquietudes de la población instándola a aportar también soluciones o a colaborar con ellas, orientándola además hacia las que se consideren más adecuadas, recurriendo para ello a todos los medios disponibles”.

En febrero de 1996, mediante la orden del día interna N° 27, se resolvió aprobar el plan estratégico para los años 1996 y 1997, que contenía entre sus objetivos *“incluir al público en la solución de los problemas”* y como metodología para ello la *“comunicación informal con el público”*. Las comisarías de la Ciudad de Buenos Aires se han propuesto incorporar tales recomendaciones. Si bien son experiencias puntuales, se trata de un *“intento de cambio”* de parte de la agencia policial que se inscribe en la denominada Gestión Comunitaria en Seguridad para una Policía Comunitaria, cumpliéndose de esta manera con las resoluciones de Naciones Unidas en materia de Gestión y Perfeccionamiento de la Policía⁸.

El año 1995 es un punto de partida importante en cuanto al énfasis puesto en una política de imagen pública de la PFA, debido en gran medida, a la preocupación policial por consolidar una imagen institucional positiva⁹. En julio de 1994, tras el atentado a la Sede de la AMIA, el Gobierno Nacional crea la Secretaría de Seguridad Interior, provocando el recambio de la jefatura de la PFA.

La búsqueda de una imagen positiva ante la sociedad (Eilbaum, 2000) provoca acciones y discursos por parte de la institución destinados a producir un acercamiento de la sociedad con la policía, así, se crean dependencias, se organizan eventos, y se lanzan operativos especiales. Sin embargo, a partir de 1998, la PFA intensifica el discurso de acercamiento comunitario apelando a la necesidad de integración y participación de la ciudadanía bajo la imagen de *“al servicio de la comunidad”*, como consecuencia de ello, se crean nuevos espacios de participación. De esta manera, la PFA da forma a su modelo de *“participación comunitaria”* que consiste en la llamada *“política de acercamiento a la comunidad”*, desarrollada a través de la organización de los Consejos de Prevención Comunitaria y cuyo objetivo principal es intensificar la relación de la policía y la comunidad

⁸ IX Congreso de Prevención del Delito y Tratamiento del delincuente, El Cairo, 1995.

⁹ Al respecto ver Eilbaum (2000) *“La policía ‘al servicio de la comunidad’. Viejas prácticas policiales y nuevas políticas.”* Tesis de Licenciatura. Facultad de Filosofía y Letras. U.B.A.

para buscar soluciones compartidas. Es así, que los nuevos escenarios de encuentro contruidos por la política comunitaria son los CPC que se desarrollan en las comisarías de los distintos barrios de la Ciudad de Buenos Aires, bajo la órbita de la Secretaría de Seguridad del Gobierno Nacional. Las reuniones son organizadas por y en las comisarías. A las mismas asisten vecinos pertenecientes a una misma jurisdicción policial, teniendo como objetivo principal discutir sobre cuestiones referidas a la seguridad para intentar resolver los diversos problemas que allí se plantean.

- *Los Consejos de Prevención del Delito y la Violencia, o Consejos de Seguridad Barriales (CS)*

Una de las políticas especiales que promueve la Constitución de la Ciudad está relacionada con la seguridad. En el capítulo octavo, se define a la seguridad pública como *“un deber propio e irrenunciable del Estado ofrecido con equidad a todos los habitantes.”* La propuesta es que el Gobierno de la Ciudad coayude a la seguridad ciudadana desarrollando estrategias y políticas multidisciplinarias de prevención del delito y la violencia, diseñando y facilitando los canales de participación comunitaria. A tal efecto, en el artículo 35 se determina que:

“El Poder Ejecutivo crea un Consejo de Seguridad y Prevención del Delito, honorario y consultivo, integrado por los representantes de los Poderes de la Ciudad y los demás organismos que determine la ley respectiva y que pudiesen resultar de interés para su misión”.

Se trata de un órgano de consulta permanente del Poder Ejecutivo en las políticas de seguridad y preventivas, encargado de elaborar los lineamientos generales en materia de seguridad, tendiente a llevar a cabo las tareas de control de la actuación policial y el diseño de las acciones preventivas necesarias. En el marco del Programa de Seguridad Ciudadana se implementan los Consejos de Prevención del Delito y la Violencia.

Los Consejos de Prevención del Delito y la Violencia o Consejos de Seguridad (CS) han sido convocados con la finalidad de proponer y desarrollar acciones que contribuyan a *“promover la seguridad ciudadana en el barrio”*. Los CS forman parte del Programa de Seguridad Ciudadana que depende de la Secretaría del Gobierno de la Ciudad. La sede oficial

y el contexto institucional de estos Consejos son los CGP ubicados en los distintos barrios porteños. Se conforman convocando a representantes de organizaciones intermedias del barrio, como Sociedades de Fomento, Asociaciones barriales, vecinos organizados, escuelas y otras instituciones, además están integrados por un representante del CGP, técnicos del Programa de Seguridad Ciudadana y funcionarios de Promoción Social quienes, según el Programa citado, representarían a la "sociedad civil". La modalidad de trabajo en estos espacios, es la de formar comisiones que trabajen un tema específico - el propuesto por la coordinación del Programa o aquellos que los "vecinos" consideren relevantes - como por ejemplo las comisiones de "denuncias"; del "mapa del delito", entre otros. A partir de allí, se organizan reuniones con una periodicidad estipulada por sus propios miembros, en donde se debaten los temas tratados, y se propone la difusión del trabajo del Consejo a los demás vecinos del barrio. Los objetivos principales para los Consejos de Seguridad son: diseñar agendas locales de seguridad como así también actuar en la prevención del delito.

Si bien los Consejos estaban estipulados en la Constitución de la Ciudad de Buenos Aires, comienzan a implementarse a fines de 1997, en la sede del barrio porteño de Mataderos, para luego difundirse ampliamente por distintos barrios durante 1998.

Durante los últimos años se asiste a un gran número de *nuevos discursos y tecnologías* (Cohen, 1988) relacionados con la "prevención del delito" y la "seguridad comunitaria". El "giro" hacia la prevención del delito, tanto en nuestro país, como en el contexto internacional, ha sido explicado a partir del *fracaso de la justicia penal tradicional* (Crawford, 1998) que ha dado lugar a una búsqueda de su legitimidad. Esto se enmarca en los "procesos de cambio" generados por el modelo neoliberal de descentralización de las "grandes estructuras del Estado". Sin embargo, el desarrollo de tecnologías y estrategias de prevención del delito así como su recepción por parte del público, han dependido del contexto político y cultural locales, es decir que la implementación y el sostenimiento de las *políticas de prevención comunitaria* dependen en gran medida del contexto histórico local. De esta manera, a pesar de contar con las bases necesarias para su implementación, éstas fueron desarrolladas en una coyuntura específica y por actores y grupos sociales concretos, que dieron el "tono" a estas políticas.

Situación de la policía en el ámbito de Capital Federal

En el ámbito de la Capital Federal, y para el desarrollo de estas políticas, la situación de la agencia policial es de vital importancia. La Constitución de la Ciudad Autónoma de Buenos Aires, señala que el servicio de seguridad estará a cargo de una policía dependiente del Poder Ejecutivo Comunal, cuya organización deberá ajustarse a los principios establecidos por la Organización de las Naciones Unidas, respondiendo el comportamiento del personal policial a reglas éticas para funcionarios encargados de hacer cumplir la ley. Se contempla la transformación de la agencia policial en "policía de la comunidad". Uno de los objetivos señalados en la Constitución se refiere a la erradicación de la legislación de la Ciudad de toda norma que implique - expresa o tácitamente - "peligrosidad" sin delito, cualquier manifestación de derecho penal de autor o sanción de acciones que afecten derechos individuales o colectivos. Ésto se materializó principalmente sobre la necesidad de derogar los Edictos policiales, justamente por propiciar una construcción de peligrosidad social. Los edictos policiales fueron uno de los dispositivos de control social que utilizaba la agencia policial. En ellos se tipificaban conductas no contempladas en materia penal, siendo las figuras difusas, imprecisas y amplias, condición que propiciaba la atribución discrecional para detener personas por parte de la policía. En este sentido, y pretendiendo resguardar los derechos ciudadanos, se propone un plazo de noventa días una vez constituida la Legislatura Porteña de la Ciudad Autónoma de Buenos Aires, para la sanción de un Código Contravencional y de Faltas, que derogaría todas las normas contravencionales.

De esta manera, parte de la estructura de la Policía Federal debería pasar a depender del poder ejecutivo comunal, conocido como "traspaso de la Policía Federal a la local". Además, se contaría con una Justicia Contravencional que actuaría junto con la policía en la atención de las distintas normas contravencionales. Consecuentemente, se intentan provocar "cambios" que afectarían la actuación de la agencia policial.

Marco socio - político

El paisaje a fines de los noventa, según plantea García Delgado (1998) como consecuencia de las *transformaciones del Estado* se revela en la profunda modificación de la estructura social evidenciado en: la reducción de la clase trabajadora junto al avance de la

"informalidad" y del "sector servicios"; el surgimiento de nuevas formas de organización social vinculados a los movimientos sociales, ONGs, voluntariado; desempleo estructural y precarización del trabajo; una notoria declinación de la clase media, profundización de la "pobreza histórica" y exclusión social. La pérdida de capacidad de consumo y la creciente desocupación se constituyen en problemas centrales y muestran una opinión pública crecientemente desafecta al "gobierno" y también al "modelo¹⁰". Según el autor, la población comienza a percibir los costos sociales que el modelo privatista a ultranza trajo consigo sintiendo una desequilibrada presión fiscal así como de malestar por la corrupción. Esta última ha crecido en importancia en la agenda pública en los años noventa, debido a la mayor difusión y visibilidad en los medios de comunicación - como la aduana paralela, escándalo de la venta de armas, PAMI, IBM - Banco Nación, coimas televisadas en "vivo y en directo", la sospecha de la existencia de mafias, de una ligazón jueces - políticos - empresarios que termina asociando la política a la impunidad (casos Cabezas, y AMIA). La corrupción también se vincula a las agencias del sistema penal, las agencias policial y de justicia. La cuestión de la "corrupción" ha anclado muy fuerte en la opinión pública asociándose a temas como la demanda de mayor control, transparencia y seguridad por parte de los ciudadanos.

Por otra parte, este período se caracteriza por una creciente violencia social, vinculada a la crisis que se estaba padeciendo, expresada en distintas formas, como son los sucesivos cortes de rutas, "piqueteros", quema de gomas, entre otras. Pero también se hace relevante el supuesto "ascenso de la criminalidad". De esta forma, como plantea Pita, a la preocupación por el problema de la "violencia social" que sustentaba un discurso de seguridad legitimante de la intervención del Estado para el "mantenimiento del orden" se agrega la preocupación por la "violencia criminal", definida como el problema de la "inseguridad urbana".

La preocupación por la inseguridad urbana se expresa principalmente a través de los reclamos de distintos sectores de la "sociedad civil" por mayor seguridad, y toma un lugar preponderante tanto en los diferentes medios periodísticos, en los discursos de las campañas políticas como en las encuestas de opinión públicas. Entre estas últimas se puede señalar que: si en 1996 el 4% de la población consideraba a la inseguridad el problema más importante, en 1998, se presentaba como el tercer problema más importante (15%) detrás de la desocupación (43%) y la educación (17%) y por encima de la corrupción (13%) (Diario Clarín, 11-01-98).

¹⁰ García Delgado (1998) hace referencia al Gobierno del entonces presidente Menem, y al modelo neoliberal.

Durante 1999 llegó a ocupar el primer lugar junto con la desocupación, además, el 35% de la gente pensaba que *"iba a empeorar en el futuro"* (Diario Clarín, 29-08-99). De esta manera, la cuestión de la seguridad o inseguridad urbana se ha instalado como uno de los problemas sociales más alarmantes y ha sido vinculada a una *"criminalidad creciente y violenta"*.

¿Cómo se instala este problema en la agenda pública? Sin pretender establecer periodizaciones ni un orden de fenómenos exactos, se puntualizará en aquellas situaciones que configuraron un escenario particular y propiciaron un debate amplio de diversos sectores, tanto del Estado y sus agencias, de los medios de comunicación, como así también algunos sectores de la sociedad civil. En este proceso, y frente a este escenario particular el tema de la seguridad urbana va construyéndose como problema e ingresa en lo que Oszlak (1994) denomina la *agenda de cuestiones socialmente vigentes*.

Una cuestión de agenda

Durante los últimos años se han difundido ampliamente a través de los medios periodísticos distintos reclamos de seguridad en los barrios de la Ciudad de Buenos Aires:

"Quieren protección los vecinos de Plaza Italia. Un grupo numeroso de vecinos de la comisaría 23 calificó de preocupante el clima de indefensión e inseguridad que se vive en la zona. Según el testimonio de diversos comerciantes aumentaron los hechos delictivos. Estos se perpetraron con una impunidad atribuible a la desidia de los policías de la jurisdicción." (Diario La Nación, 30-06-96)

"Vecinos reclaman seguridad. Más de un centenar de vecinos de los barrios porteños de San Telmo, Constitución y Barracas se reunieron en las instalaciones del Centro Cultural Torcuato Tass, para poner de manifiesto la ola de asaltos." (Diario Crónica, 18-07-96)

"Los vecinos de Barrio Norte piden que se incremente la vigilancia. Durante los últimos días fueron asaltados viviendas y comercios de la zona." (Diario La Nación, 10-03-97)

Los reclamos por seguridad, se fundan primordialmente en el temor a ser *"víctima"* de algún hecho delictivo expresado como *"sensación de inseguridad"*. Por otra parte, comienza a evidenciarse a través de estos pedidos por seguridad, la utilización de la categoría de *"vecino"*

como forma de apelación a las autoridades públicas por seguridad.

La "sensación de inseguridad" se nutren no sólo de los sujetos que se hayan visto involucrados en situaciones delictivas sino también de las imágenes difundidas por los medios de comunicación. Algunas notas periodísticas serán ilustrativas de la "producción" de "inseguridad" que los medios desplegaron en aquél momento:

"No hay nada de seguridad, el movimiento es poco y la zona es una boca de lobo a la noche. Me robaron dos veces en lo que va de este año. La última vez me pegaron con la culata de un revólver y me metieron en el baño que tengo en el fondo del kiosco. Yo ya aprendí, porque siempre me hicieron lo mismo. Entonces le saqué la cerradura a la puerta para después poder salir cuando ellos se van." (J., comerciante del barrio de Palermo, Diario La Nación, 10-03-97)

"Escuchamos una explosión y alguien que gritaba 'todos al piso, todos al piso, ¡tiros!'. Nos fuimos arrastrando hasta una escalera. Los disparos seguían. Parecía una guerra. En el subsuelo, pude ver que había una señora mayor herida en el hombro." (Vecina del barrio de Saavedra, relato del asalto al Banco Credicoop, Diario Clarín, 04-11-97)

"Ya no ponemos ni vidrios, total, por lo que van a durar". Expresó un comerciante de la calle Ruiz Huidobro. Sufrió varios asaltos y su vidriera fue destrozada a balazos en dos oportunidades." (Vecino del barrio de Saavedra, Diario La Nación, 06-11-97)

"Debe de haber pocos lugares en el cuerpo en donde no me hayan apoyado un revólver" decía la dueña de una panadería, quien sufrió 20 robos en tres años. (Vecina del barrio de Saavedra, Diario La Nación, 06-11-97)

"Apenas vi el arma salí corriendo al patio para pedirles ayuda a los vecinos. Alfredo no llegó a darse cuenta de que querían asaltarnos: le tiraron apenas entró, lo mataron como si fuera un perro." (Vecino de Villa Urquiza, Diario Clarín, 13-11-97)

"Este no es el primer robo que sufrimos, hace quince días entraron y nos robaron 700 pesos. En el barrio hay una inseguridad terrible." (Vecino del barrio de Palermo, Diario Clarín, 06-01-98)

Las imágenes desplegadas por los medios se construyen a partir de relatos y vivencias de distintas personas que han "sufrido" las consecuencias de algún hecho delictivo. A través

de las narraciones de estas personas se puede observar las construcciones sobre los hechos vividos como *"terribles"*, *"en forma reiterada"*, la utilización de metáforas de *"guerra"*, y la expresión de una *"sensación de inseguridad"* en el barrio que modifica las actividades cotidianas. La construcción que hacen los medios de prensa acerca de estos relatos, parece expresar una característica común, los *"vecinos"* de la Ciudad, se *"sienten inseguros"* frente a una *"criminalidad"* que se construye como *"violenta"* y *"creciente"* durante los últimos años.

De esta manera, los medios de comunicación - con sus matices y complejidades - han presentado en forma recurrente diversos hechos delictivos como *"olas de inseguridad"*. Bajo esta denominación común caracterizaron a las distintas *olas* con una particularidad específica, así por ejemplo hubo una *"ola de robos a trenes"*, otra de *"robos a restaurantes"*, otra de *"robos de taxis"*. Muchas veces bajo esta misma denominación se han presentado hechos disímiles entre sí, como fue por ejemplo en 1994 considerar las manifestaciones de Santiago del Estero y Jujuy como una *"ola de violencia"* en la que se asimiló *"protesta social"* y *"delito"* (Pita, 1999a, 1999b). Sin dejar de tener en cuenta lo que puede significar la utilización de hechos tan disímiles bajo un mismo rótulo, progresivamente va recortándose en el formato de presentación de los medios, el problema de la *"inseguridad"* vinculado a una delincuencia común. Durante los años 1996 y 1997, se presentaron varias notas periodísticas en donde se estimaba un aumento en la *"sensación de inseguridad"* de la gente con respecto al delito. De este modo, podían verse notas tales como:

"La capital quiere seguridad. El clima de inseguridad es lo que más preocupa a los porteños" (La Nación, 23-06-96)

"Inseguridad: se admite que llegó a un nivel crítico. El rebrote delictivo inquieta a los vecinos y autoridades" (La Nación, 31-07-97).

La palabra *inseguridad* va tomando un lugar privilegiado en los titulares de los diarios y casi sin necesidad de referirse a qué se debe esa sensación de inseguridad, se va naturalizando la idea de que si se habla de ella, se está haciendo referencia al delito.

En general cuando los medios presentan los hechos delictivos como *olas de inseguridad*, lo hacen cuando algún hecho - o conjunto de hechos - violento y / o escandaloso impacta en la sociedad. En la mayoría de los casos, estos hechos parecen resignificar

retroactivamente otros hechos producidos cercanos a esa fecha.

Una de esas llamadas *olas* fue la ocurrida en enero de 1998. Dos casos fueron delimitados como el "pico" de la misma: el día 1° de enero de 1998 una señora había sido asesinada cuando intentaban asaltarla frente a su casa en el barrio de Villa Urquiza. Este suceso provocó un fuerte impacto, ya que tres días antes habían "*torturado y asesinado*" a un señor en el mismo barrio. De esta manera, los acontecimientos mencionados presentados como "*violentos*" tomaron la forma de una nueva *ola de inseguridad*, que resignificó retroactivamente otros hechos delictivos que habían sucedido cercanos a esa fecha. Así, el diario Clarín presentaba como antecedentes: el asalto a un banco en el barrio de Saavedra el día 3 de noviembre de 1997, en donde "*a sangre fría matan al cabo de la policía federal Esteban Ayala y hieren a otras personas*"; el asalto a un boliche de Palermo el 14 de noviembre de 1997, el asalto a un restorán en el mismo barrio el 3 de diciembre de 1997, y a otros dos restoranes los días 6 y 13 de diciembre del mismo año, el asalto y asesinato de un señor en Villa Urquiza que "*fue torturado y luego asesinado de dos balazos delante de su familia*" el día 27 de diciembre, el asalto a otro restorán en La Plata el 30 de diciembre y el 1° de enero de 1998, la muerte de la señora en Villa Urquiza. Los días siguientes a este último hecho, se produjeron robos a otros restoranes en los barrios de Caballito, Palermo y Belgrano y de la localidad de Acasusso, que continuaron con la mencionada "*ola de inseguridad*". De los casos presentados por la prensa puede señalarse que, por un lado, los hechos ocurrieron en diferentes lugares, en su mayoría dentro de la Capital Federal y llamativamente en los barrios de mayor poder adquisitivo, y por el otro, que la mayor parte de los "hechos delictivos" expuestos se trataron de asaltos a restoranes. Sin embargo, el "pico" de la ola de inseguridad, fue marcado por los hechos más impactantes y violentos que tiñeron la característica de la misma. De esta forma, la construcción de la prensa fue la exhibición de imágenes de una criminalidad que como "*forma novedosa*" era de "*tendencia creciente, por parte de menores, y extremadamente violenta*" (Clarín, 3, 6 y 12-01-98). Es de destacar que a lo largo del mes de enero de ese mismo año, las notas destinadas a este tema se multiplicaron con relación a meses anteriores y posteriores. Así, por ejemplo, el diario Clarín destinó 20 notas periodísticas bajo el título de "*inseguridad*" sólo en el mes de enero, es decir, que en uno de los diarios de mayor circulación del país aparecieron varias notas dedicadas al tema casi diariamente.

La "trascendencia" que tuvo esta ola de inseguridad respecto de otras que aparecieron

anteriormente, se debe a que abrió un debate sostenido en el tiempo acerca del problema de la inseguridad urbana. De esta forma, la seguridad urbana en la Capital Federal ha sido puesta en cuestión por un lado, a partir de la emergencia del "supuesto" crecimiento de la delincuencia común y la violencia. Pero por otro lado, su cuestionamiento surge a partir de la intervención y expresión de grupos de la sociedad civil que han buscado exhibir sus reclamos y exigencias de mayor seguridad en el espacio público en los distintos barrios de la Ciudad de Buenos Aires. La difusión extendida de aquellos "hechos delictivos" como así también de los pedidos de la población a través de los medios periodísticos, han adquirido mayor importancia y visibilidad pública en el período que va desde fines de 1997 a comienzos de 1998.

El periodo señalado se caracteriza por una coyuntura específica en donde el fenómeno de la inseguridad urbana toma un lugar preponderante. Como sugiriera anteriormente, no era la primera vez que se presentaban hechos de estas características, sin embargo, éstos adquirieron significación de acuerdo al escenario en donde se inscribieron que se configuró en una compleja trama de relaciones y significados acerca del problema de la inseguridad con características particulares y que favorecieron la visibilidad pública de los grupos de la sociedad civil en sus reclamos por seguridad.

La presentación de la ola de inseguridad en enero de 1998 como particularmente "violenta" y de una "criminalidad creciente", así como las diversas demandas de seguridad por parte de la sociedad civil, adquirieron mayor repercusión pública al insertarse en un período de procesos electorarios. De este modo, no tardaron en alzarse las voces de los representantes de las diversas agencias políticas y del sistema penal, que se expresaron en disputas por el control de los recursos y en relaciones de poder. Es decir, como sostiene Oszlak (1994) el *peso relativo* que da el Estado a ciertas cuestiones por sobre otras está relacionado con la significación que éstas adquieran en determinado momento histórico coyuntural. El proceso que se desarrolló alrededor de la problematización y debate de la seguridad o inseguridad urbana, hizo que ingresara en la *agenda de cuestiones socialmente vigentes* que el Estado debía resolver, exigiendo al mismo una toma de posición con respecto al tema. El Estado y sus agencias, con toda su heterogeneidad - se transformaron en un actor más, y fue la propia inserción del Estado como "parte" de este debate el que contribuyó a construir a la seguridad urbana como problema.

La complejidad del escenario en donde se inscribe la problemática de la inseguridad se vio expresado en aquel momento por la tensión entre Gobierno Nacional y Gobierno de la Ciudad de Buenos Aires. Como se dijera anteriormente, con la reforma de la Constitución Nacional, la Ciudad de Buenos Aires se constituyó en un estado autónomo, y de acuerdo a esta nueva situación de la Capital Federal, es de vital importancia el hecho de que en aquel momento los representantes del Gobierno Nacional y Gobierno de la recientemente creada Ciudad Autónoma de Buenos Aires fueran miembros de partidos políticos opositores. En el año 1996 F. De la Rúa - representante del partido de la UCR - había sido electo como Jefe de Gobierno de la CBA. En 1997 los partidos políticos del Frepaso y UCR conformaron la Alianza, en gran medida como "respuesta a la demanda de la población", situación que demostraba el "descontento" de gran parte de la sociedad respecto de la gestión del Gobierno Nacional representado por C. S. Menem bajo el partido Justicialista. Por otra parte, la formación de la Alianza conformaba por primera vez luego de varios años, una fuerza capaz de oponerse al partido político oficial y se proponía como candidato a las elecciones presidenciales de 1999. La situación presentada delineaba un marco en donde las acciones del Gobierno de la Ciudad de Buenos Aires, serían decisivas a la hora de aquel futuro escenario electivo, también lo eran las acciones del Gobierno Nacional.

Frente al problema de la inseguridad urbana en la Ciudad de Buenos Aires, expresada en "hechos delictivos de extrema violencia" y en reclamos y exigencias ciudadanas de mayor seguridad ampliamente difundidos por los medios de comunicación, ambos gobiernos - Nacional y local - debieron "responder" de alguna manera. La cuestión de la seguridad urbana fue configurándose como uno de los argumentos principales de las diferentes plataformas políticas. Así, la utilización que de esos hechos hicieron los diversos partidos políticos, se manifestó más claramente en la tensión entre Gobierno Nacional y Gobierno de la Ciudad Autónoma de Buenos Aires.

La tensión entre gobiernos, se expresó - entre otras cosas - en un debate respecto del problema de la criminalidad. El debate se centró - en aquel momento - principalmente sobre si la criminalidad había aumentado o disminuido durante los últimos años, sobre las causas que podrían provocarla, o sobre el carácter de la misma - datos que pondrían en cuestión a uno u otro gobierno según las respuestas. Uno de los argumentos esenciales para justificar y / o legitimar las acciones de ambos gobiernos fue la utilización y apelación a estadísticas

criminales. El Gobierno Nacional decidió intervenir en el debate para intentar "apacar" la situación generada por la sensación de inseguridad que se expresaba día a día en los medios periodísticos. De esta manera, sobre la base de datos registrados por la Policía Federal, el Ministerio del Interior, dio a conocer las cifras de las estadísticas criminales, intentando demostrar que la cantidad de delitos *"había disminuido respecto de años anteriores"*. Sin embargo, días más tarde, surgieron importantes contradicciones en cuanto a las cifras presentadas por otros representantes del Gobierno Nacional, desde el Ministerio de Justicia, sobre la base de datos elaboradas por la Dirección Nacional de Política Criminal, se dieron a conocer cifras que evidenciaban un *"aumento de la criminalidad"*. Frente a la "contradicción" en las cifras presentadas por los representantes del Gobierno Nacional, representantes de las fuerzas políticas opositoras apuntaron a la *"ausencia de políticas serias de seguridad"*. Así, a raíz de los *"asaltos violentos"* ocurridos en Capital Federal, G. Fernández Meijide - senadora y representante de la Alianza - decía que *"la sensación de la gente es que aumentaron los delitos. No hay estudios serios y nadie puede fabricar situaciones."* (Clarín: 04-01-98). Por su parte, la agencia policial expresó la visión opuesta al *"aumento de la criminalidad"*, diciendo que el periodismo había creado *"una psicosis con el tema de la inseguridad urbana"*¹¹, y una semana después se presentó diciendo que lo que estaba cambiando era la *"violencia"* de los delitos que se cometían y que *"los delincuentes"* eran cada vez más *"jóvenes"*¹². Días más tarde, el Gobierno Nacional admitió que la *"criminalidad había crecido"*, contradiciendo nuevamente lo afirmado por el Ministro del Interior y la Policía Federal¹³. El presidente había aclarado que si bien era cierto que la sensación de inseguridad existía, no se podía admitir como *"causa de la violencia a la marginalidad"*¹⁴. De esta manera, no sólo se expresaban disputas en el plano político partidario, y entre agencias del sistema penal, sino que además, a través de ellas se ponía en evidencia una divergencia en los diagnósticos así como en las cifras de las estadísticas presentadas respecto de la criminalidad. Las disputas señaladas y las contradicciones en las estadísticas generaron más confusión en la población a la vez que desconfianza hacia la gestión de las agencias estatales y políticas, aumentando a su vez la sensación de inseguridad (Croccia, Eilbaum, Lekerman y Martínez, 1998).

¹¹ Así lo manifestaron los Jefes de Investigaciones y de Robos y Hurtos, también los Comisarios de Villa Devoto, Villa Urquiza y Saavedra (Clarín: 4-1-98).

¹² Así, el Segundo Jefe de la Federal, decía que *"no crecieron los ilícitos pero sí la virulencia de los mismos"*; el Comisario General Data y el Comisario Mayor Navedo remarcaban que *"los delincuentes acceden al delito cada vez a más temprana edad"* (Clarín, 12-01-98).

¹³ Esto había sido afirmado por el presidente Menem y el Ministro de Justicia, el día 15-01-98, Diario Clarín.

¹⁴ (Clarín, 15-01-98).

En el proceso de discusión y debate de las distintas agencias estatales y políticas como así también de algunos sectores de la población, acerca de la "criminalidad", la inseguridad urbana ingresó en la agenda pública y se constituyó en uno de los *problemas* a ser resueltos por parte de los gobernantes. Siguiendo a Oszlak (1994) esta *cuestión agendada* exigió una toma de posición del Estado, a la vez que activó diversas decisiones y respuestas del mismo en forma de obtención o disposición de recursos, tales como otorgar mayor presupuesto a las agencias de seguridad, entrega de patrullas, la puesta en marcha de operativos policiales especiales, entre otros, como así también en la implementación y puesta en funcionamiento de diversas políticas que - frente a la falta de "*datos serios*" y de "*estadísticas confiables*" - apelaban a la comunidad como participante activo en la resolución de esta problemática. El conflictivo contexto coyuntural evidenciado en cuanto al problema de la inseguridad urbana, fue configurando un escenario en el cual "*escuchar los problemas reales que expresaba la población*" se constituyó en una de las "estrategias" a seguir por parte de ambos gobiernos, formalizándose y materializándose en políticas públicas de prevención comunitaria en seguridad. así, buscando y orientando sus acciones hacia la "comunidad" comienzan a utilizar la categoría de "vecino" como "*forma de acercamiento*" del Estado en sus diversas agencias, hacia la sociedad civil. Desde el Gobierno Nacional, a través del Ministerio del Interior se organizan *reuniones vecinales* en las comisarías - los Consejos de Prevención Comunitaria -, y desde el Gobierno de la Ciudad se organizan los Consejos de Seguridad Barriales en los Centros de Gestión y Participación de los distintos barrios.

Por su parte, la importancia que han adquirido diversas manifestaciones de "violencia criminal" difundidos por los medios de comunicación, y su expresión en un extendido sentimiento de inseguridad urbana, han promovido un conjunto de "reacciones" por parte de algunos sectores de la sociedad civil. Éstas fueron exhibidas en forma de manifestaciones y protestas públicas espontáneas y esporádicas pero también, en formas organizadas de grupos de personas que promovieron acciones conjuntas orientadas principalmente a demandar al Estado seguridad, entre estas últimas se puede señalar:

"Los vecinos de Saavedra se organizan para defenderse. Buscan combatir la inseguridad con un novedoso sistema de vigilancia casera. Vecinos reconocen haber perdido la capacidad de asombro y dicen vivir con miedo y desesperados. Un grupo de ellos fue el que ideó importar el sistema inglés: 'es un plan piloto y voluntario, que podría extenderse a toda la ciudad en el futuro' Explicó D. C. uno de los impulsores del proyecto." (Diario La Nación, 06-11-97)

"Buscamos que este plan se institucionalice, para poder verificar los resultados. Además, la intención es que los vecinos se agrupen para poder hacer los reclamos necesarios de seguridad a las autoridades. La ola de robos y ataques violentos a las casas y comercios de esta zona, no paró de crecer hasta que la Policía aumentó su presencia en las calles." (D. D. Organizador del sistema de autovigilancia, del barrio de Saavedra, Diario Clarín, 04-01-98)

Son las acciones desarrolladas y desplegadas por ciertos "grupos" de la "sociedad civil" que se han organizado para demandar al Estado seguridad, quienes en este contexto, como dice O'Donnell (1997) *impactaron en la opinión pública democrática abriendo el debate político*. En este sentido, el autor plantea que las *acciones colectivas* son formadoras de público lo cual las hace condiciones necesarias para una sociedad civil activa y de creación y fortalecimiento de lazos horizontales.

Las agrupaciones que tienen algún tipo de organización pertenecen tanto a entidades barriales, como asociaciones vecinales, sociedades de fomentos, cooperadoras de colegios, entre otras. Sin embargo éstas han participado del debate de la seguridad urbana en tanto y en cuanto alguna de las políticas presentadas anteriormente los convocaban para participar en ellas. Otro tipo de organizaciones vecinales se habían ido conformando en los distintos barrios con el único objetivo de *"combatir la inseguridad"* y demandar seguridad al Estado. Al tomar contacto con algunas de ellas pude saber que se habían originado a partir de relacionarse con ciertos grupos de vecinos del barrio de Saavedra. De esta forma, en este barrio en particular se han organizado en torno al problema de la seguridad dos agrupaciones de vecinos que se han configurado en "referentes" de acción de otros grupos vecinales en otros barrios de la Capital Federal. Estas agrupaciones, tienen como una de sus características, la utilización de la categoría de "vecino" como forma que los "legitimaría" para la demanda pública.

De este modo, el escenario descrito abrió un universo de sentidos respecto de la inseguridad urbana como problema, un proceso amplio y sostenido en el tiempo en donde los diferentes actores - agencias del estado, medios periodísticos, vecinos de la Ciudad - intervinieron en el debate configurando sentidos particulares sobre el concepto de seguridad. A su vez, se conforma un escenario en donde ciertos grupos de vecinos organizados con la intención de reclamar y exigir seguridad adquieren visibilidad pública y protagonismo tanto para las agencias políticas y del Estado como para otros "vecinos" de la Ciudad preocupados e interesados en el problema de la "inseguridad" creciente.

La emergencia de la problemática de la inseguridad urbana como *cuestión de agenda* que el Estado y sus agencias debían resolver, se puso en cuestión a través de los hechos delictivos difundidos en forma extendida por los medios periodísticos como así también a través de los reclamos y exigencias de seguridad de grupos de vecinos organizados. Éstos buscaron impactar en la opinión pública a través de sus acciones colectivas, abriendo de esta manera el debate político acerca del problema de la inseguridad.

La aparición de los vecinos en el espacio público se desplegó en un momento coyuntural en el cual las acciones de ambos gobiernos eran determinantes en futuros escenarios electivos. El problema de la inseguridad urbana como cuestión de agenda, aparece en un momento en donde la implementación de políticas de seguridad ciudadana encuentran las condiciones para su desarrollo tanto en el marco del régimen democrático como en el nuevo estatuto de la Ciudad, y se constituyen en formas en que el Estado y sus agencias pretenden "legitimarse" ante el público, buscando "respuestas" que apacigüen la demanda pública. La "descentralización" se constituye en una de las estrategias privilegiadas de acción por parte del Estado que da lugar a discursos, campañas y publicidad en las que se enfatiza la importancia que debe tener al comunidad en la acción y participación en los diferentes ámbitos que se presentan. Ambos gobiernos, en su intención de dar respuestas a la población utilizaron una retórica de acercamiento a la ciudadanía que se manifestó en una apelación a la comunidad bajo la categoría de "vecinos". A su vez, quienes se presentaron en el espacio público demandando al Estado seguridad, utilizaron como estrategia de acción conjunta y como legitimación a sus derechos la misma categoría.

De esta manera, los "vecinos" se constituyen como el público al que se debe responder, y esto fue determinado en gran medida, por las acciones organizadas y colectivas de ciertas organizaciones de vecinos del barrio de Saavedra, que en el contexto citado se configuran en "referentes" tanto de otros sectores de la sociedad como así también para distintas agencias del Estado. Pero, ¿quiénes son los vecinos?

Capítulo 2

¿Quiénes son los vecinos?

El contexto anteriormente presentado dio lugar por un lado, a la implementación de distintas políticas públicas de prevención en seguridad que hacen hincapié en la participación de la comunidad; y por otro, puso de manifiesto la visibilidad pública de diversos grupos de la sociedad civil que demandan seguridad frente al Estado.

Las demandas públicas por seguridad se manifiestan tanto en reclamos "espontáneos", puntuales y momentáneos - como diversas marchas o cortes de calles que realizaron algunos vecinos de diferentes barrios porteños - como así también en pedidos por seguridad de vecinos que han promovido algún tipo de organización. Entre éstos últimos, ha cobrado importancia un tipo de organizaciones vecinales que se conformaron con el único objetivo de "*combatir la inseguridad*" y demandar seguridad al Estado. En el barrio de Saavedra, se han organizado en torno al problema de la seguridad específicamente dos agrupaciones de vecinos que se configuraron en "referentes" de acción de otros vecinos preocupados por el problema de la inseguridad en distintos barrios de la Capital Federal.

Las organizaciones mencionadas tienen como características particulares por un lado, el haberse autoconstituido - es decir, no se originaron a partir de la convocatoria de ninguna institución - formándose anteriormente a la implementación de políticas de seguridad por parte de los distintos gobiernos; y por otro, el haberse conformado a partir de *experiencias* comunes, que los movilizaron para organizarse y demandar seguridad al Estado. El concepto de *experiencia* es tomado en el sentido que diera Thompson (1989), es decir que, a través de sus experiencias los sujetos viven a la vez que interpretan lo que viven. Este concepto, servirá para analizar cómo los vecinos interpretaron aquello que describieron como "*realidad conflictiva*". A través de su sensación de inseguridad y de los factores que se fueron constituyendo como movilizadores para decidir organizarse, van construyendo lazos sociales, mecanismos de solidaridad y lealtad, y modos de interpretar los intereses comunes, concepciones acerca de lo que es y lo que debería ser la seguridad, que a su vez orientan sus acciones.

Compartir experiencias - tanto el miedo a ser "*víctimas del delito*" como de una sensación de "*desprotección*" y "*desconfianza*" hacia las instituciones del Estado - propició las bases para la producción de lo que O' Donnell (1997) denomina una *voz horizontal* en donde el reconocimiento de un "nosotros" se plantea como "*paso necesario para la formación de una identidad colectiva*". Este tipo de voz, supone que ciertos individuos compartan "*ideas básicas aunque a menudo difusas, acerca de lo que los hace un nosotros, y también implica que los unen ciertos ideales y / o intereses cuya promoción guiará la acción colectiva.*" (1997:149-150). Las *acciones colectivas* serán consideradas como lo hacen Schuster, F.¹ y Naishtat (1999), es decir, como *formas típicas* de la emergencia de demandas y sujetos en el espacio público con impacto en la agenda política. A su vez, las acciones entendidas como *acciones colectivas* serán entendidas también como *acontecimientos preformativos* (Pita, 1999) es decir, como actos que producen significados, comunican y generan universos de sentidos.

A partir del reconocimiento de un "nosotros", los sujetos comienzan a intercambiar ideas y a delimitar puntos de interés que los van constituyendo en organizaciones que tienen como objetivos "*movilizarse*" y "*luchar*" por solucionar el problema de la inseguridad. En este sentido, y dirigiéndose sus acciones colectivas hacia el Estado, utilizan lo que O' Donnell (1997) denomina una *voz vertical colectiva*. Este tipo de voz, refiere a la que alzan "hacia arriba" los ciudadanos, hacia las autoridades gubernamentales existentes. La voz vertical colectiva tiene como condición necesaria la existencia de una voz horizontal, lo que significa que se han desarrollado ciertos procesos de identidad colectiva a partir de "*la existencia creíble de una constelación de individuos cuyos ideales o intereses invoca*" (1997:150). Por otra parte, la voz horizontal es "*condición necesaria de la existencia de una voz vertical colectiva razonablemente autónoma respecto de los de arriba. Ésta a su vez, es una condición necesaria de la existencia de un contexto democrático*" (1997:150). En este proceso de "lucha" por demandar y exigir al Estado seguridad, los vecinos devienen en actores políticos que intervienen activamente en el debate de la inseguridad urbana, teniendo como uno de sus objetivos principales, hacer pública su demanda frente al Estado. Para esto, llevan a cabo acciones colectivas que - desplegadas en la esfera pública - serán pensadas como *formas de hacer política* (Pita, 1999) por la vía de la ampliación de lo público, y como la capacidad de actuar en común.

¹ Informe UBACyT (mimeo, s/d).

El barrio de Saavedra

El barrio de Saavedra se encuentra ubicado al NO de la Ciudad Autónoma de Buenos Aires, está limitado por la Av. General Paz, la Av. Cabildo, la Av. Ricardo Balbín y las calles Crisólogo Larralde y Galván. Linda al Oeste con la provincia de Buenos Aires. Es un barrio residencial de casas bajas. Tiene vías rápidas de comunicación vial. En general, se puede decir que es un barrio conformado en su mayoría por una clase social media y media alta, pero también se encuentra próximo al acceso a la Panamericana y dentro de Saavedra existe un barrio de característica muy humilde llamado el Barrio Mitre.

Los comienzos

La experiencia del miedo...

Los vecinos señalan que un factor determinante para que decidieran movilizarse fue su sensación de *"miedo"* a ser *"víctimas del delito"*. Quienes integran las organizaciones que demandan seguridad en el barrio de Saavedra relatan las experiencias personales que han vivido de esta manera:

"Yo [...] fui víctima de tres robos a mano armada en mi negocio, encima fue con mucha violencia porque golpearon a diestra y siniestra a mi hermano" (C. R. organizadora de Juvesa)

"En mi caso entraron en casa [...] y sos rehén en tu casa, entraron cinco con armas y la verdad que realmente, es muy desagradable [...] muy movilizador, con tu marido y tus hijos con la pistola en la cabeza, francamente, es algo que, no se lo deseas a nadie [...] hay un antes y un después de una situación así, realmente." (A. M. Integrante de Vecinos Solidarios)

"Miedo, miedo. Fueron algunas situaciones de miedo; una vez salí de un banco, me siguen, estoy entrando a mi casa al mediodía, era justo en el departamento, baja un tipo del auto que me había seguido, me pone una pistola 9 mm en la cabeza, empiezo a forcejear con el tipo, gatilla, ni salió el tiro, me pegó un culatazo en la cabeza, quedé en shock, y bueno... así que... prefiero no recordarlo." (D. C. Organizador de Vecinos Solidarios)

Las experiencias vividas fueron señaladas como *"violentas"*, *"desesperantes"* y

"shockeantes". La amenaza a la integridad física es el principal generador de pánico y es este temor lo que parece modificar la percepción de la vida cotidiana de los sujetos descripta como un "antes y después" de vivir esos hechos. La sensación de miedo narrada en estas situaciones, entendida como "la percepción de una amenaza real o imaginaria"² se funda, no sólo en los hechos vividos personalmente y en muchos casos de forma repetida, sino también en el "conocimiento" de que a personas cercanas – como familiares, amigos o vecinos – les han sucedido hechos semejantes. Asimismo, esta sensación se refuerza a partir de los relatos y descripciones de hechos delictivos ampliamente difundidos por los medios de comunicación³, que profundiza un sentimiento de temor *imaginario* a ser "víctimas del delito".

Salir a la calle...

De esta manera, la "sensación de miedo" se basa principalmente en el temor a la "violencia física", como del conocimiento de las experiencias vividas por personas allegadas. Esa sensación fue el factor principal que los vecinos señalaron como determinante para decidir "movilizarse", sintiendo que "algo tenían que hacer." Así lo relata una de las vecinas:

"Mi vecina me dice: '¿qué te parece si salimos y juntamos firmas para pedir seguridad?' Le digo: 'bueno hagamos algo'. Y así salimos a la calle, vecinos, familiares de vecinos, víctimas, y así nos fuimos juntando. Juntamos firmas en las setenta manzanas y en la primera semana teníamos.... trescientas cincuenta firmas'. (C. R. Organizadora de Juvesa)

En los comienzos, se movilizaron como "vecinos del barrio de Saavedra" que se presentaban ante la seccional policial local con el fin de exigir mayor seguridad. Estas primeras acciones espontáneas se basaron, en un primer momento, en hacer un petitorio firmado por los vecinos del barrio dirigido a las autoridades de la seccional, en donde la exigencia por mayor seguridad hacía referencia a lograr "mayor presencia policial en las calles del barrio." Sin embargo, los vecinos definieron esta primer experiencia de acción en el espacio público, este "salir a la calle", como "frustrante", ya que la policía local decía no disponer de las herramientas necesarias para solucionar el problema. La situación mencionada, dejaba a los vecinos sin conseguir lo que en principio ellos entendían como un factor de seguridad: "presencia policial en las calles". A su vez, este primer paso en demandar seguridad, agregaba

² Al respecto ver Lechner (1981)

³ De este tema se ha tratado en el capítulo 1.

una nueva sensación: la de *"desprotección"* por parte de las instituciones que a su criterio debían resolver el problema.

La sensación de desprotección

Un segundo factor en importancia señalado por los vecinos para movilizarse se funda en la sensación, no sólo de *"desprotección"* sino también de *"desconfianza"* en las instituciones en particular y en el Estado en general, para resolver el problema de la inseguridad. La primer respuesta institucional - el encuentro con una de las autoridades del barrio, como el comisario de la seccional policial - marcaría las próximas acciones de los vecinos, que tenían como objetivo lograr mayor seguridad, definida en aquel momento como *"presencia policial."* Los argumentos desplegados por la policía local, tales como *"no tenemos patrulleros, no tenemos personal, ni presupuesto"* a la vez que producía en los vecinos la sensación de estar desprotegidos, les planteaba nuevos desafíos y objetivos más amplios de acción. Así, como relatara uno de los vecinos:

"Nosotros nos dimos cuenta de que teníamos un problema que ninguno de los cretinos tenían ganas de resolver, entonces nos teníamos que juntar nosotros para tratar de convencerlos para que hicieran algo para resolver el problema." (D. C. Organizador de Vecinos Solidarios)

La sensación de *"desprotección"*, también se intensifica a partir de compartir experiencias con otros. Las vivencias narradas acerca de *"hechos delictivos"* muchas veces van acompañadas de relatos acerca de un *"mal desempeño"* de la agencia policial, así por ejemplo, llamados a la policía que *"nunca tuvieron respuesta"* o cuando tienen respuesta *"llegan tarde"*, entre otros.

No sólo el accionar de la agencia policial es cuestionado, también la agencia de justicia y la actuación de la misma, provoca en los vecinos la misma sensación. Muchas veces, esta sensación hacia la *"justicia"* es generada por la misma agencia policial, que argumenta no sólo no disponer de *"herramientas necesarias para combatir la criminalidad"* sino que además, cuando pueden *"atrapar a algún delincuente, entran por una puerta y salen por la otra"* debido a que *"la justicia los suelta"*. De esta forma, la sensación de desprotección hacia la agencia judicial se nutre en algunas oportunidades de las argumentaciones que la policía da a los vecinos en sus "encuentros". Por otra parte, los vecinos sostienen que la *"justicia no los*

protege" y en gran medida esta sensación se fundamenta en la percepción de que las "leyes" son "*benevolentes*" para con la delincuencia. Por último, los vecinos señalan que, al igual que la agencia policial, la agencia judicial actúa de forma "*ineficiente*".

Esta sensación de desprotección se funda además, en un sentimiento de desconfianza hacia las "*instituciones*" en su conjunto. La "*desconfianza*" crece en importancia a partir de la visibilidad pública - vía medios de comunicación - de distintos casos de corrupción y hechos delictivos en donde estas agencias se vieron implicadas⁴.

De esta forma, la sensación desconfianza hacia la instituciones, como la policía o la justicia, fue otro factor determinante para comenzar a realizar acciones colectivas con el objetivo de hacer pública su demanda y así "*ser escuchados*" por las autoridades. En este accionar comenzaron a pensar estrategias de movilización y a tratar de identificar quiénes y cómo debían resolver el problema de la inseguridad. Por lo tanto, esta "*falta de respuesta*" por parte de las instituciones del Estado fue el segundo factor de movilización señalado por los vecinos.

Las experiencias comunes de miedo a ser "*víctimas del delito*" como así también la sensación de "*desconfianza*" y "*desprotección*" por parte de las instituciones que a su criterio debían resolver el problema, generaron una sensación extendida de inseguridad. A partir de este sentimiento de inseguridad es como los vecinos deciden movilizarse.

Somos más...

De esta manera, compartir experiencias similares con otras personas fue determinante para comenzar a "*movilizarse*" y "*participar*" para contrarrestar ese temor e intentar solucionar el problema de la criminalidad. A la vez, la interacción con otros, iba configurando la conciencia de un "nosotros" que en principio, tenía como característica la definición de un interés común: lograr seguridad, aunque aún *difuso* en cuanto a las formas de definirla y en quiénes tendrían la responsabilidad de resolverla. En los comienzos, el eje estructurante de identidad de este nosotros se basaba en relaciones de vecindad, la noción de vecinos tenía en principio un sentido territorial: "*vecinos del barrio de Saavedra*", y de esta manera se

⁴ Al respecto ver capítulo 1.

presentaban ante las autoridades del barrio.

La intención primaria de resolver el problema que los aquejaba, fue comenzar a hacer pública de alguna forma su demanda. Es así, como algunos de los vecinos del barrio, comenzaron a hablar de su problema en distintos medios periodísticos. Una vecina del barrio, quien luego sería la organizadora principal de una de las agrupaciones, relata el comienzo de un "nosotros" más extenso, a partir de un llamado que la misma realizara a una radio de amplia difusión⁵ en donde expresaba su "descontento" frente a las autoridades y hacía pública su preocupación frente a los "reiterados delitos" en la zona:

"Dije algo que se ve que conmocionó mucho porque de ahí nació todo, y yo le dije que: 'nosotros acá tenemos embajada judía, tenemos policías judíos, algunas personalidades judías', y yo le dije: 'Mirá cholo, sin afectar a mis hermanos judíos porque tengo amigos judíos, pero yo voy a tirar la bandera del Vaticano a la calle y me voy a volver con una bandera israelí, porque si la policía federal está para custodiar nada más que los objetivos judíos, bueno yo ahora desde hoy me declaré un objetivo judío'". (C. R. Organizadora de Juvesa)

Su relato hacía referencia a los "constantes" discursos policiales con que se enfrentaba, sobre todo al de "no disponer de personal policial". Esta fue la interpretación que la vecina hizo en aquel momento de ese tipo de argumentos. Más allá de la forma particular en que se expresara esa situación, su intención era hacer público su "descontento" y "desesperación". Como consecuencia de ello, varias personas del barrio identificadas con el problema que ella manifestara, llamaron a la radio diciendo: "Nosotros tenemos el mismo problema" y pedían contactarse con ella. La percepción de un *nosotros* les hizo comprender que eran más que sólo algunas personas preocupadas por un mismo tema. A partir de tomar contacto unos con otros, decidieron realizar reuniones con vecinos del barrio que habían experimentado situaciones parecidas, o que se sentían alarmados por la inseguridad. Las primeras reuniones se realizaban en distintos lugares públicos tales como, clubes sociales, la plaza o bares de la zona, algunas veces también se hacían en alguna esquina. Se avisaban por teléfono o por medio de volantes que se repartían por el barrio. Para quien luego sería una de las promotoras principales de una de las organizaciones, a esas reuniones:

"[...] asistía de todo: gente tranqui, gente loca, gente que quería tomar la seguridad por mano

propia, de custodiarse, de hacer patrullas. Poco práctico para nosotras, para eso está la policía.” (C. R. Organizadora de Juvesa)

Progresivamente y a través del encuentro y relación con otros, iban definiendo un objetivo a conseguir. La experiencia de un *nosotros* más amplio también hacía que contrastaran distintas formas de pensar la *“seguridad”* y en cómo podría resolverse. Algunos expresaban la necesidad de *“armarse para protegerse frente a la criminalidad”*, otros pretendían *“patrullar las calles”*, sin embargo, para algunos de ellos, la seguridad es un problema que en principio está en *“manos de la policía”* del barrio. Esta forma de definir e identificar el problema va asociando determinados cursos de acción, que en un comienzo se vinculan a la idea de demandar seguridad a las distintas autoridades locales, y en particular, relacionarse con la agencia policial.

De este modo, comenzaron a pautar un “programa” basado en una relación más fluida entre vecinos y policía local. Durante 1997, dividen el barrio de Saavedra en “subzonas” que varían de dos a cuatro manzanas cada una, eligen un lugar público en alguna de ellas y convocan mediante volantes a los vecinos del lugar y al comisario de la seccional policial con la intención de *“dialogar con nuestra policía local, comisario de turno, ver qué necesidades tienen ellos y qué necesidades tenemos nosotros”*. Las reuniones se pautaban cada quince o veinte días y de esta forma *“el comisario tenía que darle una respuesta a los vecinos”*.

Además de relacionarse con la agencia policial local, continuaron realizando reuniones de vecinos en donde planteaban los problemas que los aquejaban y proponían formas de resolverlos, e identificaban posibles responsables para su solución. A partir de esas reuniones, muchas veces se estipulaban encuentros con otras autoridades locales, como por ejemplo el Director del Centro de Gestión y Participación de la zona para pedir mayor iluminación o el desramado de árboles en el barrio.

Por lo tanto, los vecinos recurrían a las autoridades locales para intentar resolver el problema. A través de la interacción con otros vecinos interesados en el problema de la inseguridad y de la relación con diversas autoridades del barrio, comenzaron a diferenciarse entre sí y a “asociarse” de acuerdo a intereses comunes más específicos. De esta forma, se

⁵ Radio Continental.

delimitaron identidades colectivas que establecieron formas particulares de acción.

Definiendo conjuntos de acción

En lo que se podría caracterizar como un proceso de "lucha" por lograr seguridad, los vecinos de Saavedra fueron diferenciándose y asociándose entre sí de acuerdo a sus intereses y percepciones acerca de la inseguridad urbana y acerca de cómo entendían debía resolverse. En la identificación de objetivos comunes van constituyendo una identidad colectiva que orientará sus acciones conjuntas. A través de las acciones colectivas los vecinos van identificando intereses a la vez que definiendo antagonismos, y de esta manera se delimitan y definen en el barrio de Saavedra dos agrupaciones que proponen determinadas *formas de actuar en común*.

Para definir las agrupaciones mencionadas se utilizará el concepto de *conjuntos de acción* que describe y analiza Mayer (1980). El conjunto de acción, es una forma de relaciones sociales en las *"que se dan colectividades humanas que no forman grupos"* (1980:113). Se caracteriza por ser un conjunto finito de *enlaces*, es decir, vínculos iniciados y centrados entre *"un ego (el originador) y los últimos individuos del cauce"* (1980:111). El primer rasgo que define Mayer para el conjunto de acción es que comprende una *amplia variedad de bases para el establecimiento de enlaces*, pero estos vínculos son creaciones *intencionales* de un ego y es tal intención la que proporciona un rasgo común a todos ellos sin el cual un conjunto de acción no se podría clasificar. El establecimiento de enlaces se relaciona con el concepto de *red* que Mayer toma de Barnes⁶. La *red* es definida como un *"campo social"* compuesto por *relaciones entre personas* las que se definen a su vez, mediante *"criterios subyacentes"* en el campo, por ejemplo, criterios de "vecindad", "amistad", "parentesco", entre otros. Según Mayer, la *red* es la *base* de los conjuntos de acción y no un medio para describirlos. El segundo rasgo de los conjuntos es que los vínculos están basados *"a veces, aunque no siempre"* en la pertenencia a un grupo. El conjunto de acción es una entidad de un tipo distinto al de grupo, aunque puede incluir relaciones de grupo en el sentido de que el *cauce* de sus vínculos se den desde el *ego* hasta el *público* (1980:120). El tercer rasgo señalado, es que los conjuntos contienen *cauces de vínculos* y en consecuencia es una *combinación de*

⁶ Barnes considera que la red es "ilimitada" y carece de dirigentes o de una organización coordinadora. La definición de red constituye según Mayer, el primer paso en el análisis de Barnes, el segundo, es el de la identificación de conjuntos de personas en función de los enlaces que proporciona la red. El conjunto no es un grupo ni ego es su jefe, pero en el momento de la

relaciones que vinculan a las personas directamente con el *ego* y de relaciones que las vinculan con *intermediarios* que a su vez están en contacto directo con el ego. Por último, el conjunto de acción es una entidad limitada, pero se diferencia de los grupos en cuanto no existen entre sus "miembros" derechos u obligaciones que afecten a todas las personas involucradas y en cuanto no son entidades permanentes.

La delimitación de los conjuntos de acción en el barrio de Saavedra, se produce a partir de la identificación de percepciones diferenciales acerca del problema de la inseguridad urbana, de quiénes tendrían la responsabilidad para resolverla y de cómo éste debería llevarse a cabo.

¿Cuáles son los conjuntos de acción?

El primer conjunto de acción se denomina Juvesa - Junta Vecinal de Saavedra, que se delimita a partir de los diversos encuentros entre vecinos y de las acciones que fueron realizando en conjunto para lograr seguridad. En el proceso de "movilización" definen "*objetivos más claros*" a conseguir, en particular, comienzan a identificar un responsable para resolver el problema de la inseguridad.

Uno de los objetivos principales que orientaban la movilización de los vecinos de Saavedra, era lograr mayor presencia policial en las calles. A partir de su relación con la agencia policial en el barrio, los vecinos decían lograr muchas veces un aumento de presencia policial, sin embargo, esta situación ocurría cuando algún hecho delictivo particular impactaba en el espacio público y tenían el formato de "*operativos especiales*" que duraban un tiempo determinado. Algunos vecinos dejaban de participar una vez que "*lograban*" mayor presencia policial, para otros, esta situación era "*momentánea*" y "*no duraba lo suficiente*" y decían volver a "*sufrir olas delictivas*" cuando los policías se iban retirando. De esta manera, van apareciendo percepciones diferenciales acerca de cómo debería resolverse el problema de la inseguridad. Para algunos lograr presencia policial era suficiente, para otros, no sólo no era suficiente porque percibían que esta situación no se mantenía en el tiempo, sino que además comienzan a pensar en que "*deberían haber cambios más profundos y a largo plazo*", es decir, las metas a conseguir se van ampliando, entendiendo que deberían haber otros cambios para

identificación pasa a ser una entidad limitada. (1980:110)

lograr sentirse seguros y protegidos frente a la criminalidad.

Quienes opinaban que los cambios debían ser más profundos y a largo plazo formaron Juvesa, como relata su organizadora:

"Éramos trescientos, para enero del 98 éramos ocho. Entonces este, yo dije bueno esto va a ser por decantación, somos cuatro mujeres que siempre desde un principio sostuvimos ésto y cohesionamos nuestras mentes, y quedó Juvesa". (C. R. Organizadora de Juvesa)

Los vecinos que integran Juvesa entienden que deberían realizarse *"cambios más profundos y a largo plazo"* para lograr seguridad y no solamente por medio de mayor presencia policial en las calles. De esta manera, van identificando un responsable principal para resolver el problema de la inseguridad:

"Yo comprendo, estamos todos desesperados, mayormente si son víctimas de delitos y demás, pero a mi me parece que acá la policía no está, yo creo que acá los que cumplen con la Constitución Nacional, creo que son los que tienen que brindar seguridad, educación, trabajo, yo creo que acá hay que demandar al Estado". (C. R. Organizadora de Juvesa)

Por lo tanto, la seguridad es interpretada como un "bien común" que el Estado debe garantizar tanto como el trabajo o la educación, la seguridad es un problema que *"debe ser resuelto por el Estado"*.

Por otra parte, se delimita otro conjunto de acción que se denomina Vecinos Solidarios y se describe como un desprendimiento de Juvesa. Esta segunda organización, manifiesta haberse *"cansado"* de sufrir hechos delictivos, y es ese cansancio y *"desesperación"* lo que los llevó a *"salir a buscar vecinos en el barrio que estuvieran haciendo algo sobre seguridad"* y comenzar a *"participar"*. Así dicen haberse contactado con Juvesa y haber participado de las diversas reuniones que ésta organizaba con las diferentes autoridades del barrio. Sin embargo, experimentar un nosotros más amplio en relación a la preocupación por el problema de la inseguridad, también hizo que comenzaran a contrastar ideas acerca de las acciones que deberían realizar. A raíz de su participación de las acciones que llevaba a cabo Juvesa, comenzaron a pensar otras formas de acción diferentes ya que no estaban de acuerdo con la

⁷ Hace referencia a distintos operativos especiales policiales, como el Operativo Cerrojo a fines de 1997 y otros.

modalidad de ese grupo, como manifiesta el organizador principal: *“era todo reclamo, no era un movimiento más constructivo, más creativo”*. Entonces, a fines de 1997 varios vecinos decidieron formar un grupo aparte y *“tratar de realizar algún tipo de propuesta”*. Para Vecinos Solidarios la seguridad depende de lo que ellos denominan *“control de gestión vecinal”*:

“El control vecinal de la gestión estatal, policial, judicial. O sea que nuestro proyecto original fue control de gestión definitivo, pero fue rebotado, y entonces ahí surgió como un esquema...” (D. C. Organizador de Vecinos Solidarios)

De esta forma, comenzaron a definir un interés común y una forma de particular de movilización paralelo a Juvesa, que se iba vinculando a la idea de realizar algún tipo de acción de vecinos que *“aportara”* a la acción que *“debía hacer el Estado”*. Si bien determinan que los vecinos pueden aportar algo mediante su acción conjunta, Vecinos Solidarios, de la misma forma que Juvesa, entiende que es el Estado el responsable central para la resolución del problema de la inseguridad, en palabras de su organizador:

“El Estado tiene responsabilidad ineludible de la seguridad de los ciudadanos, así como el derecho a la educación y a la salud” (D. C. Organizador de Vecinos Solidarios)

No obstante, consideran que *“hasta tanto el Estado se haga cargo de la seguridad”* los vecinos pueden realizar algún tipo de acción. De este modo, continuaron su búsqueda para intentar *“hacer algo”* para mejorar la seguridad. Comenzaron a buscar en Internet *“a ver qué había en prevención vecinal en el mundo”* y se interesaron por un programa inglés llamado *“Neighborhood Watch”* (El Vecindario Mira). Quien organiza Vecinos Solidarios dice haber *“adaptado”* el programa inglés y creado un *“esquema de acción”* que tiene como base para su funcionamiento la organización vecinal por cuadra, que es denominada *“cuadra funcional”*, cuyo fin principal es la *“autoprotección”* entre vecinos.

“Sabemos que la policía no da a vasto, por eso pensamos en darle una mano, porque esto no puede seguir así. Pero no buscamos reemplazar a la fuerza de seguridad; no habrá vecinos armados ni saldremos a patrullar las calles”. (D. D. Organizador de Vecinos Solidarios)

Vecinos Solidarios, del mismo modo que Juvesa, entiende es el Estado el principal

responsable, también entienden que sólo en particular la seguridad se realiza a través de la policía local. Pero como la "policía no da a vasto" pretenden aportar a la misma planteando la organización de vecinos por cuadra.

De este modo, los vecinos definen que la seguridad es un problema más *"amplio y complejo"* que el *"Estado debe resolver"* y es esa definición lo que los constituye en una *identidad colectiva*, una *voz horizontal*, cuyos intereses e ideales comunes guiarán sus acciones colectivas. En la identificación de un *nosotros* recurren a la utilización de la *voz vertical colectiva* en su intención de demandar al Estado para *"que se haga cargo"* del problema de la inseguridad. Las acciones colectivas desplegadas por los vecinos en el espacio público tienen como objetivo *"ser escuchados"* por las autoridades estatales y es en estas acciones como van fortaleciendo lazos horizontales - al identificar intereses comunes - a la vez que definiendo *"antagonismos"* - es decir, aquellos otros con quienes se van diferenciando -.

Así, se delimitan y definen dos conjuntos de acción en el barrio de Saavedra quienes compartiendo tanto el diagnóstico de la situación percibida como "inseguridad", como así también la identificación del Estado como el responsable central para resolverla, deciden hacer pública sus demandas, diferenciándose en sus formas de acción: unos centrando sus acciones colectivas en las demandas al Estado y autoridades estatales, otros además, proponiendo, aunque en forma temporal, un esquema de "autoprotección" vecinal.

¿Cómo se estructuran en su interior?

Una de las características comunes a ambos conjuntos de acción es la decisión de los mismos de no constituirse en una organización con personería jurídica, ya que ese hecho *"los obligaría a nombrar un presidente"*, y la intención de los mismos es *"no tener ningún tipo de jefatura"* para que *"no les sea (a los políticos) fácil engancharnos."*

A pesar de no reconocer ningún tipo de presidente o jefe en forma institucional, en la práctica las organizaciones se estructuran a partir de referentes u organizadores. Los organizadores varían de dos a cuatro personas cuyas relaciones se basan en criterios de amistad, parentesco y vecindad previas a la formación de conjuntos de acción. Dentro de esta pequeña estructura de organizadores o *núcleo* hay a su vez una cabeza o *ego* (Mayer, 1980),

es decir, aquél al que los demás organizadores se dirigen para realizar determinado tipo de acciones o al que se refieren cuando cuentan los orígenes de grupos como *"los precursores"* o quienes *"comenzaron a buscar o a movilizar a los demás"*. A su vez, la referencia a los distintos *"organizadores"* se expresa tanto en los discursos como en las prácticas que realizan los diferentes integrantes de los conjuntos de acción, así, cuando se les pregunta ¿cómo empezaron a movilizarse? Contestan *"fue a partir de conocer a D. C. quien me propuso hacer o reunirme en ..."*. En general, se hace referencia a los organizadores a quienes se los conoce en persona y por el nombre. Asimismo, si realizan algún tipo de reunión o acción conjunta, en general se hace a partir de los organizadores, así, por ejemplo, si se hace una reunión con la policía local, son ellos quienes pautan las fechas, quienes realizan las convocatorias por medio de volantes, y quienes establecen el contacto con los funcionarios públicos. De esta manera, los organizadores pueden ser percibidos como los que estructuran los conjuntos de acción.

En el caso de Juvesa, el conjunto de acción se estructura a partir de un grupo de personas basados en relaciones previas de amistad y vecindad. Se trata de cuatro mujeres y a una de ellas se la podría denominar como la cabeza o ego de este conjunto de acción. Ella es a quienes los demás se refieren como la precursora de acciones conjuntas, y quien además, se presenta como la "vocera" tanto en distintas manifestaciones públicas como en los distintos medios periodísticos en los que hayan participado. En este caso, la organización se estructura a partir de la convocatoria de ego. Se puede esquematizar la forma de estructura de enlaces o vínculos que realiza Juvesa a modo de círculos concéntricos que van desde un núcleo central formado por ego y sus intermediarios hacia el resto del público.

Vecinos Solidarios también se estructura a partir de un grupo de personas basados en relaciones previas de amistad, parentesco y vecindad. Se trata de tres hombres y una mujer, y también en este caso, es uno de ellos al que se lo podría denominar como la cabeza o ego de este conjunto de acción. Es a él a quienes los demás se refieren como el que *"originó"* este conjunto y quién *"buscó"* las bases del esquema inglés y lo *"adaptó"*. Sin embargo, en el caso señalado, las demás *"figuras"* tienen mayor participación, tanto en la organización de reuniones conjuntas, como en el "uso de la voz", cuando se dirigen a otros integrantes para mediar una reunión como así también, para "explicar" a los que se interesan en el esquema vecinal cómo es el funcionamiento del mismo. En este caso, y por el tipo de organización que se propone - esto es la organización por cuadra de vecinos - se requiere y se "insta" a que

hayán ciertos referentes o *intermediarios*, en términos de Mayer, por cuadra, y son estos intermediarios, secundarios quienes luego se contactan con estos referentes mayores para “consultar” u “organizar” alguna acción conjunta. Se puede esquematizar la forma de estructura de enlaces que realiza Vecinos Solidarios, como un centro que se despliega en forma horizontal a otros centros. De esta forma, se trataría de una estructura organizativa que, si bien mantiene un esquema que va desde ego hacia el “público”, es más “descentralizada” que en el caso de Juvesa, permitiendo mayor autonomía decisoria a cada “organización” particular.

Aunque las acciones colectivas que realizan Juvesa y Vecinos Solidarios se vehiculizan principalmente a través de sus referentes principales, quienes integran los conjuntos de acción, participan de uno u otro en forma indistinta. Es decir, los conjuntos de acción no se plantean como antagónicos u opuestos entre sí, sino que podría decirse, en muchas oportunidades funcionan de manera “complementaria” más allá de la intencionalidad o no de sus organizadores. Así por ejemplo, pueden identificarse integrantes que participan de las reuniones que organiza Juvesa con la policía, y que además, se organizan por cuadra de vecinos basados en el esquema que plantea Vecinos Solidarios.

Bases para el establecimiento de enlaces

Una de las bases para el *establecimiento de enlaces* en los conjuntos de acción que venimos describiendo se refiere a criterios subyacentes. En principio estos conjuntos de acción se definen así mismos como “abiertos” a todos aquellos que quieran participar. De esta manera, emplean una retórica “democrática” que se evidencia en primer lugar, en las denominaciones que cada organización utiliza, tales como “Solidarios” o “Junta Vecinal”. Por otra parte, utilizan términos democráticos como “participación de la comunidad”, “lazos horizontales”, “solidaridad”, y se proponen como una de sus objetivos principales conseguir la “movilización de la ciudadanía”. En este sentido, podríamos decir que construyen “lazos democráticos”.

Sin embargo, como veremos en los próximos capítulos, en la práctica se estructuran tanto por aquello que demandan como por sus formas de acción a partir de la exclusión de otros, y son estos mecanismos diferenciadores que se ponen de manifiesto tanto en forma

explícita como implícita las que los define en su categorización de "vecino".

En relación a la situación señalada, es de importancia la descripción de quiénes integran Juvesa y Vecinos Solidarios que, como veremos, tienen características bastante "homogéneas" en cuanto a su composición social y etaria. Estas características subyacentes son determinantes a la hora de definirse como "vecinos" y estructuran en gran medida la forma de demandar como aquello que se demanda.

En primer lugar, los integrantes de los conjuntos de acción en este barrio tienen un promedio de edad de cuarenta y cinco a cincuenta años. Son de clase media, en su mayoría empleados de comercio y profesionales. Los organizadores principales de estas agrupaciones son: médicos, arquitectos, abogados y comerciantes. También están integrados por amas de casa, y gente de distintos oficios, docentes entre otros. Tienen como característica común la de ser propietarios de sus viviendas y en su mayoría disponen de al menos un automóvil. Por lo general son padres de familia.

Uno de los factores de importancia en la definición de la cuestión de la seguridad urbana es su relación con la "delincuencia común" que se centra principalmente en los delitos contra la propiedad. Aunque resulte obvio decirlo, los vecinos defienden en primera instancia sus propiedades. La defensa de la propiedad se constituye en una de las características principales que estructuran las demandas de los vecinos a la vez que los define. Así, en distintas oportunidades, se puede observar, la vinculación de la idea de *propiedad* a la noción de vecinos en sus manifestaciones públicas, por ejemplo cuando dicen: *"Todos juntos los vecinos contribuyentes de la Ciudad"* o *"nosotros los vecinos responsables, quienes pagamos impuestos"*.

La idea de ser *"contribuyentes"* o de pagar impuestos está relacionada con la propiedad y con la territorialidad. Ser propietarios y "residentes" de un determinado territorio es lo que los legitima frente al Estado para demandar seguridad y proteger aquello que poseen. De esta manera la "propiedad" actúa como un mecanismo diferenciador a la vez que de legitimación.

La idea de ser propietarios y contribuyentes a su vez, se vincula a la noción de

"ciudadanía" que es otra característica que parecen atribuir a la categoría de vecino. En relación con la idea señalada, los vecinos manifiestan en muchas oportunidades *"que es el Estado el que tiene responsabilidad de la seguridad de los ciudadanos"* o el *"pueblo ejerce sus derechos"*, *"nosotros, los ciudadanos pagamos nuestros impuestos"*. La noción de *ciudadanía* en nombre de la cual expresan sus demandas, se vincula a la idea de *"ciudadanos con derechos y obligaciones"*. De esta manera, la ciudadanía parece reducirse al cumplimiento de deberes, en particular el *"pago de impuestos"* y de este cumplimiento parecen deducirse sus *"derechos"*. La apelación a la vecindad, se va vinculando a una idea de ciudadanos con derechos, pero principalmente, ciudadanos que *"pagan impuestos"* y que, sobre todo son propietarios.

Asimismo, la categoría de vecino, se vincula a su vez a valores morales. La apelación a la vecindad muchas veces va acompañada a la idea de *"tener una familia"*, de *"defender a nuestros hijos"* o *"nosotros los que trabajamos y hacemos el bien"*. Familia, hijos, y trabajo definen una noción de vecino *"responsable"* y más aún, vecinos *"dignos"* y con *"decencia"*, características que los vecinos parecen utilizar también para legitimar sus demandas.

Los valores que estructuran las demandas de los conjuntos de acción son los que entonces, parecen definir la categoría de "vecino", los vecinos son ciudadanos, contribuyentes con derechos, propietarios y decentes.

Estas características, son señaladas algunas veces en forma explícita, otras tantas se perciben a partir de la observación de quiénes participan en estos conjuntos de acción. Pero son estas características las que irán definiendo a la "vecindad" como estrategia de acción conjunta para demandar seguridad al Estado. Todas estas características van definiendo valores homogéneos sobre lo que entienden es ser "vecino" y como veremos en los próximos capítulos, contribuirán a definir un sentido propio de lo que entienden por "comunidad".

Una de las cuestiones centrales que caracterizan a ambos conjuntos de acción es la diferenciación con cualquier tipo de relación político partidaria. Hay un propósito manifiesto en Juvesa y Vecinos Solidarios en diferenciarse con *"los políticos"* en general. De esta manera, es la apelación a la vecindad - diferente de *"la política"* - la forma en que se vehiculiza la convocatoria y la movilización. Diferenciarse de los políticos es uno de los principales criterios

que los constituye como conjuntos de acción, así por ejemplo, cuando Juvesa realizó una marcha en protesta por el "asesinato" de un Cabo de la Policía Federal, decía que el Gobierno de la Ciudad había querido participar de la misma, así lo narraba la organizadora principal de este grupo:

"Ellos me llamaron y me dijeron: 'Ud. tiene que entender que el Gobierno de la Ciudad no puede quedar afuera', y yo les dije: 'a mí no me politiza nadie la marcha, la marcha es de los vecinos por el basta de impunidad, y se acabó'." (C. R. Organizadora de Juvesa)

Asimismo, Juvesa define su agrupación integrada por: *"vecinalistas puros"* diferenciándose con los que a su parecer, mantienen relaciones con los diversos partidos políticos, tales como *"el vecinalista del PJ, el vecinalista de Nueva Dirigencia, o el del Frepaso"*. De esta manera, Juvesa hace explícito que del movimiento sólo participan *"los vecinos, sin banderas, ni partido político"*.

Por su parte Vecinos Solidarios se definen también como *"sólo vecinos, fuera de los partidos políticos."* Uno de sus organizadores comentaba *"nosotros representamos la acción de los vecinos, este es un grupo peligroso para los de arriba porque somos críticos de las instituciones"*. Y al explicar el crecimiento de su agrupación comentan:

"Esto creció porque éramos vecinos comunes, no éramos ni asociación, no tenemos presidente, somos grupos, no pertenecemos ni a la policía ni a ningún partido político" (S. D. Organizador de Vecinos Solidarios)

De esta forma, la identificación colectiva explícita como *"vecinos"* distintos de *"los políticos"* es otro mecanismo diferenciador que utilizan los conjuntos de acción. A su vez, esta diferenciación y apelación a la "vecindad" diferenciándose con la política partidaria, es paradójicamente, una forma de acción política que los vecinos utilizan para legitimarse en sus derechos y reclamos, tanto frente al Estado como ante la sociedad civil.

Además de diferenciarse explícitamente de *"los políticos"*, los vecinos se diferencian de otros integrantes de la ciudad, a quienes se los construye por fuera del status "legítimo" de la "vecindad". Este tipo de mecanismo diferenciador se realiza no tan explícitamente como en el caso de los políticos. Los vecinos en sus denuncias a las autoridades públicas hacen referencia

a toda una serie de individuos que por una razón u otra circulan, habitan o hacen de la calle o el barrio su medio de vida, tales como, los “vagabundos”, los “vendedores ambulantes”, los “jóvenes”, las “travestis” o las “prostitutas”, entre otros. Las categorizaciones que hacen los vecinos acerca de estos individuos, los deja por fuera de la “vecindad” y por lo tanto, por fuera de los “reclamos” y derechos legítimos de la ciudadanía⁸.

Por último, los vínculos al interior de los conjuntos de acción se basan a veces en la pertenencia a un grupo. Entre los grupos pueden mencionarse la Unión de Comerciantes de Saavedra, Asociaciones Vecinales, Sociedades de Fomento o los Amigos de la Comisaría de la zona. De todos ellos, el que cobra mayor importancia es el último mencionado, porque determina en gran medida la relación y el tipo de acciones que se realizan, sobre ello se profundizará en el siguiente capítulo. Estos vínculos, si bien no son los únicos, son importantes entre los enlaces que se generan entre ego y los demás integrantes de los conjuntos de acción.

En el proceso que llevó a los vecinos a realizar acciones colectivas con el objetivo de demandar seguridad, la apelación a la “vecindad” que fue utilizada en principio como un *eje estructurante de identidad, habilita luego a la intervención política como grupo*⁹ (Pita, 1999:14).

¿Cuáles son sus propuestas?

Juvesa plantea, como venimos señalando, que es el Estado el mayor responsable en resolver la inseguridad. Por su parte, la seguridad se logra a través de las agencias formales del sistema penal, es decir, la agencia policial y de justicia.

En primer lugar, Juvesa plantea como uno de sus objetivos principales establecer una relación más fluida entre vecinos y policía local. De esta manera, continúan realizando reuniones periódicas con representantes de esta institución en diferentes lugares públicos de la zona. El objetivo de estas reuniones es que los vecinos puedan plantear las inquietudes que los aquejan directamente a las autoridades policiales, y están orientadas también - según palabras de una de sus organizadoras - a que “los vecinos se acostumbren a denunciar a la

⁸ Sobre este tema se hablará en el capítulo 5.

⁹ En su trabajo sobre “Familiares y víctimas de la represión policial” Pita (1999) analiza la utilización de la categoría de “familia” como eje estructurante de identidad y como forma de intervención política en el espacio público.

policía local".

En segundo lugar, entienden que la inseguridad debería ser controlada a través de la justicia. Uno de los argumentos principales que expresa Juvesa se refiere a que, para solucionar el problema de la inseguridad, sería necesaria una modificación de la legislación penal existente. En este sentido, comienzan a realizar toda una serie de acciones colectivas que tienen como objetivo lograr una reforma en el sistema legal, solicitando para ello, "*mayores penas*", agregar nuevas normas o modificar las existentes. El sistema de leyes se constituye para Juvesa en una de las principales "*herramientas*" que los "*ciudadanos*" deben disponer para sentirse "*protegidos*" frente a la delincuencia. Por otra parte, y cuando en el barrio de Saavedra se instala la Fiscalía de circuito en forma de "proyecto piloto"¹⁰, pretenden relacionarse con la misma, teniendo los mismos objetivos que para con la policía, esto es realizar reuniones para que los vecinos se quejen ante esas autoridades y hagan las consultas que les parezcan pertinentes.

Quienes integran Juvesa se definen a sí mismos como "*peticionantes puros*", y esa denominación caracteriza en gran medida el tipo de acciones colectivas que despliegan en el espacio público. De esta manera, uno de sus objetivos primordiales es "*peticionar*" a las diferentes instituciones que ellos creen tienen relación con la resolución del problema de la inseguridad.

Como para esta organización es el Estado quien tiene la responsabilidad mayor, las acciones del conjunto se orientan a ser tenidas en cuenta por el Estado y no sólo por las autoridades locales. De esta forma Juvesa extiende y complejiza sus acciones orientándolas hacia objetivos más amplios. En este sentido, sus acciones tienen como objetivos principales hacer pública sus demandas a través de manifestaciones en la calle y de reuniones que realizan con diferentes funcionarios estatales.

Las acciones que realizan en la calle, como marchas y convocatorias en lugares públicos de gran visibilidad, se definirán luego como una de las acciones típicas de este grupo, es decir la manifestación pública y mediática que tiene como objetivo "*impactar*" en la agenda pública, como forma de protesta y de demanda. En este tipo de acción, despliegan su voz vertical

¹⁰ Sobre la Fiscalía de circuito o "*fiscalía del barrio*" se hablará en el siguiente capítulo.

colectiva con el objetivo de ser escuchados por los gobernantes.

El esquema de acción de Vecinos Solidarios se basa en dos ejes principales que toman del sistema inglés: por un lado, en la vigilancia mutua entre vecinos y por el otro, en tratar de establecer una relación más fluida entre policía y comunidad, a lo que se agrega la relación con la fiscalía del barrio una vez ésta se instala en el mismo. El sistema propuesto y adaptado se funda en organizar las cuadradas que son denominadas "*unidades funcionales*" de manera tal que estén bajo observación durante horarios críticos como por ejemplo el ingreso o egreso de los domicilios y garajes, y en caso de "sospecha" se alerta a los vecinos o a la policía según las circunstancias. Tienen como objetivos básicos: el desarrollo de hábitos de conductas individuales que reduzcan la oportunidad del delito, el desarrollo de acciones solidarias de la comunidad que protejan a sus congéneres, y la coordinación de actividades comunitarias con la policía y la fiscalía del área.

Para este conjunto de acción, igual que para el anterior, también el Estado es el principal responsable para resolver la inseguridad, por ello, la utilización de la organización de vecinos por cuadra, tiene como objetivo, además de la "autoprotección" entre vecinos, una forma particular de relacionarse con las autoridades locales, como la seccional policial, y es esta "base de organización" la que podrá en casos que ellos definan como más graves o de mayor envergadura, unirse con otras cuadradas de vecinos para demandar seguridad a las autoridades que consideran "de mayor jerarquía". Esta es la forma típica de voz vertical colectiva que utiliza este grupo.

De esta manera, se conforman dos conjuntos de acción que - considerando que es el Estado el principal responsable de garantizar seguridad -se diferencian en las formas de acción: unos *peticionando* y estableciendo una relación fuerte con la agencia policial, otros además, tratando de armar un esquema de seguridad para los vecinos.

A partir de definir más claramente las acciones a llevar a cabo, y sobre todo, motivados por lograr que el Estado se hiciese cargo del problema de la inseguridad, van estableciendo relaciones con vecinos de otros barrios, de esta manera, otra de las acciones que plantean ambos conjuntos se refiere a difundir sus formas de acción.

Una organización más amplia

Por lo tanto, una de las propuestas de Juvesa y Vecinos Solidarios es relacionarse y difundir sus acciones colectivas a otros vecinos de la Ciudad conformando organizaciones más amplias.

Si bien ambos conjuntos de acción plantean como uno de sus objetivos difundir sus proyectos a otros vecinos, ellos señalan que en muchas oportunidades ocurre lo inverso, es decir, muchos vecinos se acercaron a Juvesa y Vecinos Solidarios interesados en realizar algún tipo de acción para resolver el problema de la inseguridad. Así, extienden los "lazos sociales" y esta extensión se atribuye en algunas ocasiones al ingreso de los conjuntos de acción en el *ámbito de lo público ampliado*¹¹, tanto en manifestaciones que realizaron en la calle, como por su aparición en distintos medios periodísticos. Como consecuencia de ello, y en el contexto de amplia discusión acerca del problema de la inseguridad urbana, varios vecinos de distintos barrios porteños comenzaron a contactarse con estas organizaciones preocupados por el problema de la inseguridad. La organizadora principal de Juvesa decía al respecto:

"Algunos se contactaron con Juvesa a través de vernos en los medios en algunos programas televisivos donde se pasaba el número de teléfono, eso fue una gran salida de algunos medios de comunicación, de algunos programas muy buenos, [...] que nos dieron una gran mano a los ciudadanos. Entonces a través de los medios, bueno ¿quién era Juvesa? ¿qué hacía Juvesa? Y se empezaron a contactar." (C. R. Organizadora de Juvesa)

El interés de estos vecinos era conocer lo que las organizaciones de Saavedra estaban haciendo y cómo lo hacían, intentando hacer algo por ellos mismos. Según Juvesa y Vecinos Solidarios, la visibilidad pública que tuvieron en algunas oportunidades, hizo que muchas veces se los tomara como "referentes" de otros y como modelo de organización:

"Al principio éramos medio como los locos, y después en la medida que la gente fue percibiendo que podía funcionar [...] venían de otros barrios [...] para ver una cosa que está funcionando, hasta a veces sobre estimando [...] como pensando 'ah, vamos a ver a los de Saavedra que son los que tienen la solución'. No ¿viste?" (S. D. Organizador de Vecinos)

¹¹ Este concepto utilizado por Pita (1999) se refiere al universo de lo público, tal como manifestaciones en la calle, aparición en los medios periodísticos, entre otros. Y lo diferencia con el ámbito de lo público restringido, como puede ser el ámbito tribunalicio.

Solidarios)

La sensación era que *"algo se podía hacer"* desde la "ciudadanía" y que *"podía funcionar"*. De esta manera, y a partir de tomar contacto con ellos, se realizaban reuniones en donde transmitían sus experiencias, proyectos y explicaban su forma de *"trabajo"*.

No obstante, las relaciones que generaron con otros vecinos de otros barrios porteños, se debió primordialmente a que tanto Juvesa como Vecinos Solidarios plantearon como uno de sus objetivos principales difundir sus acciones y en palabras de sus organizadores *"extender los lazos sociales"*. Consecuentemente sus acciones colectivas en el espacio público tiene una doble motivación, por un lado, hacer públicos sus reclamos frente al Estado, y por otro, generar la *"movilización de la gente, que recurriera a la policía, que recurriera a la justicia"*.

La movilización por parte de estas organizaciones por lo tanto, tiene efectos tanto en el interior de estas organizaciones (reforzando lazos) como en el campo de la sociedad civil ante la que aparecen con sus demandas con el objetivo de, no sólo exhibir sus reclamos, sino también, de lograr la adhesión de otros. Así, uno de los organizadores de estos grupos decía en una reunión de difusión de su plan:

"Quiero insistir en esto [...] las cosas se logran si todos participan, todos los vecinos se unen, todos vamos detrás de un objetivo común, es la tarea de empezar a, creo yo, mi idea de la acción solidaria, de que paulatinamente nos vayamos uniendo, [...] ya que la base del plan es la red telefónica de la cuadra, queremos hacer la red de redes." (D. C. Organizador de Vecinos Solidarios)

De esta forma, ambos conjuntos de acción tienen como interés *"generar"* un colectivo más amplio de modo tal que *"unidos"* y *"siendo más"* puedan concretar sus objetivos.

Juvesa conforma una organización más amplia a la que denomina Interbarrial. Como indica su nombre, aglutina organizaciones de vecinos de distintos barrios de la Ciudad, entre ellos, Palermo, Flores y Constitución, denominados como *"Vecinos Autoconvocados de Palermo Viejo"*, *"Junta Vecinal Flores Norte"*, entre otros.

Juvesa difunde su organización tanto a través de los medios periodísticos en los que

hayan participado como a través de volantes que reparten por las calles cuando realizan manifestaciones públicas. Su operatoria es "convocante" de los vecinos de distintos barrios de la Ciudad.

Una vez que establecen "contacto" con grupos de vecinos de otros barrios porteños, esta organización dice explicar cuáles son sus objetivos y su operatoria para que puedan realizarlo en sus propios barrios. Principalmente, y como se viene señalando se propone como importante la relación entre policía local y vecinos del barrio. Por otra parte, Juvesa utiliza lo que podría denominarse una "función didáctica", es decir, en muchas oportunidades plantean que es de vital importancia que los *"vecinos aprendan a relacionarse con las autoridades, a quejarse, a movilizarse y a pedir"*, a que los vecinos *"exijan sus derechos"* para ser *"escuchados por los gobernantes"*.

La conformación de una organización más amplia tiene objetivos específicos y de *"más largo alcance"*. Las acciones principales que llevó a cabo la Interbarrial, se manifestó en dos acciones principales, por un lado, en lo que los vecinos denominaron *"Cabildos Abiertos"*. Los Cabildos Abiertos se realizaron con el fin de convocar y peticionar directamente a los distintos funcionarios públicos. Se realizaron en el contexto de la derogación de los edictos policiales y su reemplazo por el Código de Convivencia Urbano, y principalmente tuvieron como objetivo plantear a los legisladores porteños el "veto" del Código y si esto no era posible, su modificación. Pero también realizaron Cabildos Abiertos convocando a jueces, comisarios, y autoridades estatales de mayor jerarquía, siempre con el objetivo de demandar seguridad.- Por otro lado, las acciones que llevó a cabo la Interbarrial, tuvo como objetivo principal hacer pública sus demandas en el espacio público, de esta manera, realizaron manifestaciones en la calle, marchas, entre otros, y se *"juntan"* entre barrios con el objetivo de *"presionar y demandar"* al Estado seguridad. Como ejemplo de lo anterior, se puede señalar una convocatoria que realizaron al Congreso de la Nación¹², en donde concurrieron – según la representante de esta agrupación – aproximadamente cuatrocientas personas, con el objetivo de entregar un petitorio en donde *"pedimos modificaciones de algunos puntos de la Justicia Penal, del Código Penal."*

Por su parte, Vecinos Solidarios conforma lo que denominan como la *"Red"*. La Red,

¹² Según relata la organizadora de Juvesa, esta marcha se realizó el 05 de mayo de 1999.

también aglutina varias organizaciones barriales, que adoptan en su mayoría, las denominaciones de Vecinos Solidarios, a los que agregan el nombre del barrio, así es posible identificar a *"Vecinos Solidarios de Núñez"*, *"Asociación Civil Vecinos y Amigos Solidarios del Barrio River"*, *"Vecinos Solidarios Palermo"*; *"Asociación Vecinal Belgrano"*. De la misma forma que Juvesa, Vecinos Solidarios explica el funcionamiento básico del esquema de seguridad vecinal al que denominaron Plan Alerta. En estas reuniones se plantea en forma particular la importancia de difundir el plan a otras cuadras del barrio, porque de esa manera podrían generar "áreas seguras" y no sólo "cuadras". En este sentido también cumplen una función didáctica, que se relaciona además con "movilizar" a los vecinos a que "denuncien" ante las autoridades que correspondan.

Por lo tanto, uno de los objetivos de estos encuentros es la "formación" de organizaciones de vecinos en *"cuadras funcionales"* de autovigilancia mutua, pero además, la formación de la Red, tiene objetivos más amplios. Vecinos Solidarios creó una página en Internet en la cual difunden sus principios básicos como así también, información que *"pueda resultar de interés"* acerca de la seguridad. Por otra parte, crearon un sistema grupal de comunicación vía mail. El objetivo de este tipo de comunicación es *"compartir experiencias"* entre vecinos de diferentes barrios y poder *"buscar soluciones a problemas comunes"*. El fin principal de este tipo de comunicación grupal, así como la creación de la Red como organización más amplia, es que cuando se presentan situaciones conflictivas que los vecinos determinen de mayor problematización y generalidad que la que podría causarse en una cuadra, puedan realizar acciones colectivas de mayor amplitud, y por lo tanto que puedan "presionar" a las autoridades estatales.

Es decir, muchas veces, plantean cuestiones que a su parecer requerirían de mayor cantidad de personas y que tendrían un objetivo más amplio y común, en estos casos, se convocan más organizaciones para demandar en conjunto y peticionar, como decía un integrante de la agrupación: *"como funciona, ahora se logró que se puede presionar y pedir cosas, porque ya somos muchos"*. Así, por ejemplo, se reunieron agrupaciones de varios barrios – tales como, Núñez, Flores y Liniers, entre otros – para asistir a una audición de Política Criminal¹³, con el objetivo de *"hacer un planteo con hechos concretos"* solicitando se solucionara *"la problemática que genera General Paz, en relación a la actuación policial, que*

¹³ Según lo relata la integrante del Plan Alerta, esto fue en mayo de 1999.

se realicen medidas de prevención en colegios, y solicitar mayor presencia policial en las calles."

Entonces, a partir del contacto de Juvesa y Vecinos Solidarios con otras organizaciones interesadas en la misma problemática, se conforman organizaciones más amplias, que funcionan con las mismas características que se describiera para cada uno de los conjuntos de acción señalados. El objetivo de estas organizaciones es, por un lado, la extensión de los *"lazos sociales"* y por otro, vinculado al primero, poder *"presionar"* y *"peticionar"* con mayor *"poder"* a las autoridades que los vecinos consideren pertinentes. La noción de un "nosotros" extensivo y extensible, genera acciones colectivas que ponen en discusión abierta la cuestión de la seguridad en el espacio público.

De esta manera, se conforman dos organizaciones que hemos caracterizado como conjuntos de acción, que se han configurado como *"referentes"* de organizaciones vecinales de otros barrios de la Ciudad de Buenos Aires. Los conjuntos de acción descritos se han organizado a partir de dos ejes principales, por un lado, la sensación de una *"criminalidad creciente y violenta"*, y por otro, la *"desconfianza"* y *"desprotección"* hacia las instituciones que a su criterio deberían resolver el problema de la inseguridad. A partir de sus acciones colectivas, de sus experiencias comunes, fueron determinando un responsable mayor: el Estado, y de acuerdo a ello, orientaron sus acciones y sus demandas.

La experiencia de haber sido *"víctima del delito"* fue el primer factor que los vecinos señalaron para que decidieran *"salir a la calle"* a tratar de *"hacer algo"* para resolver la inseguridad. *"Salir a la calle"* significó hacer pública su demanda y en este proceso los vecinos devienen en *actores políticos* que intervienen activamente en la discusión acerca de lo que es la seguridad y lo que debería ser. Las acciones definidas como acciones colectivas, tienen un carácter productivo al generar un colectivo a partir de la creación de *voces horizontales*¹⁴, de un "nosotros". El tratamiento de voz que plantea O' Donnell (1997) parece ilustrativo para definir las acciones de los vecinos en tanto actores políticos, haciendo referencia a la dimensión de la palabra y la acción política¹⁵. Sus acciones impactan en la agenda pública *"formando una opinión pública democrática y abriendo el debate político. [...] Las acciones colectivas, en este preciso sentido son formadoras de público, lo cual las hace condiciones*

¹⁴ Al respecto ver O' Donnell (1997)

necesarias para una sociedad civil activa." (Naishtat, 1999:71) y de creación y fortalecimiento de lazos horizontales.

"Salir a la calle" además significó hacerse "visibles" ante el resto de la sociedad y ante el Estado al cual demandan. Las acciones de los vecinos recuperan una dimensión que *"rescata la facultad de actuar, genera poder por la acción conjunta de muchos y se coloca en la esfera del interés público"* (Lafer, 1997:62). La seguridad se politiza como bien público, y en esta acción es donde se despliegan diferentes valores acerca de lo que debe ser y de lo que se espera que sea; y es en las acciones colectivas - producidas con otros y contra otros - en donde los vecinos se revelan como actores políticos.

Los vecinos en sus acciones colectivas otorgaron sentido a su experiencia, y en sus acciones construyeron lazos horizontales a partir de una identidad colectiva a la vez que de mecanismos diferenciadores. La categoría de vecino, va adquiriendo significación a través de las acciones de los sujetos, y es utilizada como herramienta política de acción conjunta que los legitima en sus demandas. A través de sus acciones los vecinos otorgan sentidos a lo que entienden por seguridad, a las formas en que debería resolverse la inseguridad, a quién tendría responsabilidad para resolverla, y en base a ello orientan sus acciones. Uno de los objetivos principales para los conjuntos de acción descritos se refiere a lo que entienden como el principal factor de seguridad, la policía. Y en base a ello, Juvesa y Vecinos Solidarios definen como una de sus acciones principales relacionarse con la policía local. Pero ¿cómo se establecen estas relaciones?

¹⁵ Como contrapartida de la "voz" estaría el silencio, en momentos de represión de Estado. O'Donnell (1997)

Capítulo 3

Un *'buen club'* que beneficia a sus miembros¹...

Los vecinos se movilizaron por una sensación generalizada de inseguridad, basada no sólo en el miedo a ser *"víctimas del delito"*, sino también en la *"desconfianza"* y un sentimiento de *"desprotección"* hacia aquellas instituciones que a su criterio debían resolver el problema de la inseguridad.

Son los propios vecinos quienes - organizados para demandar seguridad al Estado - fueron determinando a qué instituciones deberían recurrir. De esta manera, fueron definiendo qué acciones y cuáles metas eran necesarias para alcanzar tal fin específico. Juvesa y Vecinos Solidarios plantearon como uno de sus objetivos principales, relacionarse con las agencias del sistema penal formal: la agencia policial y la agencia de justicia; y en base a tales objetivos orientaron sus acciones colectivas.

A través de las relaciones que establecieron con las agencias del sistema penal locales, la policía y la fiscalía del barrio, los vecinos van definiendo un sentido propio de seguridad, y a su vez, van construyendo una relación diferencial de *los "vecinos"* respecto de otros integrantes de la ciudad. Es decir que, los lazos o la trama de relaciones que Juvesa y Vecinos Solidarios establecen con las agencias del Estado, los coloca en situaciones de poder respecto de otros. Relaciones de poder, en cuanto serán los vecinos quienes definan sobre qué y sobre quiénes recaerá el sistema penal, y en quiénes resultarán los *"beneficiarios"* de un *"servicio"* que se supone es un *"bien común"* y por ello un derecho de todos.

Vecinos y agencia policial

Dos objetivos son resaltados por Juvesa y Vecinos Solidarios. En primer lugar, la *"necesidad"* de una presencia permanente de las agencias policiales en el espacio público como factor de seguridad; en segundo lugar, la *"necesidad"* de relacionarse con las fuerzas de seguridad. En base a esos dos objetivos orientan sus demandas y estructuran sus acciones

¹ Al respecto ver Hope (1995) citado en Crawford (1998) *"Prevención del delito y seguridad comunitaria. Política, acción de"*

colectivas.

Sin embargo, los vecinos no dejan de presentar cierta ambivalencia y ambigüedad respecto de las percepciones que tienen acerca de la agencia policial como institución y acerca de las funciones o el modo de su accionar. Como se dijera anteriormente, uno de los factores principales que los vecinos definieron como *"movilizador"* fue la sensación de *"desconfianza"* y *"desprotección"*. La agencia policial, es una de las instituciones a la que los vecinos apunta entre sus reclamos por seguridad. En virtud de ello, deberíamos determinar cómo y ante qué cuestiones los vecinos sienten desconfianza respecto de las fuerzas de seguridad.

La desconfianza

La sensación de desconfianza hacia la agencia policial se basa fundamentalmente, en las experiencias que los vecinos han tenido con la misma. Los vecinos recurren en primera medida a la comisaría local a hacer sus denuncias y peticiones por mayor seguridad. Sin embargo, según sus relatos, se encuentran con que la policía *"no responde"* o si lo hace, lo hace en forma *"ineficiente"*.

"La policía no responde."

"En una oportunidad llamé por teléfono a la comisaría porque había un coche sospechoso en la puerta de mi casa y no me contestaron."

"Yo no hago las denuncias, ¿para qué sirve? Para el seguro nada más."

"Yo empecé a sentir detonaciones, estaba en mi casa con mi familia, y entonces lo primero que hicimos fue llamar al comando radioeléctrico. Me dicen 'Sr. Quédese tranquilo, en la zona donde Ud. dice hay un tiroteo'. Imaginate, un tiroteo y me dicen que me quede tranquilo, que los móviles están dirigiéndose hacia el lugar. Conclusión, los móviles no vinieron, entonces llamo de nuevo, y me dicen 'Sr. diríjase a la comisaría de su zona', ¿cómo al comisario de mi zona? Antes me habían dicho que ya estaban viniendo y ahora que no es la jurisdicción de la comisaría."

Las experiencias narradas por los vecinos hacen referencia a una *"falta de respuesta"* de la policía. A esta falta de respuesta los vecinos otorgan ciertas interpretaciones vinculadas a *"una falta de información adecuada para el vecino"*; *"falta de profesionalismo"*; *"falta de*

gobierno y prácticas". En: Crime prevention and community safety. Politics, policies and practices. Essex, Longman.

agilidad o llegadas a destiempo"; *"un accionar burocrático y que no resuelve nada"*, entre otras cosas. Por otra parte, los vecinos dicen que en sus "encuentros" con los agentes de policía, se enfrentan a argumentos tales como: *"no tenemos patrulleros"*, *"no tenemos personal"*, *"no tenemos presupuesto"* que pueden resumirse en la frase: *"no tenemos herramientas necesarias para combatir el delito"*. La *"falta de herramientas"* que la policía asevera tener, se atribuye tanto a *"bienes materiales"*, es decir, presupuesto, elementos básicos, patrulleros, chalecos antibalas, entre otros; como así también a otro tipo de *"sustento"* o *"apoyo para realizar sus tareas"* que la policía adjudica a *"las leyes"* o a *"la justicia"* en general. En este sentido, la agencia policial muchas veces atribuye su *"inacción"* frente a ciertos acontecimientos, a que *"no tendría sentido detener a ciertas personas ya que la justicia los suelta"* o utilizan el argumento de *"entran por una puerta y salen por la otra"*.

Todas estas experiencias de encuentros con los agentes de seguridad se enmarcan en lo que los vecinos entienden como una *"policía ineficiente"*. La desconfianza hacia el accionar policial - relacionada con su *"falta de respuesta"* - percibida como *"ineficiente"* genera en los vecinos un sentimiento de desprotección: como no responde, o lo hace en forma ineficiente *"los vecinos nos sentimos desprotegidos"*. Y es en la propia sensación de desprotección en donde ancla la ambigüedad, así, a la vez que los vecinos dicen sentirse *"desprotegidos"* otorgan a la policía la significación de *"protección"*, es decir, entienden es la policía quien debería protegerlos. De esta manera, es a la agencia policial a la primer institución a la cual recurren, y esta acción tiene una significación diversa a la hora de interpretar en dónde los vecinos ubican el factor de seguridad: la policía es definida como quien les proporcionaría seguridad.

Debe señalarse que no son éstos los únicos elementos que construyen una imagen negativa sobre la Policía Federal. En muchos casos se menciona la posible participación de la policía en hechos delictivos y actos de corrupción, en menor medida se menciona el *"temor"* relacionado a la *"historia Argentina"* y al *"pasado reciente"*, sin embargo, no son señalados los casos de *"gatillo fácil"*² que han sido ampliamente difundidos por los medios de comunicación durante los últimos años. La imagen negativa que se tiene de la policía como institución, por lo tanto, no se construye mayoritariamente a través de esta trama de interpretaciones, es decir, no son estos los significados que más se destacan en relación con el accionar *"deficiente"*

² Al respecto de los casos de *"gatillo fácil"* y violencia policial, ver Pita (1999) entre otros.

de la policía por parte de los vecinos en general, ni tampoco son los que los organizadores de estos conjuntos de acción atribuyen como cuestiones principales en este contexto. Consecuentemente no son los que determinan sus acciones colectivas. La trama de significados en los que parecen moverse Juvesa como Vecinos Solidarios se relaciona con una sensación de desconfianza vinculada al mal funcionamiento del accionar policial relacionado con una idea de "servicio" que la policía debería brindar a los vecinos, y que pueden resumirse en la idea de "respuesta": respuestas a sus denuncias, respuestas ante sus llamados, entre otros.

Frente a estas experiencias entonces, los vecinos realizan acciones conjuntas con la finalidad de exigir a la policía a que "realice su tarea", aquella que ellos consideran debe realizar. De esta manera, proponen como uno de sus objetivos "recomponer" la confianza a través de su relación con la policía local. Esta "recomposición de lazos" por medio del acercamiento entre vecinos y policía, es entendida en un doble perfil, por un lado, tiene la intención de denunciar a la policía su propia "ineficiencia"; por otro, se trata de "escuchar" las necesidades de la institución. Control y colaboración se constituyen en dos caras que expresan la relación entre vecinos y agencias de seguridad.

Relaciones entre vecinos y policía local

- *Cercanía y distancia*

Las acciones que llevaron a cabo Juvesa y Vecinos Solidarios en relación a la agencia policial se vinculan al tipo de relaciones que tuvieron con la institución policial y que caracterizaremos como de "distancia" o de "cercanía". Las relaciones de cercanía se ligan a relaciones previas que los vecinos tuvieron con la institución. El tipo de relaciones que los vecinos mantienen con la agencia de policía determina a la vez que estructuran las acciones que cada uno desarrollará.

Los criterios para el establecimiento de enlaces al interior de los conjuntos de acción son ilustrativos para comprender estas relaciones. Así, muchas veces los criterios se definen a partir de la pertenencia a un mismo grupo. Los grupos pueden ser de parentesco, de amistad, de vecindad (territorial), de pertenencia a una misma asociación – como consorcios, o la

Sociedad de Fomento -, laboral - como la Unión de Comerciantes de Saavedra - o a agrupaciones como "Amigos de las comisarías".

Un factor importante para describir estas relaciones se refiere a las relaciones previas a la formación de los conjuntos de acción que los vecinos mantenían con la agencia policial local. En el caso de Juvesa, las relaciones con la policía pueden ser caracterizadas como de cercanía.

En primer lugar, las relaciones de cercanía entre vecinos y policía, se expresan a través de quiénes integran y participan de Juvesa. El primer tipo de relaciones es la de parentesco. Muchos integrantes de esta organización son familiares de policías, así, en una reunión organizada por Juvesa era posible escuchar:

"Entonces yo digo una cosa, mientras haya, yo no quiero que maten a la policía porque hay buenos, en un país hay que separar lo podrido de lo bueno, ¿no es cierto?, entonces las muertes de los policías también me duelen a mí, porque yo tengo mi hermana policía..."
(Vecina integrante de Juvesa)

De esta manera, se hace referencia a un parentesco sanguíneo, es decir una relación directa de familiaridad entre algunos de quienes integran Juvesa y la agencia policial. En segundo lugar, las relaciones de cercanía se expresan a través de relaciones de amistad.

En tercer lugar, se manifiestan en relaciones por similitud de ocupaciones. En muchos casos se expresa "entendimiento" hacia la estructura y accionar policiales, asimilando otras "ocupaciones" con la que se supone desarrolla la agencia de seguridad. En una reunión organizada por Juvesa, un integrante decía respecto de la actuación policial:

"Yo tengo una experiencia importante porque soy oficial de marina ¿eh? He comandado y puedo decir lo que he hecho, un buque funciona cuando hay disciplina, y cuando el que manda tiene disciplina ¿Por qué? Porque el que manda es uno y la disciplina hay que llevarla adentro todos." (Vecino integrante de Juvesa)

Por último, las relaciones de cercanía con la institución policial, se expresan a través de la "pertenencia" a las agrupaciones de "Amigos de las comisarías". Se trata de un grupo de pertenencia que tiene mayor influencia respecto del tipo de relaciones y percepciones que

establecen con la agencia de policía. Las denominadas "Agrupaciones de amigos de las comisarías"³, en adelante AAC, funcionan en todas las comisarías de la Ciudad. Son organizaciones tradicionales entre policía y vecinos. Estas agrupaciones están compuestas por un grupo de vecinos que habitan en una misma jurisdicción policial. Una serie de agrupaciones de cada comisaría se ligan a unas mayores de cada circunscripción que a su vez, se unen en una Comisión Central cuya sede es el Departamento Central de Policía. Cada uno de estos "niveles" tiene un presidente y una comisión directiva que dirige y organiza las actividades. Las autoridades son elegidas por los vecinos que integran la agrupación. Las AAC, tienen como función principal proporcionar apoyo económico y material a la comisaría y tienen como objetivo *"consustanciar al vecindario con las autoridades y el personal e instar a que colabore con la tarea de su comisaría"*.

De esta manera, los "amigos" son quienes tradicionalmente prestan colaboración a la agencia policial y quienes se constituyen en el grupo más cercano a la policía. En este tipo de relación, se ponen en funcionamiento unas transacciones que en principio podemos denominar recíprocas de servicios y bienes materiales.

Quienes integran las agrupaciones de AAC, no sólo participan de Juvesa, también lo hacen de Vecinos Solidarios, sin embargo, tienen una relación más estrecha con la primera, ya que el *ego* u organizadora principal pertenece a la agrupación de "Amigos de la comisaría 49ª" cuya jurisdicción es el barrio de Saavedra. Como se mencionara en el capítulo 2, Juvesa, se organiza con mayor énfasis a partir del *ego* hacia los integrantes del conjunto, es decir, son las decisiones de su organizadora principal las que determinan las acciones a desarrollar. Podríamos decir, que se estructura en círculos concéntricos, que van desde una relación de cercanía con los "policías" hasta una situación de mayor "distancia" con los mismos, y en virtud de ello influye más directamente en este conjunto de acción. De esta forma, una de las características principales de Juvesa es su relación previa con la policía.

Las relaciones que hemos denominado de cercanía con la institución policial, se ponen de manifiesto a través de las distintas convocatorias que realiza Juvesa por medio de volantes que reparten en el barrio. En ellos se observa una clara identificación con la agencia policial:

³ Este tipo de organización se establece en 1935 a través de un decreto del poder ejecutivo, bajo la forma de Comisión Vecinal, que establece *"la federación de todas las Comisiones vecinales que en adelante se denominan agrupación amigos de"*

"Sr. Vecino y comerciantes de la comisaría 49ª"

"Los vecinos de las 500 manzanas de la jurisdicción de la seccional 49ª"

"El comisario de la seccional 49ª y la Comisión Vecinal convoca a los vecinos del barrio a participar de la reunión a realizarse el día ..."

Juvesa utiliza a la seccional policial como herramienta para convocar a los vecinos, son "los vecinos de la seccional 49ª" o "de la jurisdicción" y no los "vecinos de Saavedra" o los "vecinos del barrio" la forma en que estos vecinos se identifican.

Muchas veces las relaciones cercanas se expresan en una "defensa" directa de "los policías". En una reunión convocada por Juvesa y la Interbarrial, una vecina planteaba:

"Justamente voy a hablar de lo que hablaba el señor de los derechos humanos, yo me pregunto muchas veces [...] porque los derechos humanos es todo, no solamente las Madres de Plaza de Mayo... escúcheme, dígame si para Ud. en este momento, por más que diga que la policía es corrupta ¿no?, Nosotros pensamos, la policía, pero fijese que son seres humanos que necesitan respeto ¿alguna vez se vio a alguien de los derechos humanos haciendo un homenaje a los pobres policías que los están matando como, como, como ratas, como cualquier cosa?" (Varios vecinos responden: "nunca")

En esta exposición se manifiesta una clara defensa de los "derechos" de los policías, que tiñe en muchas oportunidades las demandas de seguridad de los vecinos hacia una demanda de seguridad de "los policías".

De parentesco sanguíneo directo, de relaciones de amistad, por similitud de ocupaciones o por la pertenencia a la Agrupación Amigos de las Comisarias, la cercanía expresada en la relación entre vecinos y policía se manifiesta a modo de círculos concéntricos desde el *ego* hacia el resto de quienes integran Juvesa.

En el caso de Vecinos Solidarios, como se dijera anteriormente, también participan personas que integran las AAC, pero en este caso, hay una relación de mayor distancia entre este conjunto de acción y la policía, debido a que – distinto a Juvesa – los organizadores o

las comisarias". Al respecto ver Eilbaum (2000), "La policía 'al servicio de la comunidad'. Viejas prácticas policiales y nuevas políticas." Tesis de Licenciatura. Facultad de Filosofía y Letras. U.B.A.

núcleo, en términos de Mayer (1980), no participan de este tipo de agrupaciones, y no se expresa en ellos una identificación familiar con la agencia de policía. Esto puede observarse en una reunión que realizó Vecinos Solidarios para la Red, en ella, uno de los organizadores principales de este conjunto de acción decía:

S. Organizador de Vecinos Solidarios (V. S.): *"Lo único que les pido si se pueden presentar, porque nos hemos presentado todos y, quiénes son y más o menos de qué barrio son, para saber de qué zona son..."*

Vecino: *"Yo soy Norberto de la 22ª"*

S. Organizador de V. S.: *"¿Qué es la 22?"*

Vecino: *"La comisaría 22ª"*

S. Organizador de V. S.: *"Ah, ¿y Ud.?"*

Vecino: *"Pasando Vidal, un poco más de la 16ª"*

S. Organizador de V. S.: *¿De dónde?"*

Vecino: *"De la 16ª"*

S. Organizador de V. S.: *"¿De la comisaría 16ª?"*

Quienes se presentaron como *"de la 22ª"* o *"de la 16ª"* son vecinos que participan de las AAC. Estos vecinos – como se dijera anteriormente – manifiestan una identificación con la jurisdicción policial, diferente a los organizadores de Vecinos Solidarios, quienes expresan confusión ante este tipo de identificación. Vecinos Solidarios, aunque más lejos de identificarse con la agencia policial que el otro conjunto y no tener relaciones previas a la formación de conjuntos de acción con la misma, no obstante, interacciona con la institución, uno de los objetivos principales de este conjunto es establecer una relación más cercana con la policía, de esta manera se insta a los vecinos a que se presenten ante la comisaría local:

"Bueno, una vez que están medianamente organizados más o menos se conocen todos [...] es bueno que hagan un primer contacto con la policía, van a la comisaría un grupo de vecinos, si quieren va toda la cuadra, no hay ningún problema, y dicen: 'Mire, nosotros somos de la cuadra tal y nos organizamos bajo el Plan Alerta'." (S. Organizador de Vecinos Solidarios)

Desde relaciones más cercanas a unas de mayor distancia con la agencia policial, ambos conjuntos de acción tienen como principal objetivo acercar al resto de los vecinos a la institución policial.

De esta manera, no debiera verse a Juvesa y Vecinos Solidarios como opuestos si se compara el tipo de vinculaciones que mantenían con la policía local, por el contrario, se podría decir que la tendencia general de ambas organizaciones es hacia una relación de mayor cercanía con la institución policial, planteada explícitamente en uno de sus objetivos principales como la "necesidad" de *"relación entre policía y comunidad"*.

- *Colaboración y control*

El objetivo expreso de Vecinos Solidarios y Juvesa de relacionarse con las fuerzas de seguridad locales, es decir, generar relaciones de cercanía entre vecinos y policía, que tiene como meta principal *"recomponer la confianza y los lazos con la institución"*, se manifiesta a través de otro tipo de relaciones que denominaremos de colaboración y control.

Como se dijera con anterioridad, uno de los objetivos de este acercamiento se relaciona tanto con hacer explícita la "denuncia" a la propia policía acerca de su "ineficiencia" como así también intentar "escuchar" los problemas que la agencia policial dice tener. De esta manera, control y colaboración se constituyen en otro eje de relaciones ambivalentes.

En el caso de Juvesa, las relaciones tradicionales de AAC determinan el significado de la relación vecinos policía como las acciones que desarrollaron. La forma de relacionarse en el caso de las AAC se basa en una relación recíproca de intercambio de bienes materiales y servicios. Es decir que, en términos generales, estas agrupaciones funcionan a modo de "cooperadoras" que recaudan ciertos "bienes" a cambio del "servicio de seguridad" que brinda la Policía Federal. Ilustrativo de ello, es el relato de uno de los integrantes de Amigos de las comisarías acerca de su funcionamiento:

"Tratamos que [la comisaría] funcionara para que cuando todos los vecinos los necesiten este grupo esté al 'servicio de la comunidad', como tiene que ser, es lo que queremos [...] Tratamos de poner entre todos algo como para manejar este presupuesto, como para que la comisaría funcione. Y si Uds. llaman a la comisaría que alguien lo atienda porque nosotros pagamos el teléfono: los vecinos. Que tengan luz cuando la prenden porque pagamos la luz, que tengan el papel, la computadora, que tengan lugar para sentarse, agua caliente, para que cuando se termine el turno se puedan pegar un baño caliente, que haya baños, inodoro, que haya toallas, lo más elemental de la casa que esté funcionando, y de eso nos hemos ocupado. Y de

alguna manera, de transmitir a los vecinos y asociarlos a la agrupación amigos, consejos básicos dados por los mismos policías para que haya prevención del delito [...] Hagan lo que la policía pide, que colaboren con ellos en el plan de lo que es la prevención, llamar antes, no después, bueno, y eso es lo que hacemos hace seis años la policía y la agrupación de amigos.”
(Presidente de la Agrupación Amigos de la comisaría 35ª)

Elementos primarios como papeles o toallas; el pago de servicios básicos como el teléfono o la luz; o la provisión de mobiliario como sillas o computadoras, es decir, “bienes materiales” son intercambiados por el servicio de la policía, quien “a cambio” se encargaría de “aconsejar” a la población para prevenir el delito. De esta manera, la función de “amigos” es en algún sentido, la de constituirse en “intermediario” entre policía y demás vecinos del barrio, tanto para “difundir” la labor de la policía como para que los vecinos “colaboren” en proveer bienes a la institución.

Los vecinos recurren en primera medida a la policía local para denunciar y exigir seguridad, pero en estos encuentros dicen “enfrentarse” a argumentos policiales que podrían resumirse en la frase: *“no tenemos herramientas para combatir el delito”*. De acuerdo al tipo de relaciones que los vecinos mantuviesen o no con la policía, se podrán interpretar los significados que los mismos atribuyeron a este tipo de explicaciones dadas por la agencia policial, por otra parte, de acuerdo a estas interpretaciones podrán comprenderse las acciones que cada conjunto de acción desarrolló en relación a la institución policial. .

Juvesa, en el marco de las acciones colectivas que se propusieron, esto es *“peticionar”* a las diferentes autoridades que a su parecer tengan competencia en la resolución de la problemática de la inseguridad, realiza reuniones en donde convoca al personal de mayor jerarquía de las comisarías y a los vecinos del barrio. En su doble intención de que por un lado los vecinos se quejen sobre los diversos conflictos que se presentan con la institución y exijan a la policía del área lo que a su parecer sería un *“buen funcionamiento”* de la misma, y por otro, que los vecinos *“escuchen”* los problemas de los agentes de seguridad para intentar resolverlos. Las relaciones previas y de mayor cercanía que Juvesa presenta respecto de la institución policial, resulta en una suerte de *“continuidad”* de las funciones que realizan los AAC. En este sentido, las convocatorias que Juvesa realiza por medio de volantes son ilustrativos de la continuidad de estas funciones:

"Hemos solicitado asimismo, más efectivos y más medios para NUESTRA SECCIONAL. SEÑOR VECINO: Acompañenos en esta lucha. Lo esperamos todos los tercer miércoles de cada mes en Tronador 3851. Junta Vecinal Saavedra (sin fines de lucro ni banderías políticas)"

"Luego de la reunión del 25-11-96 hemos conseguido: patrullaje del barrio, 3 patrulleros y 2 motos, 1 carro de asalto, 12 hombres más para la comisaría 49a y personal adicional de otras comisarías. Por primera vez en varios años la policía ingresó en Barrio Mitre. Sabemos del buen accionar de la comisaría 49a pero no es suficiente. Necesitamos su adhesión permanente para trabajar por la seguridad, por la prevención y mejor justicia. Preocúpese y ocúpese. Seamos conscientes que el dormirmos en los laureles hará que todo lo logrado, paulatinamente se pierda. La seguridad nos atañe a todos. Necesitamos más efectivos, traslado de la comisaría 49a. al centro del barrio, reconstrucción del destacamento en Av. Gral. Paz y Balbín, mejores leyes de fondo en materia penal. Juvesa escucha todos los terceros miércoles de cada mes a las 21 hs. en Tronador 3851. Asista y juntos trabajaremos para alcanzar los objetivos. "

En primer lugar, se insta a los vecinos del barrio a que cooperen con la policía del área, de esta manera, se propone ampliar las redes sociales en su función de intermediario con el resto de los vecinos. En segundo lugar, se establece una continuidad en cuanto al tipo de intercambio y colaboración que realizaba AAC, colocando en el centro del problema de la inseguridad la necesidad de que se mejoren las condiciones de la policía del área.

Por otra parte, Juvesa extiende las tradicionales demandas policiales de pedido de "elementos para combatir el delito" no sólo hacia los demás vecinos del barrio, sino también hacia el Estado. De esta manera, esta organización articula sus propias demandas al Estado por mayor seguridad con las demandas que la institución policial efectúa usualmente. Una de las peticiones que Juvesa realiza al Estado, se refiere a "dar más instrumentos materiales a la policía", así lo expresan por ejemplo, en una carta dirigida al entonces Presidente de la República:

"Le solicito con carácter de urgencia la solución de esta realidad de la Seccional N° 49ª. [...] Ud. no desconoce el desguace producido en la Policía Metropolitana desde hace muchos años, ya sea de efectivos policiales, patrulleros, motos, medios de comunicación, chalecos antibala, etc.[...] En lo que respecta a mi barrio desde que asumió el gobierno de La Alianza, hemos sufrido permanentes retiros de Policías denominados "Convocados", la quita del Operativo Cerrojo sobre Av. Gral. Paz, tenemos patrulleros y motos rotas, [...] todo ésto hace que se

tenga que cubrir con no más de cuarenta hombres, quinientas manzanas cada ocho horas, siete bancos, se retiran efectivos para cubrir otras jurisdicciones o manifestaciones ¿cómo se hace prevención?"

De esta manera, la forma tradicional de colaboración con la comisaría local entendida como la "provisión" a la institución de "bienes materiales" se extiende y amplía a través de las demandas por seguridad que Juvesa realiza al Estado. El pedido de bienes materiales ya no es entendido en su versión local y acotada a bienes básicos que requiere una seccional del barrio, sino que se trata ahora de pedir mayor presupuesto para la Policía Federal, mayor cantidad de efectivos, patrullas, a la vez que operativos especiales específicos en la zona. Esto redundando entonces en la articulación de demandas de la propia Policía Federal hacia el Estado en las demandas de seguridad de los vecinos. A la vez que demandar en *beneficio* de los policías que supone el *beneficio* para los vecinos, Juvesa va configurando un sentido propio de seguridad que coloca en el centro de la escena a la Policía como productor por antonomasia de seguridad.

La colaboración se expresa entonces, basándose en las antiguas relaciones de AAC recíprocas de bienes materiales y servicios en una expresión más amplia hacia el Estado. Pero también, se expresa en una canalización de las propias demandas de la Policía Federal hacia el Estado. La colaboración ya no es sólo una relación recíproca de bienes y servicios, sino también un apoyo que legitima a la agencia policial como institución.

Por otra parte, la segunda intención de Juvesa en cuanto al objetivo de acercamiento de vecinos a la policía local es, como se dijera anteriormente, denunciar a la agencia policial su "*ineficiencia*" a la vez que exigir de la misma un "*buen funcionamiento*". En este sentido, podríamos decir, que tienen como otra de sus metas controlar a la vez que colaborar con la institución. Sin embargo, el campo de significados en que se mueve Juvesa, expresado en sus relaciones previas y cercanas con la institución, da un marco acotado para el control de la agencia policial, que se reduce a que los vecinos sean "*atendidos*" por el personal de la seccional a la vez que "*respondan*" a los pedidos en caso de presentarse situaciones de peligro. Ilustrativo de ello, es una reunión que Juvesa realizó con los vecinos del barrio convocando al comisario de la zona. La organizadora principal se presentó diciendo:

"Sabén que estas reuniones se hacen con la intención de que los vecinos planteen [...] al

comisario, [...] cuál es la problemática de la zona que nos toca hoy y cuál es su función en nuestro barrio, como algunos modus operandi que venimos desarrollando en la zona, vamos a hablar un poco más de prevención. [...] A cada uno de ustedes le hemos entregado lo que presentamos durante el mes de julio al Sr. Jefe de la Policía Federal, porque nos faltan recursos, comandos y técnicos en la seccional. Hemos anoticiado de los problemas que estamos pasando al Sr. Presidente de la República, que también le mandamos una carta. [...] Así que yo les pido que el que quiera preguntar que pregunte, que el que se quiera quejar que se queje, que hablemos con absoluta libertad todos. Llamo en primera instancia al Sr. Comisario para que se presente y después sucesivamente ustedes le pregunten lo que quieran. Gracias.”

De este modo, la organizadora de Juvesa insta a los vecinos a que se “quejen” con el comisario local, a la vez que de acuerdo a las acciones colectivas que venimos describiendo desarrolla esta organización, remarca los “pedidos” que realizaron a las autoridades públicas para conseguir mayores recursos para la policía del barrio. Luego se presentó el comisario diciendo:

“Yo me voy a presentar: Soy el Comisario de la seccional 49ª [...] Si bien estas reuniones que convoca la Sra. Cristina [...] para hablar sobre el tema que aqueja a todos los vecinos, que es “seguridad”, la seguridad de los vecinos. Sabemos que son grandes las falencias, la comisaría 49ª son quinientas manzanas y bueno [...] tenemos que adaptarnos a este sistema hasta que se produzcan los cambios que todos estamos esperando: los cambios de legislación, mayor cantidad de personal, o aumento de personal para que esté en la calle, como quieren todos los vecinos. Así que para poder complacer a cada vecino en particular tendría que tener un agente en cada esquina, podemos llegar a tener sectores [...] que un agente esté más cerca de un grupo importante de vecinos para que puedan ser socorridos en los casos de urgencias. También [...] hoy día se dispone de servicios fijos para familiarizar más a los vecinos con el personal. Es un adelanto, si bien falta personal para implementar este servicio de una forma más eficiente, son cambios que se están produciendo. [...] Por eso es les pedimos a los vecinos que por intermedio de nuestros centros de emergencias, si observan la presencia de personas sospechosas que cometen o están por cometer algún delito, no dejen de llamar al centro de emergencias. De esta forma mover al patrullero para que concurra antes de que ocurran los hechos. Ese es más o menos el mecanismo que vamos a usar ahora hasta que surjan los cambios que todos esperamos con el cambio de legislación. [...] Si bien en la comisaría falta personal, en este barrio por la gestión organizada de la Sra. C. R. de Juvesa, en relación a otras comisarías tienen más personal, esta comisaría tiene mayor personal que otras comisarías, pero son casos excepcionales, por la gestión realizada por la Sra. C. R.”

En este escenario de interacción observamos cómo el comisario se presenta ante los vecinos, y remarca en una situación ambigua: tanto las “*falencias*” como los “*intentos de cambio*” para lograr “*mayor eficiencia*” para los vecinos. A su vez, resalta la “*importante gestión*” realizada por la organizadora principal de Juvesa en cuanto a las ventajas que supuestamente tiene esta comisaría respecto de otras. Por su parte, los vecinos plantean al comisario:

Vecina: *“Yo quería hacer una pregunta. Yo en una oportunidad llamé por teléfono a la comisaría porque había un coche sospechoso en la puerta de mi casa y no me contestaron.”*

Comisario: *“¿Llamó al comando radioeléctrico?”*

Vecina: *“No.”*

Comisario: *“Uno de los motivos por los que tenemos el registro de llamadas es porque allí figura su llamado. Si yo no tengo la queja inmediata suya no me entero, por eso este sistema es para que usted me entere si la han atendido o no la atendieron. [...] Si usted cuando llama no es atendida, o si no la satisfacen puede hablar con el comisario. Esta es una de las maneras de corregir nuestros defectos, por eso ofrecemos estas reuniones, por eso ofrecemos nuestros servicios para resolver los problemas, la problemática de la zona, podemos ir corrigiendo los errores.”*

Los reclamos de los vecinos respecto del accionar policial se reducen como se ve en este caso, a la “*falta de respuesta del personal policial*”. El comisario, en una retórica del “*servicio a la comunidad*” responde e insta a que los vecinos se quejen en forma directa a la autoridad de la seccional para “*corregir*” los errores e intentar “*resolver*” los problemas de los vecinos. Por su parte, la organizadora principal agrega a esta conversación:

“Yo les quería decir que cuando uno llama por teléfono a la seccional, si el patrullero no responde, por favor vuelvan a llamar y piden con el principal de la seccional. Si el principal tampoco responde, bueno, al otro día, si no está esa noche el comisario o el subcomisario, es muy importante que se vuelva a reiterar el llamado y que quede registrado que llamó y que no le respondieron. . Entonces esto hace que alguien tenga que corregir defectos, porque si usted se quedó mirando desde el balcón amargada porque no le dieron respuesta. Entonces es importante que vuelvan a reiterar el llamado así se pueden tomar las medidas correspondientes. ¿Por qué? ¿Cuál es la cuestión? El comisario, es él quien los va a recibir.”

De esta manera, la organizadora refuerza el sentido de “*queja*” y “*exigencia*” que

deben tener los vecinos hacia la policía. Al finalizar la reunión dice:

"¿Algún vecino tiene otra inquietud? Bueno, entonces terminamos la reunión, saben que tienen que llamar a la seccional 49a. El señor comisario y los subjefes están para atenderlos a Uds., es muy importante que nos acostumbremos a este mecanismo de diálogo, queja, denuncia, reclamo. Es la única forma que tenemos de cambiar la historia, recuerden siempre que ante cualquier eventualidad ya sea que tienen que llamar a la seccional, al comando a quien fuese, si son víctimas de un delito que tengamos esa desgracia, por menor que sea el hecho, un arrebato, la bolsa de pan o lo que fuese, realicen la denuncia porque sin denuncia no hay delito, sin delito no hay patrullaje y presencia policial, porque no vivimos en Suiza, entonces, y así jamás llamaremos la atención de nuestros gobernantes, la participación y el control de gestión es fundamental, gracias a todos por venir."

Consecuentemente, se propone el control a la vez que la colaboración con la agencia de policía. Sin embargo este control se reduce al cumplimiento de los deberes del funcionario de policía, en cuanto a las respuestas a las denuncias de los vecinos. Por su parte, Juvesa agrega además una función didáctica hacia los vecinos para que "denuncien" los "hechos delictivos" ya que "sin denuncia no hay delito, y si no hay delito no hay patrullaje ni presencia policial, por lo tanto no hay respuesta de los gobernantes". El control, parece enmarcarse en la colaboración.

Podemos concluir respecto de Juvesa que su vinculación estrecha con la policía es la que tiñe en gran medida sus formas de acción a través de sus prácticas como sus discursos. Juvesa manifiesta entre sus demandas al Estado por mayor seguridad un tipo de demanda que muchas veces redunde en un "eco" de los argumentos y demandas policiales. Este esquema de acción se repite en todos los grupos que integran y se nuclea en la Interbarrial.

En el caso de Vecinos Solidarios, los vecinos parecen atribuir a la agencia policial mayor responsabilidad en la ineficiencia de su accionar. Por ese motivo proponen como uno de sus objetivos explícitos el "control de gestión vecinal" de la institución a la vez que la colaboración. Por otra parte su relación de mayor distancia con las fuerzas de seguridad también redunde en el tipo de acciones que desarrollan como en las interpretaciones que realizan acerca del accionar policial.

De esta forma, Vecinos Solidarios – a diferencia de Juvesa – hace su propia interpretación acerca de la experiencia de dirigirse a la institución policial y encontrarse con los argumentos de *“no tenemos herramientas”*. Vinculan este tipo de discurso policial a una *“falta de responsabilidad”*, así decía el organizador principal con respecto al acercamiento con los agentes de policía:

“Todo acercamiento, ya sea uno angustiado, ya sea ‘aclaremos los temas, los tantos’, significa que vos estás asumiendo un compromiso, una responsabilidad; los tipos [los policías] no asumen una. Cuando vas [a la seccional], te dicen: ‘sí, pero yo no tengo balas, cómo quiere que esté en la calle si no tengo balas. [...] No tengo balas, no tengo municiones, ¿qué querés que haga?. Yo Mandrake no soy. [...]’. No, no sos Mandrake, el mago, pero macho, te estamos diciendo qué es lo que podés hacer vos, qué es lo que podemos hacer nosotros y que juntos hagamos algo; algo más de lo que estás haciendo vos. Que vos sólo ahora no podés, nosotros te podemos dar una mano. [...] Falta de responsabilidad, ‘Si yo no tengo balas, yo no tengo agentes. Y no, la culpa la tienen los judíos porque tienen un cuerpo de instituciones judías y un cuerpo de instituciones bancarias...’ Entonces uno... ‘no puedo tener tanta gente’, y así, ‘no puedo poner policía en la calle’. No pueden poner policía en la calle porque lo tienen muchos en destinos, en otros lados, destinos fijos. Entonces, no. No, no, no va, no va.”

Vecinos Solidarios coloca en la propia policía la responsabilidad de *“no poder”*, y no tanto en la falta de herramientas que la institución dice tener, y por ello, deciden controlar a la agencia policial. Las relaciones de mayor distancia como así también su objetivo expreso de controlar a la vez que colaborar con la agencia de seguridad, contribuye a la percepción de Vecinos Solidarios de que su relación con la policía haya sido *“oscilante”* o de acuerdo a *“quién esté como comisario”* en ese momento. Sin embargo, y en la medida en que este conjunto de acción se mantiene en el tiempo y se extiende en redes sociales más amplias, estas relaciones, según relatan los organizadores, *“parecen mejorar”*. De esta manera, Vecinos Solidarios, hace una interpretación diversa acerca de la *“falta de herramientas”* que dice tener la policía, y atribuyen a este discurso una forma de justificar la *“inacción”* por parte de la institución. En virtud de esta interpretación, Vecinos Solidarios, propone acciones diferentes a las que realiza Juvesa. Su objetivo es colaborar para *“optimizar recursos”* y mejorar la eficiencia del accionar policial.

“Cuando nos encontramos con que fuimos víctimas de delitos, [...] y entonces íbamos a la

policía, y la policía nos tomaba la denuncia, pero para lo único que servía era para el seguro, entonces la cosa moría ahí, y eso era repetitivo, reiterativo, era como algo que no tenía fin y, digamos, a uno lo ponía en un estado de desesperación, siente impotencia [...] entonces dijimos esto hay que cortarlo de alguna forma, [...] tratamos de encontrar algo [...] y encontramos un programa inglés que se llama algo así como 'el vecindario mira' que justamente parte de que los vecinos cumplan un rol de autoprotección entre comillas, porque no reemplazamos el rol de policía, [...] la idea es que esto funciona sobre todo por unidades que son las cuadras, es la mejor forma de organización."

El control a la vez que la colaboración que Vecinos Solidarios manifiesta entre sus objetivos debe comprenderse entonces, en el marco de las acciones colectivas que se propusieron efectuar. Proponen como acción conjunta un esquema de organización de vecinos por cuadras que han denominado Plan Alerta⁴. Uno de los objetivos explícitos en este esquema se vincula a generar una relación cercana entre *"policía y comunidad"*. El significado que atribuyen al acercamiento entre vecinos y policía a través de este esquema de organización se desarrolla en un doble perfil: por un lado controlar a la institución, y por el otro colaborar con la policía del área.

El esquema resumidamente se trata de la organización de vecinos por cuadra con el objetivo de *"autoprotgerse"*, para ello, los vecinos de una cuadra deben pasarse los teléfonos y realizar actividades conjuntas que ayuden a desestimar posibles hechos delictivos. En este tipo de organización se señala como un factor de vital importancia el contacto con la policía, ya que el esquema, como señalara uno de sus organizadores, *"no se propone reemplazar las tareas de la agencia policial, sino colaborar con la institución en las tareas de vigilancia"*. Vecinos Solidarios propone una vez organizada la cuadra que es denominada *"cuadra funcional"*, establecer relación con la policía:

"Van a la policía y se presentan diciendo que son de la cuadra tal y que se organizaron bajo el Plan Alerta [...] ¿con qué idea? Porque ellos tienen que saber que Uds. están organizados para que sepan que tienen un compromiso con Uds. y para ellos también es una tranquilidad saber que van a un lugar con información filtrada, porque muchas veces les pasa que los llaman de un lado para distraerlos y cometen robos por el otro, entonces si ellos saben que los están llamando de una cuadra, ellos van más a lo seguro y no están perdiendo el tiempo, ni gente."

⁴ El esquema de Plan Alerta será detallado en el capítulo 5. Aquí se quiere destacar uno de los objetivos del plan que es la

El control se establecería de esta forma, generando un *"compromiso"* por parte de la policía en cumplir con las tareas que los vecinos suponen debería realizar, pero al mismo tiempo, se establecería una colaboración con los funcionarios de policía, brindando información *"filtrada"*. A su vez, proporcionar información a la policía, significa para los vecinos una forma de *"aprovechar los pocos recursos"* que la institución dice tener:

"Los medios que tienen son bastante limitados, el comisario nos contaba el otro día que tienen para toda la jurisdicción, que son cuatrocientas cinco manzanas, en cada turno, cuatro patrulleros!, y para colmo con una vía en el medio, ¿no es cierto?, bueno, entonces, hay que tratar de aprovechar lo poco que se tiene utilizando el sentido común, entonces, cuando nosotros íbamos al principio decían: 'ésto no tenemos, no nos alcanza la gente, no tenemos ésto, no tenemos lo otro', y entonces qué había que hacer? Cortarse las venas o irse. Pero no, de a poco le fuimos encontrando la vuelta para que con los pocos medios que tienen poder utilizarlos, que sirvan para algo." (S. Organizador de Vecinos Solidarios)

Por lo tanto, la propuesta de Vecinos Solidarios en cuanto a la colaboración con la policía del área se vincula a la *"optimización de recursos"*, que se despliega en dos propuestas principales. Por un lado, a través de la organización vecinal por cuadras para que cuando se llame a la policía, ésta sepa que cuentan con *"información filtrada"*, esta información de vecinos haría que *"no desperdicien personal ni tiempo"*. Los vecinos colaboran en las tareas de *"vigilancia"* con la policía local:

"Para que con lo que tenemos, la policía sea lo más eficiente posible, y poder aprovecharlo al máximo para lograr un objetivo concreto que es el de la seguridad. Entonces, si el comisario no me puede poner un policía en cada esquina y un patrullero por manzana, nosotros como vecinos podemos tener un, cumplir de alguna manera con la función de la prevención y la observación, de forma tal, que cuando alguien llama a la policía, ellos ya saben, sabiendo que lo están llamando de una cuadra que está organizada, saben que hay una especie de filtro, primero, sabe que no es una falsa alarma [...] y por otro lado saben que están yendo a un lugar donde de alguna forma la presunción de que algo esté pasando es cierta ¿Por qué? Porque ya hubo una especie de consenso entre los vecinos de que era necesario llamar a la policía, entonces, ellos aprovechan mejor su personal, lo pueden aprovechar de otra forma, saben que cuando desplazan a un patrullero lo están desplazando por algo concreto y no por una falsa alarma [...] con lo cual estamos con los mismos elementos y los estamos utilizando

con más inteligencia, y bueno, y es lo que tenemos, después que pidamos que pongan más, pero bienvenido."

Por otro lado, como el objetivo principal es lograr *"mayor presencia policial en las calles"*, la otra propuesta que se vincula a la optimización de recursos es la utilización de *"bicipolicías"*:

"Hicimos un análisis de evaluación de costos, de horarios, tipo de cobertura, distribución de personal, proporción. [...] Y además, habíamos interrelacionado que en ese caso, cuando la policía baja con un esquema de presencia policial a través de bicipolicías, el mecanismo más importante de todos ellos era que, ellos, los bicipolicías, se tenían que transformar en aquellos motivadores de las redes. Por ejemplo, pasan por la calle y ven a una mujer que está baldeando con la puerta abierta y le dicen: 'Mire señora, esto no lo haga, eh? porque la pueden asaltar, le pueden entrar en su casa. Yo no voy a estar acá todos los días para que usted pueda baldear. Si quiere hacer eso, hable con sus vecinos, salgan de bares, se controlan, en fin, éste es mi celular.' Se presenta, habla, o sea, una política de franco acercamiento de la policía hacia la gente."

La utilización de bicipolicías sería una forma de solucionar la falta de patrulleros que la policía dice tener, por otra parte, Vecinos Solidarios señala que además de tener bajo costo, a través del recorrido de la policía en bicicleta, se podría establecer mayor contacto con la gente, el acercamiento con la comunidad, y brindar el servicio de seguridad, aconsejando a los vecinos.

De esta manera se proponen colaborar determinando la responsabilidad de la policía y desarrollando acciones que pretenden mejorar la eficiencia a la vez que la confianza en la policía local.

Al igual que Juvesa, parece haber una función didáctica en relación con el resto de los vecinos para instar a que éstos denuncien en la comisaría, y que si la agencia policial no responde o lo hacen de forma ineficiente, deben dar aviso al comisario.

"La policía es un servicio público, son empleados públicos, con lo cual si Uds. por ejemplo no establecen un contacto satisfactorio con la policía, vuelven a intentar y no pueden, Uds. tienen

todo el derecho de ir a hablar con el comisario, enfrentarlo y decirle: 'mire tal persona en tal circunstancia no satisfizo el control de mando, no nos brindó auxilio, no atiende las llamadas de auxilio que es el servicio.' Uds. tienen que exigir y ejercer el control de gestión, para hacerlo funcionar, presionando. [...] Entonces lo menos que les pedimos es que cuando los llamamos atiendan el teléfono, contesten el llamado y den una solución para el problema que estamos planteando."

De la misma forma que Juvesa, la "ineficiencia" radica y se resume en una falta de respuesta a los pedidos de "auxilio" por parte de los vecinos. De esta manera, el esquema propuesto de organizarse por cuadra tiene como objetivo controlar mejor a la policía, presionando y exigiendo respuestas. El énfasis en el control a la agencia policial local se observa entonces, a través de la estructura que propone el esquema del Plan Alerta:

"Yo quiero expresar también que esta organización parta de tener la fuerza necesaria para hacer un control de gestión, o sea cuando un grupo en determinado área tiene problemas con la policía, que no le hace caso o no le presta la ayuda que realmente necesita, es muy distinto que vayan esos vecinos a plantearlo a la policía a que vaya una especie de asociación o como se quiera llamar, con fuerza de 'escuchá lo que te vienen a decir los vecinos', porque nosotros tenemos el derecho a que ustedes nos presten el servicio que les pagamos. Y va a ser muy distinto si van tres, cuatro o cinco a que además de esas cuatro o cinco personas, esté el aval, porque hay reunión de por medio, de todo el resto de los barrios que estén participando [...] La policía le presta mucha mas atención a un plan colectivo que a un individuo. [...] Y no se olviden que ahora son muchas cuadras que están organizadas, y no sólo son cuadras en Saavedra sino también en otros barrios [...] tenemos una red con lo cual permanentemente nos conectamos entre nosotros, [...] hoy por hoy la policía sabe que esto existe y que tiene poder, entonces hay que aprovechar para peticionar."

Mediante la organización vecinal por cuadra, las organizaciones de varias cuadras e incluso de cuadras de otros barrios, pueden exigir, presionar y peticionar a la institución policial, porque es este tipo de organización colectiva la que les otorgaría poder, y el conocimiento de las organizaciones por parte de la policía los obligaría a dar respuestas a los vecinos.

Control y colaboración se entremezclan, colaboración *porque "para los policías es beneficioso porque hay filtro de por medio"* y porque haciendo de filtro se convierten en una

extensión de la mirada policial en la función de vigilancia del barrio: los "ojos de la policía". Control para que la policía no "evada" su propia responsabilidad, y actúe en función de los vecinos, dando respuestas, contestando llamados, es decir, lo que los vecinos entienden es actuar en forma eficiente. Colaboración porque ante el discurso de *"no tenemos herramientas"*, los vecinos proponen optimizar los recursos, control nuevamente, porque de esta forma, la policía no puede evadir su responsabilidad de actuar.

Por otra parte, de igual forma que Juvesa, Vecinos Solidarios dice que en la medida en que la policía conoce a su organización, las relaciones parecen mejorar. Si bien, esta organización como venimos diciendo, no mantenía relaciones previas con la policía, lo cual determinó una relación de mayor distancia y desconfianza hacia la misma, la intención y objetivo principal de Vecinos Solidarios es *"recomponer esa confianza y los lazos entre policía y vecinos"*. Este objetivo expreso, redundante en que, aunque la policía no "quiera ser controlada" por los vecinos, también le resulte beneficiosa, ya que legitima a la institución policial en su centralidad para resolver el problema de la inseguridad. En este sentido, al igual que Juvesa, la colaboración con las fuerzas de seguridad parecen establecer una especie de intercambio de favores entre vecinos y policías. Intercambio que se produce así entre una legitimación de la policía a través del reconocimiento de los vecinos en su acercamiento, y para la provisión de seguridad por parte de la policía hacia los vecinos. Este reconocimiento de la policía hacia Vecinos Solidarios se expresa en la "promoción" que hacen las autoridades policiales locales acerca del Plan Alerta, y que uno de sus organizadores cuenta de esta forma:

"Un día nos llama por teléfono el comisario por una reunión de vecinos de por acá que nosotros ni los conocíamos, y por primera vez el comisario les dijo a los vecinos algo que nosotros estábamos tratando desde hace mucho tiempo, les dijo a los vecinos de esa cuadra lo que siempre tratamos de lograr, que ellos que son los que conocen quiénes son las víctimas, le digan 'hay otros vecinos que pasaron por lo mismo que ustedes y se organizaron de forma tal de poder protegerse. ¿No quieren que los llamemos?' Bueno, lo hicieron y yo me encontré en una casa que no conocía a nadie, este, donde fui convocado por el comisario para explicarles a los vecinos cómo funcionaba el Plan. [...] Y bueno, poco a poco, la relación fue cambiando."

De este modo, las relaciones entre Vecinos Solidarios y agencia policial, tienden al acercamiento y al "apoyo mutuo" en la medida en que se legitiman mutuamente. Una de las cuestiones que Vecinos Solidarios señala como importante a tener en cuenta es que *"es muy*

probable que obtengan apoyo policial ya que las directivas emanadas de sus superiores contemplan el uso de estos planes que incluyen un contacto fluido con la Comunidad." Consecuentemente, colaboración a través de la optimización de los recursos de la policía, colaboración aportando información, pero también – y al igual que Juvesa – colaboración legitimando a la agencia policial como institución.

Viejas o nuevas relaciones, ya sean de colaboración o de control, la tendencia en ambos conjuntos de acción, está dirigida a la ampliación de las redes entre vecinos y policía. Es el objetivo por lograr mayor seguridad definido en gran medida por la mayor presencia policial en las calles, las que ha determinado el campo de significados que orientaron las acciones de los vecinos para lograr un acercamiento entre policía y comunidad, y las que a pesar de ciertas ambivalencias y ambigüedades, siempre se mantuvieron dentro de un límite de lo posible, aquello que en aquel contexto determinaron los vecinos y la agencia policial en su búsqueda de legitimación.

Vecinos y agencia judicial

En julio de 1999 se instaura en el barrio de Saavedra en forma de "*proyecto piloto y limitado territorialmente a una sola zona, una nueva estructura de Ministerio público*" denominada y conocida como "*fiscalía del barrio*".

La oficina de fiscales de circuito⁵ tiene como funciones principales: recibir denuncias de hechos delictivos; iniciar y proseguir investigaciones de hechos delictivos de oficio o a partir de información de fuerzas de seguridad o particulares; intervenir en las causas penales iniciadas por hechos delictivos ocurridos en la zona comprendida por los barrios de Núñez y Saavedra; atender reclamos e inquietudes de vecinos en relación con seguridad y prevención de delitos.

La fiscalía del barrio de Saavedra fue creada después de que los vecinos se organizaran como Juvesa y Vecinos Solidarios. La implementación de la misma en este barrio en particular, surge en gran medida a partir de la visibilidad pública que los conjuntos de acción descriptos tuvieron en el contexto citado. Así lo expresaba el Fiscal General en una reunión con los vecinos:

⁵ La oficina de fiscales de circuito fue creada por resolución del Procurador General de la Nación. Está conformada por un

"Creo que fue revolucionario el poner una fiscalía en Saavedra. ¿Por qué Saavedra? Porque es un barrio en donde ya había vecinos movilizados en relación a la problemática de la inseguridad, y porque en el Ministerio de Justicia había algunos estudios sobre el tema."

Para comprender los sentidos que los vecinos otorgaron a esta nueva institución, en primer lugar, sería necesario vislumbrar qué sentidos atribuyen a la noción de "justicia" en términos genéricos, para luego así, desglosar qué tipo de acciones llevaron a cabo con la fiscalía del barrio como institución local. La agencia judicial, como la policial, en el conjunto de las instituciones del Estado, es percibida como una de las instituciones por las cuales se sienten "desprotegidos" y experimentan hacia ella "desconfianza" en su modo de actuación, considerando que la misma es una justicia "ineficiente".

La desconfianza

La desconfianza hacia la agencia judicial es más compleja que en el caso de la agencia policial, debido a las configuraciones que los vecinos hacen acerca de la justicia. A grandes rasgos, puede considerarse la desconfianza hacia la "justicia" se articula en dos niveles diferentes. Por un lado, los vecinos perciben desconfianza hacia la justicia en términos de "legislación penal". Si bien las "leyes" corresponden al ámbito del Poder Legislativo, los vecinos consideran que las mismas son "benevolentes" para con la delincuencia. De esta manera, muchas veces los vecinos expresan disconformidad hacia las "leyes" y extienden su descontento hacia la "justicia". En varias oportunidades tanto las leyes como la justicia son descritas por los vecinos como "garantistas", atribuyendo a este término un sentido negativo en relación a los derechos de los vecinos. De esta forma, el "garantismo" en relación a la legislación es expresado como el "causante" de la "impunidad de la delincuencia", "garantías para los delincuentes" y no para quienes se consideran los "verdaderos" detentores de derechos: los vecinos. Así, se atribuyen sentidos particularizados acerca de los derechos y especialmente al derecho a la seguridad.

La disconformidad hacia la legislación penal ha sido especialmente destacada por Juvesa. Interpretando que las "leyes son benevolentes" con la delincuencia Juvesa ha orientado sus acciones colectivas peticionando y presionando para "lograr" una modificación

de las mismas. Este tema se ha manifestado con mayor claridad en relación con las acciones que este conjunto de acción ha realizado en torno a la sanción del nuevo Código de Convivencia Urbano⁶. Si bien Vecinos Solidarios, configura sentidos semejantes a Juvesa en cuanto a la legislación penal, no ha desarrollado acciones colectivas en relación a este tema porque dicen *"no conocer demasiado acerca de leyes"*. Sin embargo, han hecho hincapié en que *"no hay una buena aplicación"* de las mismas por parte de la *"justicia"*. Por lo tanto, ambos conjuntos de acción expresan disconformidad en cuanto a la forma en que se aplican las *"leyes"* por parte de la agencia de justicia, Juvesa considera además que debería haber una *"modificación"* de la legislación penal, lo que se ha conocido como *"endurecimiento de las penas"* para lograr sentirse *"seguros"*.

Por otro lado, la desconfianza hacia la justicia es determinada por los vecinos en relación con la *"inoperancia"* de los funcionarios de justicia. La *"ineficiencia"* se vincula en gran medida a una *"mala aplicación de las leyes"* y también a una *"falta de respuesta"* a los reclamos vecinales. En este sentido, se relaciona como en el caso de la agencia policial, al *"mal funcionamiento"* de la agencia judicial en cuanto a brindar respuestas a los vecinos, principalmente a sus denuncias y a lograr resultados que, como venimos diciendo, se relaciona con que las leyes sean *"bien aplicadas"*.

Muchas de las interpretaciones que los vecinos tienen acerca de la agencia judicial provienen de las interpretaciones que sobre ella hacen los agentes de policía. Así habíamos destacado con anterioridad, que la policía atribuye su *"inacción"* o *"ineficiencia en su accionar"* a que la *"justicia suelta a los delincuentes cuando ellos [los policías] los detienen"*, o que *"entran por una puerta y salen por la otra"* asignando a la *"justicia"* la responsabilidad de haber dejado en *"libertad"* a los delincuentes. Por lo tanto, en varias oportunidades, los vecinos construyen su propia percepción de desconfianza hacia la justicia, basándose en las interpretaciones que sobre ella hacen los funcionarios de policía.

Resumiendo, la trama de significados en los que se mueven Juvesa y Vecinos Solidarios respecto de la agencia de justicia, se relaciona al igual que en el caso de la agencia policial, a una idea de *"servicio"* que la institución judicial debería tener para con los vecinos, relacionado principalmente en cuanto a que la justicia debería brindar respuestas a los mismos.

⁶ Sobre este tema se hablará con mayor profundidad en el capítulo 5.

Consecuentemente, cuando se instaura la fiscalía del barrio, los vecinos incorporan como una de sus acciones colectivas relacionarse con la nueva institución, para de esta manera, exigir a la misma a que “realice su tarea” a la vez que generar “lazos” que recompongan la “confianza” de los vecinos con la “justicia”. Aunque en un marco diferente de experiencias que en el caso de la agencia policial, los vecinos retoman los principios de colaboración y control para relacionarse con la fiscalía del barrio.

Vecinos y fiscalía del barrio

Como los vecinos consideran la “justicia” es otro de los factores principales para resolver el problema de la inseguridad, incorporan la fiscalía del barrio en sus relaciones. De esta forma, se proponen como otro de sus objetivos establecer una relación entre vecinos y fiscalía. El tipo de relaciones que crean con la nueva institución se asemeja a la que realizan con la agencia policial.

De esta manera, Juvesa convoca a los fiscales del barrio a las diferentes reuniones que realiza para exigir seguridad. Así, en una de estas reuniones, la organizadora principal decía:

“Agradecemos por haber venido al secretario de la Fiscalía del circuito. [...] Les pedimos a Uds. los vecinos, que planteen a los señores fiscales, los problemas de la zona. Como decimos siempre, la idea es que Uds. puedan plantear sus problemas, quejarse. [...] Así que yo les pido que pregunten, se quejen o que planteen lo que quieran. [...] Gracias.” (C. R. Organizadora de Juvesa)

Básicamente, incorporan esta nueva institución como una más a la cual recurrir para exigir seguridad en el barrio, al igual que hicieran con la policía del área. El control se basa en una suerte de “queja” y “reclamos” para lograr que la fiscalía tenga un “buen funcionamiento”. Sin embargo, y en relación a lo que se viene describiendo como lo que Juvesa entiende es un mal funcionamiento de la justicia en general, muchas veces los vecinos plantean a la fiscalía cuestiones relacionadas con la legislación penal y la aplicación de las leyes sobre aquellos que denuncian como “delincuentes” o “potenciales delincuentes”. Ilustrativo de ello, son algunos de los planteos que se despliegan en las reuniones de Juvesa con funcionarios de la fiscalía:

Vecina: *"Yo quisiera tener una respuesta y saber qué va a pasar. Yo he pedido apoyo a la policía, la policía me ha dado apoyo, o sea que ha cambiado el panorama escandaloso de no poder dormir [...] Pero a mí me parece que se está distraendo bastante la atención cuando la policía tiene que andar corriendo a los travestis a toda hora, entonces yo quiero una respuesta, ¿Qué va a hacer con esta gente que no puede dormir? ¿qué va a pasar con los escándalos a la noche?"*

Fiscal: *"Yo tuve una reunión con ustedes en la calle, [...] y en aquel momento expliqué personalmente toda la cuestión de cómo se hace ante cualquier tipo de delito. El tema de los travestis es un poco complicado para nosotros, nosotros no dependemos del Gobierno de la Ciudad, nosotros dependemos de la Procuración General de la Nación, que es un organismo que nuclea a todos los fiscales nacionales y federales. Nuestra competencia son los delitos, lo de los travestis que plantea Ud. es una contravención, que le compete al fiscal contravencional."*

Vecina: *"¿Cómo llegamos a esto, Sr.?, porque Ustedes no nos pueden ayudar."*

Fiscal: *"Haga la denuncia a la fiscalía contravencional."*

M. Organizadora de Juvesa: *"Discúlpeme Dr., lo que la Sra. le está diciendo [...] es que esta situación excede los límites de la contravención, existen derechos [...] se trata de delitos exclusivamente, y lo que está diciendo es si pueden actuar de oficio. ¿Por qué decimos eso? Porque no hace mucho salió en La Nación un artículo donde se estableció en la zona de Constitución, una serie de fiscales coordinados por el Dr. Quantín, y justamente como no podían tomarlos por el código de contravención, hicieron un operativo en donde pudieron detenerlos. [...] Entonces, ¿qué es lo que se puede hacer?"*

Vecina: *"No sé qué habrá pasado pero hubo delitos ahí, entonces con esto a mí me parece que tiene que haber una investigación sobre esto."*

Fiscal: *"Hubo delitos y nosotros hemos llevado presos a travestis que han cometido delitos en esa zona."*

Vecina: *"¿Están presos?"*

Fiscal: *"Si no están presos es porque seguramente están condenados por delitos que son delitos excarcelables."*

Vecina: *"Denunciar a alguien que después se lo excarcela, entonces para qué sirve?. [...] ¿para qué? yo desconfío de las leyes, desconfío de las autoridades, desconfío de la fiscalía, y eso es grave señor, no poder reclamar y salir tranquila a la noche de tu casa y encontrarse con todo este desastre que se ha agregado, porque antes no existía esto, los vecinos se sienten afectados. Yo quiero alguien que me defienda, sin tener que ir a hacer una denuncia porque no es algo que esté ocurriendo en el interior de mi casa, está ocurriendo en la vía pública, entonces por lo menos la seguridad. [...] Y le digo más, la policía viene, pero hasta cuándo*

podrá venir la policía? [...] Ahora vienen, usted puede venir un día domingo y va a ver que están haciendo sexo oral adentro del auto..”.

M. Organizadora de Juvesa: *“Eso es delito, eso es exhibición obscena...”*

Lo que puede observarse en este escenario de interacción es en dónde radica la desconfianza hacia las instituciones en general y hacia la fiscalía en particular. La desconfianza se atribuye a una falta de respuesta por parte de la institución. Y esta falta de respuesta se relaciona a que se “detengan” a las personas que los vecinos consideran se vinculan a la delincuencia. La “mala aplicación de las leyes” como así también la noción de una “legislación benevolente” se expresan en estos encuentros con los fiscales. Lo que los vecinos que integran Juvesa quieren es la coacción a través de las leyes, la adecuación de las conductas a las leyes. Hay una percepción de que es *a través* de las normas como pueden lograr sentirse seguros, y que su inseguridad, se debe a que la “justicia” no los “defiende”. La “excarcelación” en este caso de las travestis hace que los vecinos se sientan inseguros y que por lo tanto no se sientan “defendidos”. Se expresa en este sentido, la noción de un “garantismo” para con los “delincuentes” y no “garantías para los vecinos”, quienes se reconocen como los “damnificados” y aquellos “detentores de derechos”. Se configura de esta manera, una noción de las leyes y las garantías constitucionales que privatiza las mismas. Los reclamos de los vecinos de Juvesa, en relación a la Fiscalía se orientan de esta manera a exigir de la misma a que “detenga” a los “delincuentes” y a que no se los “suelte”. A esta situación, la organizadora principal agregaba:

“Me parece que ella tiene toda la razón del mundo porque cuando uno agota todas las instancias y uno acude a las autoridades, y no encuentra respaldo en las autoridades, bueno, comienza toda esta cuestión de la decepción y la desesperanza y el ¿para qué? [...] Bueno, yo pido por favor que la fiscalía venga y atienda el problema de la zona roja. Que tenemos que ir a reunirnos con el fiscal? lo vamos a hacer y lo vamos a denunciar. [...] Entonces, ¿cómo hace el vecino?”

Como en el caso de la institución policial parece haber una sensación de desconfianza ligado a la falta de respuesta. Pero la respuesta que ellos desean encontrar en la fiscalía, se vincula a la detención de personas que se suponen relacionadas con el delito. El control que propone y expresa Juvesa en relación a la fiscalía del barrio, se vincula a canalizar sus denuncias y a que estas tengan la respuesta esperada por los vecinos, es decir, que se apliquen

las leyes, y que los "delincuentes" queden detenidos.

A pesar de establecer este tipo de control con la fiscalía del barrio ligado a la exigencia a conseguir respuestas por parte de la misma, Juvesa se propone también colaborar con dicha institución. La colaboración se expresa a través del objetivo que tienen de acercamiento de los vecinos y la fiscalía del barrio, así en muchas oportunidades Juvesa "difunde" a esta institución a los demás vecinos del barrio como "*otra boca de denuncias*" que los vecinos poseen. A su vez, en varias oportunidades "defienden" el funcionamiento de esta institución, y lo expresan en sus demandas hacia el Estado:

"Básicamente le pedimos al Sr. Procurador General de la Nación que junto a los fiscales nacionales que tenemos aquí en el barrio, vengan a trabajar los fiscales generales, es imprescindible que se acerquen los fiscales generales también, porque además mientras más seamos creo que mejor vamos a andar." (C. R. Organizadora de Juvesa)

Como en el caso de la agencia de policía, demandan y exigen al Estado, más instrumentos o herramientas para el barrio, así, piden al Procurador General de la Nación, que como implementaron la fiscalía nacional descentralizada, también implementen la descentralización de las fiscalías generales, entendiendo que la seguridad se lograría cuanto mayor cantidad de instituciones del sistema penal formal haya para recurrir en el barrio. A su vez, en este pedido se legitima la acción de la fiscalía del barrio. Así, como en el caso de la agencia policial, se establecen relaciones recíprocas entre Juvesa y fiscalía. Este tipo de relaciones también es expresada por la fiscalía hacia Juvesa. En una reunión el fiscal de distrito, se presentó diciendo:

"Yo vine en representación de la Oficina de Fiscales del Distrito [...] La función del fiscal [se podría decir que] es un poco el abogado de la sociedad, es el que impulsa la acción penal y controla el accionar del juez. Aparte de la típica función del fiscal, en esta oficina también se reciben denuncias. Se eligió el barrio de Saavedra porque tiene una gran movilización a nivel de los vecinos [...] Pensamos que si bien el índice de delitos todavía no ha bajado, sí podemos asegurar que ha crecido el rubro de personas imputadas en hechos que en un principio figuraban como de autores desconocidos. Pienso que con el pasar del tiempo vamos a ir conociendo mejor todavía la problemática de cada zona de la jurisdicción que nos corresponde. Y desde un primer momento hemos formado lazos con todas las asociaciones

vecinales, en particular con la Sra. C. R. de Juvesa, esperamos que ésta sea una forma de comunicarnos con los vecinos. Cualquier tipo de inquietud la vamos a escuchar”.

El fiscal, presenta a la fiscalía como una forma de acercamiento de la justicia a la comunidad, y remarca la importancia de los “lazos” establecidos con las asociaciones para trabajar en forma conjunta y por lo tanto en forma más eficiente.

Por lo tanto, Juvesa incorpora a la fiscalía a sus acciones colectivas. En este sentido deciden relacionarse con la misma a la vez que proponen a los demás vecinos del barrio se relacionen con la institución. Las relaciones que establecen con la fiscalía, parece tomar algunos de los principios que establecieron con la agencia policial. De esta manera, éstas se establecen en un mismo eje que va desde la colaboración hasta el control. Los principios de colaboración, se relacionan con el acercamiento hacia la institución, la difusión de la misma hacia los demás vecinos del barrio y hacia el Estado. Por otra parte, la difusión de la fiscalía del barrio tanto a los vecinos como al Estado legitima las acciones y la existencia de dicha institución. El control hacia la fiscalía, parece enmarcarse en lo que entienden sería una *“justicia eficiente”*, por ello reclaman y exigen a los fiscales a que atiendan sus denuncias, a que apliquen en forma “correcta” las leyes, a que “detengan” a aquellos que ellos consideran como “delincuentes” y a que no se los “suelte”. El servicio que la fiscalía debería brindar es el de generar seguridad a los vecinos atendiendo a sus reclamos, expresado en una trama de significados que otorga un sentido “privatista” o “privatizado” al derecho a la seguridad, los vecinos requieren el “bien seguridad” para sí, en desmedro de otros, garantías sólo para algunos.

Vecinos Solidarios también propone la colaboración a la vez que el control de la fiscalía del barrio, así, el organizador principal de este conjunto de acción decía respecto de la institución:

“Si hay un grupo particular que tiene problemas de delitos en la zona, vamos y los llevamos y los acompañamos para que hagan las investigaciones y presenten la denuncia. De esta forma, a los tipos los agarramos bien de los pantalones y los aferramos a un problema que van a tener que dar respuesta, porque el tipo que está hablando con vos es el fiscal” (D. C. Organizador de Vecinos Solidarios)

De la misma forma que Juvesa, Vecinos Solidarios parece atribuir al control los significados de una exigencia de respuesta que esta institución debería brindar a los vecinos. La respuesta se liga a que los fiscales realicen su tarea, esto es que reciban las denuncias y hagan las investigaciones pertinentes para resolver el problema de la delincuencia. Pero, a diferencia de Juvesa, perciben a la fiscalía como una institución que *"da respuesta a los vecinos"*:

"Por ejemplo yo [...] llevé a la fiscalía un elemento de prueba de un delito que tenía la certeza que se había intentado cometer para que los tipos hicieran la investigación. [...] Vino [el fiscal] Campagnoli y lo hicimos y los tipos empezaron a investigar, empezaron a llamar a la gente, identificaron al chorro y el chorro terminó además en cana. O sea fue en cana. Entonces, dejémonos de joder, las cosas así marchan." (D. C. Organizador de Vecinos Solidarios)

La respuesta se vincula al igual que en el caso de Juvesa, con el cumplimiento al reclamo de que los "delincuentes" sean "detenidos". Por lo tanto, se relaciona con lo que dijéramos en un comienzo, Vecinos Solidarios entiende la confianza hacia la justicia se vincula a una "buena aplicación de las leyes".

De la misma forma que en el caso de Juvesa, Vecinos Solidarios establece una relación cercana con la fiscalía, esto también se demuestra en cuanto a que este conjunto de acción difunde ante el resto de los vecinos la existencia de esta nueva herramienta en el barrio. Por su parte la fiscalía también reconoce en Vecinos Solidarios una forma de legitimar sus acciones. En el caso de Vecinos Solidarios las relaciones recíprocas entre fiscalía y vecinos, se demuestra en que los primeros difunden públicamente a la institución:

"Les publicamos los mapas en Internet, seguimos las estadísticas, hablamos bien de ellos. Inclusive colaboramos con ellos en ¿cómo se llama?, colaboramos en presentar la denuncia." (D. C. Organizador de Vecinos Solidarios)

Por su parte, la fiscalía también difunde el esquema vecinal propuesto por Vecinos Solidarios denominado Plan Alerta:

"[...] entonces se nos ocurrió una idea, afortunadamente después de que aparecieron los fiscales en Saavedra y que se mostraron muy interesados con tema del Plan [...] con una

especie de convenio tácito que tenemos con los fiscales les propusimos [...] que ellos mismos difundieran el Plan Alerta a aquellas cuadras que estaban más castigadas, a los vecinos que fueron víctimas de algún delito, y que les dijeran 'bueno, miren hay un grupo de vecinos que tiene un Plan, si Uds. quieren nosotros los podemos llamar para que les den algún tipo de sugerencia en el tema de prevención'. [...] A cambio nosotros nos poníamos a disposición de ellos" (S. Organizador de Vecinos Solidarios)

De esta manera, Vecinos Solidarios parece tener una apreciación más positiva respecto de la fiscalía del barrio y establecer un tipo de relaciones más estrechas y recíprocas con la misma. A su vez, encuentran en la fiscalía un "apoyo" para conseguir que la agencia policial brinde respuesta a los vecinos:

"Cuando hubo un hecho delictivo en una zona del barrio, [...] yo fui a los fiscales, hablé con los fiscales, los tipos apretaron a la policía para que la policía tuviera mayor presencia. Entonces, ¿qué me encuentro? ¿que son tipos que están dedicados pura y específicamente para atrapar a los chorros? No. Están para contactarse la gente, están para resolver problemas sin esperar a que las cosas rompan. Y entonces, ¿qué es lo que estamos haciendo que siempre dijimos desde el principio? Reconstruir los vínculos entre la sociedad y las instituciones." (D. C. Organizador de Vecinos Solidarios)

Así, Vecinos Solidarios parece encontrar en la fiscalía un apoyo para conseguir algunos de sus objetivos primordiales, entre ellos, lograr mayor presencia policial, y que la agencia de policía "responda" a los vecinos.

De la misma forma que Juveza, Vecinos Solidarios incorpora a la fiscalía en sus acciones colectivas, proponiendo como uno de sus objetivos principales, la relación de los vecinos con la fiscalía del barrio. En el marco de interpretaciones que los vecinos de este conjunto de acción otorgaron a las instituciones que deberían resolver el problema de la inseguridad, Vecinos Solidarios establece unas relaciones basadas en los principios de colaboración y control, como lo hiciera con la policía local. Los principios de colaboración, similar a lo que hiciera Juveza, se establecen a partir del objetivo expreso de relacionarse y acercarse a la institución y a través de la difusión pública que hiciera este conjunto de acción de la fiscalía. El control hacia la fiscalía, se reduce a que los funcionarios "den respuesta" a los vecinos, pongan en marcha las investigaciones, resuelvan casos y detengan a los "delincuentes", en resumen, la "buena

aplicación de las leyes”.

La fiscalía, en el marco de las acciones colectivas que desarrollaron los conjuntos de acción que venimos describiendo, se constituyó en una herramienta más a la cual recurren los vecinos para denunciar y se inscribe en lo que los vecinos entienden es lograr seguridad a través de las instituciones del sistema penal tradicional: la policía y la justicia. A pesar de ciertas diferencias en cuanto al énfasis en la colaboración o el control puesto en la fiscalía por Juvesa y Vecinos Solidarios, ambos colaboran y “defienden” esta nueva herramienta. De esta manera, el “acercamiento” que la fiscalía propuso fue bien recibida por los vecinos quienes han proyectado como uno de sus objetivos principales *“recomponer los lazos con las instituciones”*.

Una de las acciones colectivas principales de estos conjuntos de acción fue relacionarse con las agencias estatales del sistema penal locales. Las relaciones entre vecinos, policía y fiscalía, se fueron estableciendo dentro de un “campo”⁷ que determina el *límite de lo posible*, es decir, determina un marco de relaciones dentro del cual se mueven ciertos significados y no otros: es este contexto y son estos sujetos quienes determinaron el límite de lo posible en este tipo de relaciones. Dentro de este campo ambivalente, las relaciones se han movido entre situaciones de conflicto y reciprocidad. En este sentido, sus acciones en relación con la policía local y la fiscalía del barrio, muchas veces se plantea en términos de presiones y demandas hacia las mismas, sin embargo, los vecinos no cuestionan a tales agencias en su lugar “central” para proveer seguridad, es decir, no recurren ni imaginan otra forma viable para resolver el problema de la inseguridad. En virtud de ello, se configura un consenso generalizado de los vecinos en lo que se podría caracterizar como la atribución de un valor simbólico central a las instituciones formales del sistema penal, la policía y la justicia, como principales productores de seguridad.

La tendencia en este tipo de relaciones es a formar o constituir lo que podríamos denominar un “club” integrado por vecinos, policía y fiscalía. El acercamiento y colaboración de los vecinos redundan en brindar información a tales agencias a través de sus denuncias, y

⁷ La noción de “campo” se toma de *“campo de fuerza societal”* que analiza Thompson (1989) para describir y explicar las relaciones entre *“gentry y plebe”*. Si bien para otro contexto, otros actores y otras implicancias en el tipo de relaciones que se generan, ha sido útil para comprender las relaciones ambivalentes que se establecieron entre las instituciones del sistema

que por su parte, las instituciones respondan a los pedidos de los vecinos. Y es de esta forma, como se lograría una actuación policial y judicial "eficiente" y "confiable". Por otra parte, la colaboración supone lograr "beneficios mutuos": los vecinos logran seguridad a través del mantenimiento del orden por la fuerza pública y de una "buena" aplicación de las leyes por parte de los funcionarios de justicia; la policía y la fiscalía, por su parte, se benefician a través de estas relaciones al legitimarse públicamente su accionar en su intento de "acercamiento a la comunidad". De esta manera, las relaciones recíprocas que establecen vecinos, policía y fiscalía, se asemejan a lo que Hope (1995) caracteriza como un "buen club que beneficia a sus miembros", en vez de un "bien social" que beneficie a la comunidad en general. Consecuentemente, el "bien seguridad" parece privatizarse, debido a que serán estos vecinos quienes tengan mayor capacidad de acción junto con tales agencias y mayor "llegada" a las mismas a través de sus denuncias. Estableciendo relaciones personales con la policía y la fiscalía, y "necesitando" éstas legitimación pública, tenderán a responder a aquellas denuncias de los vecinos con quienes mantienen relaciones más cercanas. Por lo tanto, la seguridad a través de las respuestas de tales agencias hacia estos vecinos puede provocar el desplazamiento de recursos hacia quienes tienen mayor capacidad de acción y de recursos, en desmedro de otros integrantes de la "comunidad".

A través de las relaciones que los vecinos fueron estableciendo con las agencias de policía y de justicia, fueron configurando sentidos particulares acerca de la noción de seguridad, por su parte, y a medida que los vecinos iban "avanzando" y movilizándose, fueron determinando aquél que tendría responsabilidad mayor para resolver el problema de la inseguridad urbana. ¿Quién es finalmente el responsable de la seguridad para los vecinos?

Capítulo 4

Para los vecinos, Leviatán

“El tipo despótico de discurso, [...] se muestra comprometido con un imaginario sensible a la emergencia y legitimación del Leviatán, mencionado como una especie de sujeto oculto pero omnipresente y omnipotente, tácita o explícitamente instado a promover todos los cambios requeridos por la pauta despótica.” (Soares & Carneiro, 1996:46)

El periodo en el que se constituyeron los conjuntos de acción se caracterizó por una coyuntura particular¹ en donde las demandas por seguridad tomaron un lugar preponderante. Una de las acciones llevadas a cabo por parte del Estado, se refiere a las denominadas políticas de prevención comunitarias que - en el contexto citado - se constituyen como una de las “respuestas” a las demandas de la “sociedad civil” por seguridad². En este sentido, se puede señalar cómo justifica la creación de los Consejos de Prevención del Delito y la Violencia, el Gobierno de la Ciudad, diciendo:

“Que la falta de seguridad es un problema cada vez mayor en Buenos Aires [...], que ante el aumento de los índices delictivos y, lo que es más grave, en presencia de actos ilícitos que vienen acompañados por un componente aún más destructor como es la violencia, los vecinos de Buenos Aires no se sienten seguros. [...] Que frente a un tema que por su trascendencia ha venido ocupando los tres primeros lugares en las preocupaciones sociales en los últimos ocho años - según lo reflejan las encuestas que al respecto se han elaborado - es necesario dar una respuesta legislativa, moderna y dinámica.” (Boletín oficial de la Ciudad de Buenos Aires, N° 346: 4718, 17/12/97)

Las políticas de prevención comunitaria en seguridad se enmarcan en una política general de “descentralización del Estado” y de las “grandes estructuras” del mismo. Los

¹ Al respecto ver capítulo 1.

² Como se dijera en el capítulo 1, este tipo de respuesta por parte del Estado, se entretiene con las llamadas “políticas de endurecimiento del sistema penal”. La oscilación por parte del Estado de una a otra “respuesta” pública se relaciona de acuerdo al contexto y al tipo de coyuntura que se presenta en cada momento. Más allá de esta oscilación de reacciones por parte del Estado, a diferencia de otros contextos históricos, es el contexto democrático el que creó las condiciones para el “cambio de paradigma” en materia de seguridad, teniendo como uno de los supuestos principales que - a diferencia de los gobiernos autoritarios que precedieron al régimen democrático - la seguridad es “responsabilidad de todos” y no sólo de las

supuestos generales que subyacen en este tipo de políticas son: La *"necesidad"* de descentralizar las instituciones estatales y sus políticas, de modo que tengan injerencia tanto *en* el lugar en donde ocurren los conflictos, como *con* los *"actores"* que se vean involucrados en los mismos. En este sentido, se supone una *"nueva articulación"* del *"Estado"* con la *"sociedad civil"*, en donde la *"participación"* de la *"comunidad"* es esencial para la resolución de los diversos conflictos que los involucran. Se parte de la suposición que *"estando cerca de la gente"*, es decir, en el ámbito territorial o local, los conflictos podrán resolverse en forma directa y por lo tanto, con mayor eficiencia. De esta manera, el proceso de descentralización en materia de seguridad, deviene en la creación y multiplicación de nuevos espacios, que hacen hincapié en el *"nuevo rol"* de la *"comunidad"* como participante activo en la resolución de los conflictos. Como señala Crawford (1998), uno de los supuestos fundamentales en este tipo de políticas de prevención en seguridad, es el *"mensaje"* de que *"el Estado sólo no puede ser el único responsable"* y que, por lo tanto, la *"ciudadanía"* tiene que estar firmemente involucrada. A este tipo de apelaciones por parte del Estado, Crawford las denomina como *estrategias de responsabilización*, en donde el Estado *"intenta redefinir"* las legítimas expectativas de la *"ciudadanía"* en relación a sus demandas, así como los criterios sobre cuya base debería juzgarse el desempeño estatal.

En el ámbito de la Ciudad Autónoma de Buenos Aires se desarrollaron como políticas de prevención en seguridad, los Consejos de Prevención Comunitaria por parte del Gobierno Nacional, a través del Ministerio del Interior, quienes utilizaron las comisarías como *"ámbito local"* de reunión y participación de la comunidad. Por su parte, el Gobierno de la Ciudad, a través del Programa de Seguridad Ciudadana, creó los Consejos de Prevención del Delito y la Violencia, utilizando a los Centros de Gestión y Participación distribuidos en los distintos barrios porteños, como ámbito local de participación para las reuniones vecinales.

Si bien estas políticas se desarrollaron en todo el ámbito de la Ciudad Autónoma de Buenos Aires, en el contexto que nos ocupa, el Barrio de Saavedra se constituyó como *"lugar estratégico de acción"* por parte del Estado, para la implementación de diferentes políticas descentralizadoras y preventivas en seguridad. La razón por la cual este barrio, a diferencia de otros de la Ciudad, devino como ámbito propicio para desarrollar diversas políticas en materia de seguridad, fue expuesta por los distintos funcionarios públicos, como el *"lugar en donde ya*

fuerzas de seguridad. Este contexto entonces es el que propicia este tipo de políticas preventivas en seguridad

*había experiencia previa por parte de la sociedad civil en relación a la problemática de la inseguridad*³. La Dirección de Política Criminal, se relacionó con los conjuntos de acción que venimos describiendo, proponiendo una política preventiva en seguridad a la cual denominó como "Plan Piloto", cuyo objetivo era una vez desarrollado en Saavedra, extenderlo a los demás barrios porteños. Por su parte, la Justicia Nacional, comenzó a implementar y difundir la descentralización de las Fiscalías, utilizando al Barrio de Saavedra como "prueba" de funcionamiento para luego también, implementarlo en todos los barrios de la Ciudad.

El proceso de multiplicación y creación de espacios en relación a la problemática de la inseguridad, abocados principalmente al barrio de Saavedra, da cuenta de la relevancia que tuvieron los conjuntos de acción descriptos, ya que éstos fueron considerados como los "actores" que podrían proporcionar - "debido a su experiencia previa"- la "mejor" base para la implementación de políticas de seguridad en donde la "comunidad" deviene en la principal protagonista para resolver los conflictos que la involucran. En este sentido, los vecinos de Saavedra tuvieron una amplia variedad de "espacios" o "herramientas" para utilizar y tratar la problemática de la inseguridad.

Consecuencia de la multiplicación de espacios abocados a dar soluciones al problema de la inseguridad en el periodo citado, es el despliegue, como dice Cohen (1988), de una *arqueología del lenguaje del control social*. Es decir, que en este periodo, se ha puesto en circulación un *nuevo lenguaje o vocabulario*, que ha tomado la forma de políticas, campañas, discursos o tecnologías, y que se ha evidenciado en el advenimiento y puesta en funcionamiento de los modelos de seguridad comunitaria, inscriptas en lo que Crawford (1998) denomina como el *nuevo paradigma en seguridad preventiva*, en contraposición al "viejo esquema represivo" de control del crimen o *paradigma disuasivo*.

Como uno de los "modelos" representativos del *paradigma preventivo y comunitario en seguridad*, se analizará una de las políticas señaladas, los Consejos de Prevención del Delito y la Violencia propuestos por el Gobierno de la Ciudad, también denominados como Consejos de Seguridad Barriales y en adelante, CS. Se tomará este espacio en particular, porque la política de seguridad de estos Consejos se promueven desde el Gobierno local legitimándose

diferenciándose con los paradigmas represivos.

³ Así, lo manifestaron el Fiscal General de la Nación, Dr. Norberto Quantín, el director del Programa de Seguridad Ciudadana, Dr. Pasalacua, como el Director de Política Criminal, Dr. Mariano Ciafardini, en una reunión del Consejo de Prevención del

en la nueva Constitución de Buenos Aires, en donde se hace expresa mención además sobre la creación de una policía propia de la ciudad⁴. Por otro lado, porque es en estos espacios donde los conjuntos de acción despliegan en forma directa sus demandas al Estado.

Los CS, serán entendidos como *escenarios de interacción* (Giddens, 1995) a través de los cuales es posible desentrañar el concepto de seguridad desplegado por los vecinos en contraposición al modelo de seguridad pública propuesto por el Gobierno local. Para ello, se parte del análisis de la categoría de seguridad como *polisémica*, es decir, en donde:

"[Los signos] en forma virtual o en la sociedad en general tienen muchos significados posibles. Pero cuando se actualizan, cuando se realizan en un contexto determinado, [...] la categoría es valorizada en algún sentido selectivo. Un significado pasa a primer plano, es resaltado con respecto a todos los significados posibles." (Sahlins, 1997 : 139).

De este modo, se analizará cómo los vecinos en estos *escenarios de interacción*, pusieron en juego significaciones diversas acerca de la categoría "seguridad" y los significados asociados a ella, en este nuevo universo de palabras y modelos⁵.

Sobre tradiciones y discursos

Analizar el Programa propuesto por el Gobierno de la Ciudad en el contexto del *paradigma preventivo y comunitario* en seguridad, supone una revisión general para rastrear la procedencia de este paradigma y las raíces y tradiciones sociológicas y culturales que lo sostienen, ya que es a través de esta reseña teórica como podremos comprender el significado que adquiere en este contexto la categoría de seguridad desplegada por los vecinos.

Las políticas de prevención comunitarias en seguridad en nuestro país han sido incorporadas de otros contextos culturales y como tal, tienen diferentes tradiciones teórico

Delito y la Violencia, el 01 de septiembre de 1999.

⁴ En este sentido, y aunque a modo de proyección futura, la función de *policía comunitaria* - que se ha implementado en los Consejos de Prevención Comunitaria - también es abarcada por esta política de seguridad de la Ciudad.

⁵ El objetivo aquí entonces, no es analizar a los operadores de estas políticas, ni la política de seguridad propuesta por el Gobierno local, sino que el énfasis estará centrado en los valores y sentidos desplegados por los vecinos en relación a aquello que estas políticas propusieron en sus discursos. Al respecto de la política de seguridad ciudadana, ver *"Consejos Vecinales y Centros de Participación Ciudadana en Buenos Aires. Los Miedos y las Libertades"* (Croccia, Eilbaum, Lekerman, Martínez, 1998). En: Sozzo, Máximo (compilador), *Seguridad urbana y prevención del delito. Pensar alternativas teóricas y políticas sobre la cuestión criminal*, Universidad del Litoral / EUDEBA.

políticas. Las mismas están en íntima relación con las políticas de seguridad que se implementaron en los países anglosajones, principalmente Estados Unidos, Inglaterra y Canadá, desde comienzos de los años sesenta, como parte de una reformulación general de las políticas de seguridad y métodos de actuación policial en sociedades democráticas (Musumeci, Muniz y Larvie, 2000). Se enmarcan en lo que Cohen (1988) denomina como *movimientos destructuradores*.

A grandes rasgos los movimientos destructuradores surgieron en la década del sesenta como una transformación en el sistema de control. Según este autor, críticas, demandas, visiones y teorías se constituyeron en un profundo *impulso destructurador* que tenía por objeto invertir la dirección que el sistema había adoptado a finales del siglo dieciocho. *“Los movimientos destructuradores se orientaron por definición hacia la disminución del tamaño, alcance e intensidad del sistema formal de control de la desviación”* (Cohen, 1988:73). Estos movimientos fueron visualizados como un *ataque ideológico* al monopolio del sistema de justicia criminal⁷ formal. De esta manera, el autor señala las principales inversiones del movimiento que, dirigidas contra alguna de las características tradicionales, serían las siguientes: la primera de ellas, es denominada como *opuestos al Estado*, y hace referencia a la descentralización estatal. Se trata de un llamamiento para que el Estado abandone parte de sus funciones de control o que cuando menos las traslade a agencias innovadoras que estén *basadas en la comunidad*, menos burocráticas y no apoyadas directamente por el Estado. La segunda es denominada como *opuestos al experto*, bajo este rótulo se identifica una desconfianza hacia los profesionales y expertos y una demistificación de sus pretensiones monopolistas de competencia en la clasificación y tratamiento de varias formas de desviación. La tercera, es denominada como *opuestos a la institución* y se refiere a una *falta de fe* en las instituciones cerradas tradicionales y un llamamiento para reemplazarlas por medidas no segregativas, abiertas denominadas en forma generalizada como *control comunitario*, entre

⁶ Sin embargo, como plantea el autor, estos cambios más que reemplazar o debilitar al viejo sistema de control, *“aumenta la extensión, amplitud, dispersión e invisibilidad del aparato de control social”* (Cohen, 1988 : 34).

⁷ Las características generales de las pautas y estrategias para controlar la desviación que señala Cohen, anterior al movimiento destructurador se basaban en cuatro características principales: 1) el incremento de la involucración del Estado en el tema del control de la desviación con el consecuente desarrollo de un aparato de control y de castigo del crimen y de la delincuencia centralizado, racionalizado y burocrático; 2) el aumento de clasificaciones y diferenciaciones de los desviados y grupos dependientes en categoría y tipos separados, cada uno con su propio cuerpo de conocimientos científicos y sus propios expertos reconocidos y acreditados profesionales que finalmente adquieren monopolios especializados; 3) el incremento de la segregación de los desviados en “asilos”- penitenciarias, cárceles, hospitales psiquiátricos, reformatorios y cualquier otra institución cerrada - de los cuales la cárcel surge como instrumento dominante como forma de cambiar comportamientos indeseables y forma de castigo; 4) por último, la disminución del castigo que conlleve inflicción pública de sufrimiento físico, la mente sustituye al cuerpo como objeto de represión penal, y surgen las teorías positivistas para justificar la concentración en el delincuente individual en vez de en el acto en general.

otras. Finalmente, bajo la denominación de *opuestos a la mente*, se trata de invertir la *victoria positivista* y concentrarse en el *cuerpo* en vez de en la *mente*, en el *acto* antes que en el *actor*.

Así, los movimientos destructoradores se basan en nociones tales como “descentralización”, “desformalización”, “no-intervención”; “desprofesionalización”, “deslegalización”, “eliminación de estigmas y etiquetas”; “descarcelación”, “desinstitucionalización”, “control comunitario”, entre otras. Las *políticas “des”* (Noriega, 2002) adquieren relevancia y han sido incorporadas en los diversos discursos, y en los programas especiales y políticas de Estado, en los últimos años en nuestro país, como una forma de “respuesta” a diferentes conflictos, y como políticas de acción en los “nuevos” contextos democráticos. Sin embargo, este tipo de implementación de políticas y tecnologías de control, así como la utilización de todo un vocabulario y discursos acerca del mismo, son incorporados en nuestro contexto como “modelos importados” de otros contextos culturales, cuyas tradiciones sociológicas y culturales son diferentes a las nuestras, y esto resulta en que, conceptos tales como Estado y comunidad que conllevan este tipo de políticas, adquieran significación diversa.

Tradiciones teórico políticas de los modelos de control social

Los modelos de control social se ligan según Melossi (1992a), a las nociones de “Estado” y “comunidad” o “sociedad civil”. El autor, analiza las diferentes tradiciones sociológicas del concepto de Estado⁸, el cual es establecido como una herramienta conceptual cuya utilización es simultánea a la estructuración del mismo. En este sentido marca las diferentes tradiciones teórico políticas que han elaborado el concepto y que tendrían implicancias en las explicaciones de las nociones de comunidad y control social así como en sus relaciones. De esta manera, distingue dos campos interpretativos en los que adquieren significación diversa la noción de Estado.

El primero de ellos, se liga al desarrollo histórico de la democracia norteamericana y a las elaboraciones teóricas de la sociología y la jurisprudencia de EE.UU.⁹ En este campo de

⁸ Darío Melossi al analizar el concepto de Estado como una herramienta conceptual cuya utilización es simultánea a la estructuración del Estado mismo, introduce un nuevo nivel de análisis reconociendo la naturaleza reflexiva del concepto de Estado. Al respecto ver, Melossi, D., “El estado del control social”, 1992a.

⁹ Para explicar la tradición teórico - política de Estado en EE.UU., toma los aportes de Tocqueville, Dewey, Wright Mills, Bentley y los teóricos de la sociología de la desviación como Becker y Sutherland, entre otros.

interpretación, hay una noción "*débil de Estado*¹⁰" en relación de las ideas de consenso y control social del público. En esta tradición, la búsqueda de la *unidad política*:

"[...] pasó a concebirse como el resultado de un trabajo: la producción de unidad expuesta a riesgos y al azar. La coacción y el derecho seguían desempeñando un papel capital en este proceso, pero quedaban subordinados al funcionamiento de la formación del consenso." (Melossi, 1992a:145-146).

La tradición estadounidense ligada a la de Inglaterra es la que da sustento a las conceptualizaciones de Estado y de su relación con la noción de comunidad. Según Melossi, los *"colonizadores se consideraban como herederos del ideal de un flujo 'ascendente' de autoridad"* (1992a:140). Es decir, la fuente de autoridad se vincula a la idea de los ingleses del "derecho común" o "*common law*", basado en las costumbres antiguas del pueblo y no del mandato del rey¹¹. El acento que pusieron en los primeros tiempos los colonos en la igualdad de todos los miembros de la comunidad se constituyó en una forma de *"prepararse para el desarrollo de un ideal democrático"*.

Las raíces de la creencia angloamericana en la soberanía del pueblo residían en *"una mezcla de la composición social, la convicción religiosa y la tradición legal"*. Era un concepto de soberanía semejante al de Locke y al de Rousseau. De éste último, en tanto se consideraba que la democracia debía llevarse a la práctica mediante mecanismos que fomentaran el autocontrol. La idea angloamericana de una soberanía popular influyó, según Melossi, en la expresión estadounidense de un rechazo constante al concepto y a la conceptualización de Estado. Es en las leyes de la Constitución en donde los norteamericanos encontraron el

¹⁰ Melossi explica que en la búsqueda para "*mantener la cohesión social*" la sociedad estadounidense ofreció una respuesta posible bajo la democracia. Esta sociedad, se diferenció en un "*rechazo explícito a la estructuración del estado en el sentido Europeo*"; es decir, de un rechazo hacia la conceptualización de la centralización del poder en manos del Estado. De esta manera, el autor dice sobre EE.UU.: "*[...] los intelectuales estadounidenses llegaron a la conclusión [...] de que la mejor cura para los males de la democracia era la propia democracia. En consecuencia dedicaron su atención al establecimiento de los fundamentos teóricos y prácticos del consenso.*" Y agrega que, los críticos europeos al hablar del "*llamado excepcionalismo estadounidense*", utilizaron para describirlo una "*retórica ingenuamente eurocéntrica del estado débil*", lo cual, según Melossi, resultaba "*involuntariamente irónica*" puesto que la supuesta "*debilidad - este carácter efímero y elusivo del concepto de estado en el escenario estadounidense - se debía al vigor absoluto de los procesos de control democráticos*" (1992a:137)

¹¹ Según Melossi, las ideas de principios del siglo XIII, que determinaron que los miembros de la nobleza se defendieran contra la arrogancia de un rey, que amenazaba con desviarse demasiado del ideal de un *primus inter pares*, se revivificaron en la idea de Locke de una sociedad civil en la que el hecho de que los ciudadanos gozaran de propiedad privada era algo que se reconocía 'de manera natural'. Este concepto del derecho natural y de los derechos naturales como límites que se le fijaban a un poder central, iban a compartirlo los colonos norteamericanos en vísperas de su independencia. (1992a:43) Por otra parte, dice, que EE.UU. de los primeros tiempos era una democracia de pequeños propietarios rurales y urbanos. Las llamadas 'comunidades insulares' aún cuando no dejaron de presentar conflictos, el acento que se puso en la igualdad de todos los miembros de la comunidad constituyó en una base para prepararse para el ideal democrático. (1992:138)

principio de cohesión social, y no, en un Estado *"con alcances excesivos"*.

El modelo de control social de Estados Unidos, ligado a las visiones de Locke del derecho común, se basó en la importancia de la opinión pública y de las relaciones sociales en general. Si bien basados en el uso de la ley, el sistema legal debía sustentarse en la vida de la comunidad. En él, el *tratamiento del disenso* se resuelve, mediante la ampliación del campo del discurso y se trata de superar fomentando la integración al universo mayor de la sociedad estadounidense. Se trata de un modelo de control social producido por la interacción social informal.

De esta manera, la "eficacia" del control social jurídico y político de Estados Unidos, según Kant de Lima (1999) está fundamentada en el acceso universal - es decir, de igual forma para todos - a las reglas o sistemas de normas disponibles en la sociedad. En este modelo, según el autor, el espacio público ("public", en inglés) aparece como un espacio colectivo negociado por el público que es parte de él, que pertenece a lo local y que se compromete a convivir con las diferencias 'normales', es decir, aquellas que fueron explícitamente discutidas y aceptadas por consenso, en un *"sistema de segregación de los iguales pero diferentes, que busca prevenir explícitamente el conflicto latente entre individuos singulares con intereses divergentes"* (1999:2). La desobediencia de la ley en este modelo, se entiende socialmente como una ruptura de un genérico y abstracto contrato social, una agresión a los derechos de otros individuos caracterizados como 'próximos' física y moralmente, genérica y formalmente iguales, que se esfuerzan por convivir en la diferencia ajena.

La noción de comunidad que subyace en este campo interpretativo angloamericano es "más fuerte" que la noción de Estado. Se trata de una comunidad basada en la asociación de individuos que - aunque con intereses y necesidades divergentes - son considerados iguales. En esta noción de comunidad se incluye la diversidad de individuos que se supone, discuten con cierto grado de consenso los conflictos locales.

El segundo campo de interpretación que plantea Melossi en donde adquiere significación diversa la noción de Estado, se vincula al desarrollo de la tradición europea - principalmente francesa e hispánica - de la cual nuestro país es heredero. En este campo interpretativo, el Estado se entiende como instancia máxima de unidad en sociedades divididas

y desiguales, y se construye sobre las ideas de unidad, soberanía y coerción. Su función es la de dirigir estrategias y dispositivos de control de la desviación. En él, la *unidad política* se plantea como:

"[...] condición a priori que es preciso conquistar y defender mediante la coacción y que hay que legitimar por medio de un dios – estado otorgador de leyes" (Melossi, 1992a:145).

Según Melossi, el concepto de autoridad se desarrolló de forma diferente en las islas británicas y en Europa occidental, y estas diferencias se remontan a la génesis, desde final del medioevo, que llevaron a dos conceptualizaciones de Estado y del carácter de la comunidad política divergentes entre sí. De esta forma, mientras la dirección del *"flujo de autoridad"*, como viéramos anteriormente, en el caso de Gran Bretaña era *"ascendente"*, en el continente era *"descendente"*. La historia del pensamiento legal y político de Europa continental fue diferente a la de Inglaterra. En la primera había dos potencias absolutistas, el Imperio y el Papado, que trataban de establecer mediante el antiguo derecho romano una legitimidad. Esta situación hacía que la estructuración del Estado fuera diferente al angloamericano. Los europeos, tenían que *"forjar un ídolo representativo de la estabilidad social y política por medio del complejo aparato mitológico que proporcionaba el estado."* (1992a:139)

Los europeos depositaron la soberanía en el estado. Estas ideas se forjaron de los argumentos que van desde Maquiavelo a Hobbes sobre el Estado *Leviatán*¹². La cohesión social se logra aquí a través de un Estado Leviatán con alcances excesivos. Es Hobbes, según Melossi, quien daría el vocabulario de la sociedad europea del siglo XVII, para la constitución misma de un Estado moderno. En la construcción de Hobbes, el contrato que establecía el Leviatán era producto *"del libre albedrío de los miembros"* (1992a:34), en donde se supone los miembros de la sociedad iban a ceder de *"buen grado"* al Estado sus pretensiones naturales a la soberanía individual absoluta. El Estado del *Leviatán*, nombre que Hobbes toma del monstruo bíblico en donde *"no había poder que pudiera oponérsele"*, personalizaba en forma abstracta la unidad y el poder. La voluntad del soberano era la voluntad del Leviatán que se impone a los ciudadanos por la coacción. Rousseau, tomará luego estas bases para reemplazar el sentido de coacción por el de consentimiento. Es la voluntad general, un *"yo*

¹² Melossi (1992a), hace un recorrido "teórico" de aquellos que conceptualizaron el Estado a la vez que ayudaron a estructurarlo. De acuerdo a ello, considera que es Maquiavelo el primero en sentar las bases para una conceptualización de Estado. El estado centralizado y considerado como diferente y por encima de la sociedad civil, es explicado a través de diversas nociones que ayudaron a estructurarlo que van desde Maquiavelo, Hobbes, Rousseau, Hegel y Gramsci entre otros.

generalizado", el que representaba el contrato social por medio del consentimiento. De esta forma, dice Melossi, el poder del Estado hobbesiano *"quedaba amortiguado por un estado que ya no era el Leviatán despótico, sino, por así decirlo, un Leviatán 'internalizado'."* (1992a:45). Es decir, el Estado del Leviatán no es ya el objeto estado voluntad de los príncipes, como decía Maquiavelo, sino que es una agencia activa, que puede hacer su voluntad. Era construido como el fundamento racional para el orden social, ya que debía estructurarse como si fuese el resultado de un convenio voluntario y porque en él los hombres cedían sus derechos naturales al propio gobierno. Según Melossi, las teorías de Hobbes fueron el punto de partida de todo un movimiento filosófico que culminaría en Hegel y para el que, unidad social y estado son cosas idénticas. La concentración despótica de la violencia representa la condición indispensable para la domesticación de la violencia salvaje e ilimitada, concebida como la amenaza por excelencia al orden social.

De esta manera, la tradición europea del modelo de control social se basa en una visión fuerte del derecho y del Estado en detrimento de las ideas de consenso social del público. El *tratamiento del disenso* se orienta hacia el control del comportamiento de los miembros a través de la coacción centralizada.

La "eficacia" del control social en nuestra tradición se basa a partir del control del Estado (Kant de Lima, 1999) que se rige según reglas establecidas normativamente. En este caso, las reglas son de difícil acceso, las mismas hacen *que todo sea posible hasta que es reprimido o prohibido por el estado*. En este modelo, el espacio público, tiene que estar sometido a reglas generales y no locales. Estas reglas, que no se originan en los ciudadanos envueltos en los conflictos, presuponen por un lado, una competencia entre los actores involucrados con el objetivo de ser favorecidos en su aplicación y por otro, una supuesta neutralidad de quien aplica las reglas en relación a las partes. Según Kant de Lima, el modelo de control social no tiene como origen la "voluntad del pueblo" sino que se trataría del resultado de formulaciones legales especializadas y expertas. De esta manera, cuando se aplican los valores legales son vistos *como "constreñimientos externos al comportamiento de los individuos"* (1999:4). Es decir, se trataría de una imposición de las autoridades a los individuos, aquello que Melossi denominara como un *"flujo de autoridad descendente"*.

La desobediencia u obediencia a las leyes, se colocan aquí como el resultado de la

elección entre la libertad de actuar y el constreñimiento externo, se trataría como dice Kant de Lima de *"la sumisión a un interés general difuso"* (1999:4). Como consecuencia de ello, el dominio de lo público (la "cosa pública") es opuesto al dominio de la sociedad, dominado y controlado por el Estado de acuerdo con "sus" reglas de difícil acceso. La libertad no es asociada a la libertad de elegir en donde las opciones fueron previamente negociadas y consensuadas como en el caso norteamericano, sino que se asocia a la posibilidad abierta de *"todos poder 'tener' todo"* (1999:4). Consecuentemente, la idea de igualdad se torna así, como dice el autor, "sustantiva", esto es, asociada a la semejanza y no a la diferencia entre las personas. De ello se desprende que el "interés general" es concebido como algo diferente y de orden superior en donde no se admite la divergencia de opiniones, como en la tradición angloamericana en donde se trata de un compromiso entre intereses individuales.

La noción de comunidad que subyace a esta concepción de Estado, se basa entonces, no en la diversidad de individuos, sino en la preferencia de una homogeneidad de la opinión pública y en la expresión de una comunidad política igualitaria y soberana que obrase por el interés general a través del soberano - el Estado - y no de los individuos.

Las diferentes tradiciones teórico - políticas acerca de la noción de Estado y de las nociones que se desprenden de él, como la comunidad y los modelos de control social, tienen implicancias diversas a la hora de conceptualizar la noción de seguridad.

Consejos de Seguridad y el paradigma preventivo y comunitario

"Hasta qué punto pueden aplicarse a sociedades [...] de Latinoamérica análisis basados en datos y teorías derivadas de un contexto angloamericano?" (Cohen, 1988 : IV)

La política de prevención comunitaria en seguridad propuesta por el Gobierno de la Ciudad, como modelo del *paradigma preventivo y comunitario* se propone a través de un "nuevo" discurso con un vocabulario específico, y como respuesta en los "nuevos" contextos democráticos.

El análisis de las propuestas esgrimidas a través del Programa de Seguridad Ciudadana, permitirá discriminar aquellas nociones o supuestos sobre los que se apoya que, como venimos

señalando, provienen de programas de origen angloamericanos. Consecuentemente, se sostienen en nociones diversas de Estado y sociedad civil y dan forma también diversa a las políticas y a lo que se entiende por seguridad pública.

La "seguridad pública" emerge como cuestión política y social recientemente en el Estado de derecho en nuestro país, es el contexto democrático el que da sustento y legitimidad a los programas asociados a ella. En el esquema de seguridad pública, los bienes protegidos, conforme al actual contexto democrático, son los derechos y las libertades inherentes a las personas, y la protección de los mismos se plantean como condición indispensable para su efectivización¹³. De esta manera, en la Constitución de la Ciudad Autónoma de Buenos Aires, en congruencia con la Constitución Nacional, como así también en los boletines y decretos del Gobierno de la Ciudad, se plantea que:

"La seguridad pública es un derecho inalienable y su tutela eficiente presupone la protección de la integridad y los bienes de los habitantes, además de la previsión de los mecanismos idóneos que se anticipen al hecho delictivo violento. Se trata de proteger la vida, los bienes personales y las garantías constitucionales de los habitantes."

"La seguridad ciudadana hace a los aspectos jurídicos y penales y agrega un criterio globalizador garantista de las libertades y derechos reconocidos en la Constitución de la Ciudad."

"Que corresponde entonces al Gobierno de la Ciudad formular, fortalecer y mantener una política efectiva de seguridad ciudadana, estimulando las iniciativas de prevención y contando con la colaboración de la población en la realización de ese esfuerzo tendiente a fomentar la tolerancia y la justicia social, un acceso equitativo a todos los programas y un mayor respeto a los derechos de la persona." (Decreto N° 1740, Gobierno de la Ciudad de Buenos Aires, 16/09/98)

Se hace especial hincapié en la "seguridad pública" como "derecho inalienable" en donde se protegen los "bienes de las personas", pero además, la "vida" y las "garantías constitucionales". Se agrega un "criterio globalizador garantista de las libertades y derechos"

¹³ Al respecto ver, Tiscornia, S. "Seguridad pública: antiguos desafíos, nuevos modelos". Trabajo presentado en: Seminario Internacional. Modelos internacionales de seguridad pública: América Latina. Escuela de Gobierno de la Fundación Joao Pinheiro / Fundación Konrad Adenauer, Belo Horizonte, Inédito, 1998.

reconocidos en la Constitución, promoviendo la *"tolerancia"*; la *"justicia social"*; un *"acceso equitativo para todos"*; y el *"respeto a los derechos de las personas"*. La seguridad pública así, promueve la protección de los derechos y las libertades, avalados en la Constitución de la Ciudad en el actual contexto democrático. En este sentido, la seguridad pública es presentada y construida como un *"nuevo concepto"* que se diferencia a la concepción de *"seguridad tradicional"* en nuestro país. Fundamentalmente, se hace énfasis en el actual Estado de derecho en contraposición al Estado autoritario que lo precedió. Una prueba de ello, es el discurso público que diera el entonces Secretario del Gobierno de la Ciudad, en el "Primer encuentro de los Consejos Barriales de Prevención del Delito y la Violencia", en él decía:

"El objetivo de esta Jornada es la puesta en síntesis y la demarcación del rumbo de los Consejos Barriales, lograr su expansión, mejorando los mecanismos de convocatoria a todos los ciudadanos de la Ciudad de Buenos Aires, con un objetivo concreto y muy reclamado: la preocupación por la inseguridad y la intranquilidad. Hasta hace 30 años la seguridad era un tema para expertos. La concepción tradicional de la seguridad era la de la defensa nacional, la seguridad policial en una visión de defensa estrecha. Los conceptos y criterios estaban exclusivamente muy acotados. El concepto moderno de seguridad es el reflejado en la Constitución de la Ciudad de Buenos Aires, que toma el concepto amplio. El artículo 34 define la creación del Programa de Seguridad Ciudadana y los Consejos Barriales para que sean amplios y heterogéneos, ya que ésto da riqueza y distintas facetas para encarar la seguridad".
(Secretario de Gobierno Dr. Enrique Mathov - Reunión plenaria 19-12-98)

La seguridad pública entonces, se formula y construye en contraposición a la noción de *"seguridad tradicional"*, en donde la seguridad era vinculada a la noción de *"defensa nacional"* que se *"lograba"* a través del accionar policial. En esta conceptualización de seguridad, se desprende que los bienes protegidos no eran los derechos y las libertades, sino que lo que se *"protegia"* o más bien, *"defendía"*, era el orden social vigente. De esta manera, la noción de *"seguridad pública"* se presenta como un concepto *"moderno"* en un marco garantista de los derechos de todos los habitantes. Se plantea como un concepto *"abarcativo"* y *"amplio"* que da forma y sustento a espacios como los Consejos de Seguridad, presentados así como *"programas de participación ciudadana, heterogéneos y trabajados en forma multidisciplinaria"*.

La noción de seguridad pública y los programas asociados a ella, como los CS, se

vinculan con lo que Cohen caracterizara como movimientos destructuradores de los modelos de control social angloamericanos, y se apoyan en nociones de Estado y comunidad de esa tradición. Retomando las ideas que señaláramos al comienzo sobre *el movimiento destructurador*, se pueden señalar algunos de las características vinculadas al mismo.

En primer lugar, la *"necesidad"* de agregar un aspecto *"multidisciplinario"* a la cuestión de la seguridad pública, se vincula al movimiento que Cohen denominara como *opuestos al experto*. Es decir, se plantea como *"necesaria"* la actuación de múltiples disciplinas que *"aporten"* a la resolución de la problemática de la inseguridad, y no sólo la actuación de la agencia policial, como uno de los *"expertos"* en seguridad, o del sistema penal en su conjunto. Se agregan *"criterios más abarcativos"* y *"amplios"* que incluirían aspectos sociales para resolver la criminalidad. Un ejemplo de la *"necesidad"* de *"descentralizar"* el *"conocimiento experto"* es lo que se plantea en un decreto formulado por el Gobierno de la Ciudad:

"Que la seguridad no se agota en la mera presencia disuadora de la policía, ya que existe una real necesidad de participación activa del ciudadano común. [...] La seguridad ciudadana agrega a los aspectos jurídicos y penales un criterio social."

"Que un eficiente Programa de Seguridad Ciudadana tendiente a reducir los índices de criminalidad no puede ser elaborado únicamente en términos de policía y justicia penal, sino por el contrario, debe estar ligado a una política de prevención comunitaria activa."

Por lo tanto, se agregan *"criterios sociales"* en donde la *"participación ciudadana"* es esencial. En relación con estas ideas, podemos encontrar en segundo lugar, otro de los movimientos destructuradores que Cohen denominara como *opuestos al Estado*. Este es uno de los puntos focales del Programa de Seguridad Ciudadana, que se plantea como una política de *"descentralización"*, es decir, se trataría aquí del *"traslado"* de algunas de las funciones tradicionales de control del Estado hacia la comunidad. Si bien la *"seguridad"* se plantea como cuestión de Estado y como una de las funciones esenciales del mismo, se plantea un *"cambio de paradigma"* en donde se propone que la *"seguridad es responsabilidad de todos"*, consecuentemente, es de vital importancia la *"participación de la comunidad"*. En virtud de ello, se utilizan términos tales como *"coproducción"*, *"participación"*, *"involucramiento"*, entre otros:

“La principal estrategia es el involucramiento de la comunidad. Porque las fuentes del crimen y de otros problemas sociales descansan en la comunidad, y solamente las comunidades pueden resolver estos problemas.” (Boletín del Gobierno de la Ciudad, “Propuestas para la Seguridad Ciudadana”, Programa de Seguridad Ciudadana, 1999)

“Que es necesario coproducir la seguridad [...] que existe una real necesidad de participación activa del ciudadano común [...] que es necesario crear mayores canales de acercamiento con la comunidad.” (Boletín Oficial Gobierno de la Ciudad de Buenos Aires, 1999)

“Son los ciudadanos los que saben qué hay que hacer en su barrio en materia de seguridad” (Boletín Oficial Gobierno de la Ciudad de Buenos Aires, 1999)

“Coproducir significa sencillamente hacer con otro, trabajar conjuntamente en la resolución de los problemas comunitarios. [...] Es necesario el fortalecimiento de la cultura participativa y la consolidación de una tarea preventiva” (Boletín del Gobierno de la Ciudad, “Propuestas para la Seguridad Ciudadana”, Programa de Seguridad Ciudadana, 1999)

La “*coproducción*” de la seguridad debería ser el resultado de una relación activa entre el “Estado” y la “comunidad”. Es a través de la “*participación*” de la comunidad como se pueden resolver los problemas de la criminalidad:

“Entendemos que la seguridad es un bien que como tal es construido por todos los actores sociales implicados. [...] La seguridad como fenómeno en el que se integran varias y complejas cuestiones debe ser coproducida entre el estado y la ciudadanía mediante su participación en los ámbitos locales, elaborando y ejecutando acciones preventivas que aborden las causas del delito.”

La “*participación*” es entendida como una de las acciones principales en las comunidades democráticas, en tanto acción que la comunidad debe desarrollar con el Estado. Por su parte, la idea de participación se liga a las nociones de “*consenso*” y debate en comunidades diversas.

“La posibilidad de encuentro entre ciudadanos en espacios integrados de participación, permitiría compartir sentimientos, modos de entender lo que les está pasando, intercambiar pareceres y opiniones en torno a los problemas que viven y así diseñar consensuadamente

acciones que aborden de un modo integral el problema del delito y la violencia.”

“El objetivo es atender el problema de la seguridad de un modo integral, garantizando las condiciones de seguridad a todos y entre todos los ciudadanos” (Boletín del Gobierno de la Ciudad, “Propuestas para la Seguridad Ciudadana”, Programa de Seguridad Ciudadana, 1999)

A través de la participación de la comunidad se genera el *“encuentro”* entre *“todos los ciudadanos”* que promueve el *“intercambio”* de opiniones, y es de esa forma como pueden decidirse - a través del consenso - las acciones a realizar para resolver los conflictos. Se hace un fuerte hincapié en las nociones de *“tolerancia”* y *“trabajo conjunto”* en *“espacios integrados”* que representen la *“pluralidad de intereses”*. De ello se desprende que es mediante el consenso o acuerdo entre los intereses de todos los actores como se pueden generar las condiciones necesarias para lograr seguridad.

Finalmente, vinculado al movimiento denominado como *opuestos a la institución*, se sostiene que es *en* la comunidad y *a través de ella* como se previene el crimen, el control comunitario a través de la *“tolerancia”* y la *“integración”* agregando aspectos sociales, es como puede lograrse la prevención, y por lo tanto, *“evitar”* el *“incremento de los delincuentes en las cárceles”*. Así, se plantea a la comunidad como:

“El punto focal de la efectiva prevención del crimen” o que *“los esfuerzos en prevención del crimen deben incluir a un amplio margen de individuos de todos los sectores [...] las estrategias para prevenir el crimen deben ser apoyados por toda la comunidad.”*

Asimismo, en el decreto N° 1640, del Gobierno de la Ciudad, sobre la creación de los Consejos de Seguridad, dice acerca de la prevención:

“Que la prevención es acción anticipadora, es esperar al delito con mecanismos de contención que disuadan su accionar, es impactar en los aspectos multidimensionales que construyen al delito y de los que éste se alimenta, es en definitiva, hacer interactuar las áreas involucradas en la temática, tales como la educación, la salud, la acción social, la vivienda, el urbanismo, el desempleo y la marginalidad” (Decreto N° 1640 - Boletín oficial de la Ciudad de Buenos Aires, 17-12-97 : 4718)

De esta manera, se destacan los aspectos sociales para prevenir el delito, y principalmente se atribuye a la comunidad la principal responsabilidad para prevenirlos.

La noción de seguridad pública, y la política de prevención comunitaria en seguridad que se desprende de ella en el marco de la recientemente creada Ciudad Autónoma de Buenos Aires, se plantea utilizando un lenguaje, vocabulario y conceptualizaciones que en su mayoría, se basan en la tradición angloamericana.

Así, se destaca una fuerte apelación a la "comunidad" y a la "descentralización" de muchas de las funciones tradicionales del Estado. La comunidad es entendida como la "mejor" forma de prevenir el crimen, es decir, se basa en la idea estadounidense de comunidad, en donde los conflictos se resuelven localmente, y en donde es a través del consenso o acuerdo de opiniones e intereses divergentes como se logra la resolución de las problemáticas que la ciudadanía define. El Estado, aunque en "coproducción" con la comunidad, adquiere un status "secundario" y no primordial en relación a las acciones que se atribuyen a la comunidad. Siguiendo a Crawford, podríamos decir, que en términos generales, se trataría de la atribución a la comunidad de la responsabilidad para la resolución de la problemática de la inseguridad. De esta manera, los CS, a través del Programa de Seguridad Ciudadana que desarrolla el Gobierno de la Ciudad de Buenos Aires, pone en circulación un discurso preventivo en seguridad, que atribuye nuevos sentidos a las nociones de Estado y comunidad, y a la forma en que pueden o deberían resolverse los conflictos. Ahora bien, cómo se da el proceso de intervención de los vecinos de Saavedra en el nuevo paradigma preventivo y comunitario en seguridad?

Los vecinos, las categorías y los riesgos empíricos

"En sus proyectos prácticos y en su organización social, estructurados por los significados admitidos de las personas y las cosas, los individuos someten estas categorías culturales a riesgos empíricos." (Sahlins, 1997)

Los sentidos que adquiere la noción de seguridad, deben ser comprendidos en un contexto local con su historia y tradiciones propias. Existe un "*contexto simbólico que asigna valores diferentes*" (Thompson, 1994) a las categorías culturales. El *juego*¹⁴ (Sahlins, 1997) de sentidos abiertos en el contexto citado se corporizan en prácticas, políticas y grupos sociales concretos. En este juego de sentidos los vecinos someten la categoría de seguridad y las categorías asociadas a ella, a *riesgos empíricos*, es decir que "*si bien la cultura es un orden*

significativo, en la acción, los significados siempre corren un riesgo" (1997:10). La noción de *juego* es analizado como uno de los procesos por medio del cual las categorías culturales en su "uso" se someten a *riesgos empíricos*, es decir, que su significado original puede cambiar en la actualización contextual o, a la inversa, se utilizan nuevas categorías a las que se les otorga significados tradicionales u otros. Siguiendo estos lineamientos podemos analizar cómo los vecinos pusieron de manifiesto un juego de sentidos en torno a la categoría de seguridad y las nociones asociadas a ella en el nuevo paradigma preventivo y comunitario.

La inserción de Juvesa y Vecinos Solidarios en los CS, debe ser comprendida en el marco de las acciones colectivas que llevaron a cabo y que los constituyó como conjuntos de acción. La demanda por seguridad en los mismos, se estructura en relación al Estado y frente a él. De esta manera, las acciones colectivas que desarrollaron ambos conjuntos de acción, tales como, manifestaciones públicas, marchas, reuniones de vecinos convocando a funcionarios públicos, convocatorias vecinales, las organizaciones en "cuadras funcionales", u organizaciones más amplias como la "Red" o la "Interbarrial" - que aglutinan agrupaciones de diferentes barrios -, son acciones que tuvieron como objetivo principal hacer pública su demanda, presionando y exigiendo mayor seguridad al Estado. La estructuración de estas organizaciones en relación con sus demandas al Estado era lo que distinguía a estos conjuntos de acción de otro tipo de organizaciones, cuyos objetivos eran diferentes¹⁵, tales como la realización de "patrullaje vecinal", "hacer justicia por mano propia", utilizar "seguridad privada", o "cerrar barrios u espacios públicos", entre otros.

De esta forma, cuando se implementa el CS en Saavedra convocando a representantes del barrio, Juvesa y Vecinos Solidarios deciden "participar" del espacio propuesto. En el barrio de Saavedra, diferente a lo sucedido en otros barrios de la Ciudad¹⁶, tanto la implementación del CS como la regularidad de sus reuniones fueron más dificultosas. Esta situación se presentó en gran medida debido a diferencias o "desajustes" entre las expectativas del Programa de Seguridad Ciudadana y los vecinos. Veamos qué sucedió al interior del CS en el barrio de Saavedra.

¹⁴ La noción de *juego* es analizado por Marshall Sahlins (1997) en Islas de Historia.

¹⁵ Al respecto ver capítulo 2.

¹⁶ Como se mencionara en el Capítulo 1, los Consejos de Prevención del Delito, comenzaron a implementarse en el año 1997 en el barrio de Mataderos, para luego extenderse a otros barrios de la Ciudad. En el Barrio de Saavedra, luego de varios "intentos" para comenzar con esta política en el transcurso de 1998, finalmente se implementó y comenzó a funcionar con

Los vecinos y el Consejo de Seguridad

Los CS se conforman convocando a representantes de organizaciones intermedias del barrio, como Sociedades de Fomento, Asociaciones barriales, vecinos organizados – como Juvesa y Vecinos Solidarios -, cooperadoras de escuelas y otras instituciones. Asimismo, los CS están integrados por un representante del CGP, técnicos del Programa de Seguridad Ciudadana y funcionarios de Promoción Social. Todos estos integrantes del Consejo representan - según el Programa citado - a la "sociedad civil".

Los coordinadores del Programa explican los objetivos de estos espacios, como lugares en donde se puede *"discutir"* y *"consensuar"* los problemas y las cuestiones relativas a la inseguridad. La seguridad es planteada como *"coproducida"*, en este marco la *"comunidad"* tiene un rol principal ya que *"son los vecinos los mejores conocedores de los problemas que los aquejan en el lugar donde viven"*. Para explicar sus propuestas los coordinadores del programa, en muchas oportunidades comentaban situaciones "ideales" de resolución de conflictos, que se realizaban en otros CS. Así, comentaban cómo se organizaron en otro barrio, y cómo resolvieron algunos de sus conflictos. La *"situación conflictiva"* presentada por los vecinos de ese barrio se relacionaba con los *"lugares bailables"* en donde se *"producían disturbios en el ingreso y salida de los mismos"*. Según los coordinadores, el *"trabajo conjunto"* en el espacio de los CS permitió a los vecinos del lugar *"compartir las dificultades y malestares"* que esa situación les ocasionaba. Una vez determinado el *"conflicto"* mediante el trabajo conjunto se buscó una solución al problema. La solución se encontró en la convocatoria de todas las partes involucradas bajo la coordinación del Programa de Seguridad Ciudadana. Lo que los operadores del programa remarcaron frente a esta situación fue la *"posibilidad de alcanzar un acuerdo que contempló los intereses de todos los actores"*. Haciendo hincapié en la *"pluralidad de intereses"*, relataron cómo los vecinos los definieron: *"que los vecinos pudieran dormir; que los comerciantes pudieran trabajar; que el club pudiera obtener su renta para mantener su infraestructura y que los jóvenes pudieran divertirse."* Los operadores del programa destacaron que lograr estos acuerdos, fue costoso e implicó todo un *"proceso"* en donde *"lo destacable fue sumar la capacidad de negociación y la tolerancia"*. Se supone que el acuerdo entre todas las partes fue logrado a través de los espacios propuestos por los Consejos de Seguridad.

Los coordinadores del Programa de Seguridad Ciudadana en el barrio de Saavedra, hacen hincapié en la importancia que el *"trabajo previo"* de los vecinos aportaría a estos espacios, así dicen:

"Este consejo, tiene un trabajo previo importante para aprovechar, queremos que Uds. se sientan y piensen a este espacio como los protagonistas" (Coordinadora del Consejo de Prevención del Delito)

"En este consejo se dan varias circunstancias peculiares [...] lo que quiero decir es que en el barrio de Saavedra a diferencia de otros, muchos de los que están sentados hoy aquí en este consejo tienen una larga experiencia en materia de seguridad ciudadana, tienen una inquietud o sea, tienen todas las condiciones para tener una personalidad autónoma mas fuerte que otros." (Pasalacua - Director del Programa de Seguridad Ciudadana)

Así, vemos cómo describen a este CS diferenciándolo de los Consejos de otros barrios porteños como algo positivo y beneficioso para *"aprovechar"*. Sin embargo, tanto Juvesa como Vecinos Solidarios, otorgan sentidos diversos a *"su experiencia previa"* y señalan:

"Yo creo que la seguridad es un problema de Estado... en el Barrio de Saavedra hace tres años que estamos trabajando en el tema, lo que para muchos es novedad, en Saavedra se viene trabajando de hecho, hacíamos volantes puerta a puerta, por eso llegamos a todos." (C. R. Organizadora de Juvesa)

"Nosotros ya tenemos experiencia previa, y no se nos dio respuestas, tenemos mucho trabajo previo, no somos vecinos nuevos, sino que ya batallamos, ¡queremos respuestas ya!, si Uds. no tienen poder de convocatoria o carisma, lo único que van a hacer es favorecer al delincuente." (C. R. Organizadora de Juvesa)

De esta manera, los vecinos manifiestan disconformidad hacia las propuestas que manifiesta el Programa a través de sus operadores. Para ellos, la *"experiencia y trabajos previos"* no son para *"aprovechar"* en el sentido de "continuar trabajando", sino que esta experiencia es lo que legitimaría y habilitaría a Juvesa como Vecinos Solidarios, debido a su "largo recorrido" a demandar y exigir respuestas por parte de las autoridades públicas. A continuación, se verá con mayor detalle, que esto supone sentidos divergentes acerca de cómo entienden estos espacios.

La primer propuesta que los coordinadores del Programa piden a los vecinos de Saavedra, es realizar un *"trabajo de diagnóstico"* de los problemas que *"presenten los vecinos"*. Para ello, se realiza lo que denominan *"mapa conflictivo"*, en donde los vecinos ubicados en zonas geográficas determinadas detallarían los lugares y conflictos que los preocupa:

"[Es necesario] hacer un diagnóstico [...] para después decir 'manos a la obra', cuáles son los remedios. Cuando el señor planteaba lo de 'hechos concretos', esto parecería una contradicción con el hecho de armar un diagnóstico. [...] Sería una comisión de mapeo, para recabar la información. Cuando se trabaja en comisión, cuando trabaja la comisión de denuncias, de prensa, u otras, traen información, que es otro elemento fundamental. La información no es sólo necesaria para ampliar la convocatoria, sino que la información es necesaria para los que están trabajando se nutran, haya intercambios de información y se generen nuevas opciones.[...] Estamos hablando del largo plazo y del corto plazo. EL señor mismo decía si yo tiro una piedra, esto se dispersa, se abre." (Coordinadora del Programa de Seguridad Ciudadana)

El objetivo de este diagnóstico primario, es determinar problemas para luego escuchar las propuestas que los vecinos sugieran para su solución. En base a ello, se podrían reconocer los recursos disponibles para intentar resolver cuestiones. Sin embargo, ante esta propuesta en participar, los vecinos dicen:

"¡El diagnóstico lo tenemos hecho todos ya! Todos los que estamos acá lo tenemos hecho." (C. R. Organizadora de Juvesa)

"Lo tienen hecho, bien, aprovechémoslo" (Coordinadora del Programa de Seguridad Ciudadana)

"Diagnóstico, lo tiene cada uno de los que estamos acá, porque cada uno tuvo experiencias con distintos grupos de gente que pidió seguridad. Entonces el diagnóstico está. Hace cuatro reuniones que venimos hablando un poco de todo, pero el diagnóstico está hecho. Entonces, cuando yo pregunté, dije - a mí me gustaría puntualmente que cada uno me dijera [...] qué se puede hacer para el tema seguridad, era un poco eso. No se dio el tema, no se habló. Bueno, ya realmente es tarde." (M. Organizadora de Juvesa)

"Ese diagnóstico ¿es vigente y está consensuado entre todos? Dicen Uds. que ya hay un trabajo previo." (Coordinadora del Programa de Seguridad Ciudadana)

"Hay todo un trabajo previo, que han hecho ellos reuniéndose (señala a Vecinos Solidarios). El

problema es que siempre hacemos diagnósticos. [...] Pero sí, tenemos cosas concretas, como por ejemplo la iluminación y poda de árboles, no hubo respuestas. ¿Qué podemos hacer? Porque sabemos que lo que podemos hacer es petitionar, pero realmente ¡ya a esta altura! ¡Venimos hace tres años petitionando!” (M. Organizadora de Juvesa)

“Todo el trabajo, todo ese trabajo, está documentado.” (Vecinos Solidarios)

“Bueno, entonces, se recopila, se trae.” (Coordinadora del Programa de Seguridad Ciudadana)

Los vecinos sostienen que el “mapa del conflicto”, que ellos denominan como “*diagnóstico*”, ya lo han realizado, enfatizando que hay todo un trabajo previo realizado tanto por Vecinos Solidarios como por Juvesa. Su “*trabajo previo*”, se refiere a que “*ellos ya saben*” cuál es el problema: la inseguridad. Y apelan a todas las acciones que ambos conjuntos de acción vienen desarrollando cuando dicen “*petitionamos, hace tres años que venimos petitionando*” o cuando dicen que tienen “*informes de la situación del barrio*” y que está “*documentado*”. Para los vecinos el problema sería que “*no hay respuestas*” por parte de los gobernantes, y así dicen:

“Lo que yo quiero decir con ésto, que así como el señor hablaba de este taller participativo, ya desde noviembre del ‘96 teníamos tres premisas básicas para el Gobierno de la Ciudad. Entre junio y octubre del 97 tanto el Ministerio de Justicia - que podría ser el enlace con el Gobierno Nacional - el Director de Política Criminal, quién más interesado que un Director de Política Criminal en trabajar en la prevención del delito? Se le presentó todo un informe socioambiental que lo realizó Juvesa. Lo voy a reiterar hasta que me muera. Ninguno de los dos ámbitos respondió absolutamente nada. Mi problema es con los funcionarios públicos, que a todos les deberíamos aplicar el artículo 75 de la Constitución Nacional, a todos, por inoperantes por ineficientes, por desidia. Entonces, pasan los años, los ítems están anotados y no hay una respuesta a nada! Aparte te digo otra cosa, yo me resisto de hacer la comparsa del cualquier Jefe de Gobierno de cualquier color político. Me resisto a esa propuesta de tener que llenar porque se formaron los Consejos de Seguridad.” (C. R. Organizadora de Juvesa)

Del mismo tenor que las apreciaciones de Juvesa son las opiniones acerca de los CS esgrimidos por uno de los organizadores de Vecinos Solidarios:

“Bueno, nosotros tratamos de ver los problemas reales, los que vivimos todos los días, entonces vos participás de esta reunión, de la otra reunión y de algunas sacarás más o menos cosas, cuando caen acá los temas de los Consejos de Seguridad y se empieza a ver que eso

tiene un tinte político, porque uno ¿viste? no mastica vidrio, los Consejos de Prevención del Delito, y cuando empezás a ver que todo tiene un tinte político y que después de estar tres reuniones te dicen 'bueno, ahora los vecinos tienen que sacar una hoja y hacer un mapa del delito', porque más o menos era una cosa así, bueno, conclusión qué es lo que pasa, esto se recicla, vos vas, aguantás una o dos reuniones, y el que persevera, es porque dice 'bueno, yo tengo que estar presente', pero no porque hay un verdadero interés en que se solucione algo, no soluciona nada, era perder el tiempo ¿Viste? [...] Además, ¿qué es lo que me das a cambio? o sea, si vos me decís, me proponés 'vamos a contar con ustedes y ustedes se encargan de tal cosa, pero nosotros nos comprometemos a hacer tal otra' bueno, bárbaro, pero si yo, me citan para que trabajemos nosotros ¡Nosotros ya estamos trabajando! Y ellos ¿qué me dan? nada, lo único que se sacan es 'chapa y lustre', entonces el día de mañana dicen 'acá se hizo el Consejo de Prevención del Delito', que ya está conformado y nosotros teníamos que escuchar eso, sabiendo que en realidad no estaban haciendo nada concreto." (S. Organizador de Vecinos Solidarios)

De esta forma entonces, los vecinos parecen ir circunscribiendo y delimitando quiénes serían los responsables de sus conflictos: el *"Gobierno de la Ciudad"* y el *"Gobierno Nacional"*; los *"funcionarios públicos"*; el *"Jefe de Gobierno de cualquier color político"*; el *"tinte político de los Consejos de Seguridad"*. Y la *"falta de respuesta"* de los mismos: *"ninguno de los dos [gobiernos] respondió absolutamente nada"*; *"no hay respuesta de nada"*; *"no hay verdadero interés en que se solucione nada"*; *"y ellos [el gobierno] qué me dan? Nada"*; *"no estaban haciendo nada en concreto"*. Por otra parte, parecen ver negativamente la apelación por parte de este programa a realizar propuestas en conjunto, como cuando dicen: *"yo me resisto a hacer la comparsa de cualquier Jefe de Gobierno"*; *"yo me resisto a esa propuesta de tener que llenar, porque ahora se formaron los Consejos de Seguridad"*; o cuando dicen refiriéndose a lo que suponen les pide el programa: *"bueno, ahora los vecinos tienen que sacar una hoja y hacer el mapa del delito"* y agregan: *"si me citan para que trabajemos nosotros, pero, nosotros ya estamos trabajando!"* Qué significan las situaciones expuestas? Los operadores apelan a la "comunidad", es decir, los vecinos, para que una vez realizado el mapa del conflicto, y la determinación de los conflictos, puedan resolver en forma conjunta y consensuada los mismos, tal como presentarían en el ejemplo "ideal" de resolución de conflictos. Pero los vecinos, dicen ya *"haber realizado este trabajo"* y apelan al Gobierno a que éste les de respuestas. De esta manera, las soluciones a su criterio no deberían partir de los vecinos, sino de las autoridades públicas.

La apelación por parte del Programa a la comunidad, se relaciona con la idea de participación, de esta forma, por medio de la participación los vecinos podrían trabajar en estos espacios. Sin embargo, los significados que otorga el Programa y los vecinos acerca de la noción de participación son diferentes. Esta contraposición de ideas se vio expresada en lo que dijera uno de los coordinadores del Programa de Seguridad Ciudadana:

"La participación vecinal no es sólo cuando el 'Estado no hace nada', hay lugares en donde el Estado 'hace' y sin embargo también hay participación, la Ciudad de Boston tiene seiscientos consejos vecinales funcionando, debemos estar convencidos de que la participación ciudadana es permanente, para controlar, exigir y proponer."

La participación es entendida como una acción que la "comunidad" debe realizar en forma "permanente" junto con el Estado. Es a través del trabajo conjunto, esto es en *coproducción* como pueden lograrse soluciones a los conflictos. Sin embargo, esta noción es contrapuesta por los vecinos quienes adjudican a la misma categoría sentidos particulares. Para Juvesa, la categoría de participación se vincula a las acciones que vienen desarrollando, es decir, a ideas expuestas como "batallar", "luchando y exigiendo seguridad" y que se relaciona con el pedido de respuestas por parte de las autoridades, así dicen:

"Hay que poner sobre el tapete el tema de la seguridad como se debe poner, dejémonos de cháchara, con este tema hay que meter mano, y no venir con que la participación de la gente, la participación de la gente tuvo un tiempo, que fue cuando lo hicimos nosotros, los vecinos, y muchos otros barrios, pero ahora, es hora que el Estado se haga cargo."

"Primero nos tenemos que poner de acuerdo, ¿quién es el encargado de la prevención? Y es el Estado, entonces si bien es importante la participación de los vecinos, no hay que olvidarse que es el Estado el que se tiene que hacer cargo [...] es el Estado el que nos debe seguridad, entonces ¿hasta dónde nos vamos a hacer cargo los vecinos?" (Vecino integrante de Juvesa)

De esta manera, Juvesa atribuye significados propios a la categoría de participación. Los significados que otorgan a esta categoría se relacionan con la acción de demandar, de peticionar y de exigir al Estado respuestas. En este sentido, los significados atribuidos a la categoría deberían comprenderse en el marco de las acciones colectivas que se propone Juvesa, y que se refieren principalmente a la idea de "peticionar". De igual forma, Vecinos Solidarios, también atribuye sentidos propios a la categoría de participación, para ellos, la

noción se liga a la idea de *control de gestión vecinal*, y dicen que *"el vecino participa haciendo control de gestión, pero hay un momento en que el vecino no puede hacer más."* Sin embargo, el control de gestión, se supone no es algo permanente e inherente a la "comunidad" en contextos democráticos. Asimismo, Vecinos Solidarios ha desarrollado un "esquema de acción" de vecinos que podría ser considerado como "propuesta" por parte de la comunidad. Pero este esquema de acción, también se supone como "momentáneo" porque consideran el Estado no está realizando las acciones que ellos consideran pertinentes. De este modo, para Vecinos Solidarios, la idea de colaboración con el Estado tiene un sentido transitorio *"hasta tanto el Estado se haga cargo"*. La idea de participación y colaboración con el Estado, se vincula a la percepción de "ineficiencia" del Estado. Por otra parte, las organizaciones por cuadra que realiza Vecinos Solidarios, al igual que en el caso de Juvesa, tienen una función principal que es en sus propios términos "presionar" y "peticionar":

"Para peticionar lo que hacemos es ir por cuadra y presentarnos ante las autoridades diciendo 'somos de la cuadra tal y nos organizamos bajo el Plan Alerta' [...] cuando la cosa se pone más complicada vamos varias cuadras juntos y si es necesario de varios barrios, [...] hoy por hoy, la policía, como el Gobierno de la Ciudad, y todos, saben que esto existe y que tiene poder, entonces esto lo aprovechamos para ejercer presión." (S. Organizador de Vecinos Solidarios)

De esta manera, los sentidos que adquiere la noción de participación para los vecinos, debe comprenderse en el marco de las acciones colectivas que vienen desarrollando, esto es *"peticionar"* en el caso de Juvesa, y *"presionar"* en el caso de Vecinos Solidarios, para que las autoridades públicas se *"hagan cargo"* del problema de la inseguridad. En virtud de ello, se comprende que los significados que otorgan a la categoría de participación en estos espacios no sean entendidos como propone el Programa de Seguridad Ciudadana, es decir, como una forma de acción inherente a la comunidad en contextos democráticos que intervenga en forma activa en la resolución de sus conflictos. Los vecinos, parecen "extender" los significados de sus acciones colectivas en tanto "presionar" y "peticionar" a las autoridades en estos espacios, consecuentemente, la participación en los CS significa para ellos una de las tantas formas de demandar y exigir respuestas a las autoridades públicas.

Los conflictos: quién y cómo resolverlos

El CS está integrado además por otros representantes de instituciones intermedias del

barrio así como vecinos sin ningún tipo de organización. En general, se pueden observar "lazos" entre quienes participaron de este consejo y los conjuntos de acción que venimos describiendo, y en virtud de ello, muchas de las discusiones en ese CS se vieron subsumidas por Juvesa o Vecinos Solidarios.

Sin embargo, muchas veces se presentaban vecinos sin ningún tipo de organización. Estos vecinos "no organizados", sí exponían situaciones de conflicto, muchas veces de índole delictivo, otras tantas no ligadas a algún hecho delictivo, pero vinculados a lo que podemos denominar como factores de inseguridad. No interesa describir aquí cuáles son los conflictos que presentaron, tanto los vecinos no organizados como Juvesa o Vecinos Solidarios¹⁷, sino destacar cómo intervinieron los conjuntos de acción frente a los conflictos presentados por estos vecinos.

Ante el planteo de los vecinos sobre alguna situación conflictiva, Juvesa o Vecinos Solidarios intervienen diciéndoles a qué autoridades deben recurrir, en su mayoría, instan a los vecinos a que realicen las denuncias a la policía o a la fiscalía del barrio, y ofrecen muchas veces acompañamiento o asesoramiento. Esta situación hacía que muchas veces se planteara en el CS una "disputa" entre los operadores del Programa y los representantes de los conjuntos de acción.

Los coordinadores del CS, apelan a la necesidad de buscar soluciones conjuntas, ya que, de acuerdo al "espíritu" del Programa, se propone que la seguridad no se resuelve únicamente a través de la policía o la justicia penal. Sin embargo, los vecinos plantean en muchas oportunidades la "necesidad" de que representantes de esas agencias "participen de este programa" o que "al menos" se convoque a los mismos para alguna reunión. Los coordinadores del programa "desestiman" estos pedidos, planteando que si bien puede convocarse a funcionarios de las agencias de policía o justicia, no es central para la solución de los conflictos, sino que en todo caso, "sirve" para brindar algún tipo de asesoramiento y para plantear inquietudes a los mismos.

Para Juvesa y Vecinos Solidarios, la solución a los conflictos deben resolverse en su mayoría a través de las instituciones del sistema penal formal y hacen una crítica explícita a los

¹⁷ Sobre los factores de inseguridad de Vecinos Solidarios y Juvesa, se hablará en el siguiente capítulo.

operadores del Programa por *"no buscar soluciones a los problemas presentados por los vecinos"*. Demostrativo de ello, es cómo define el organizador principal de Vecinos Solidarios las situaciones de conflicto presentadas en una de las reuniones por distintos vecinos no organizados, así dicen:

"Comienzan los reclamos por conflictos no resueltos, kioscos de venta de drogas, barras alcoholizadas, casas usurpadas con actividad delictiva conocida. Estos ítems superan el nivel de conflicto, ya que pasan a la categoría de denuncias concretas", y se pide a los CS que: "Busquen la forma de encararlos y resolverlos, esa gente precisa respuesta ya!"

Consecuentemente, se comprende que Vecinos Solidarios y Juvesa no buscan resolver los conflictos, sino que entienden son los CS los que deben *"encontrar soluciones"* y *"dar respuestas"* para resolverlos.

La función de los CS para los vecinos sería la de *"mediar"* entre las autoridades del sistema penal formal y la comunidad. Las expectativas de los vecinos en cuanto a los CS se vio expresada en la descripción de una situación *"ideal"* que comentara uno de los vecinos que integra Vecinos Solidarios, para la red, sobre una de las reuniones en otro barrio, así decía:

"Los coordinadores fueron puntuales y con algunas respuestas a dar en devolución de temas levantados de la reunión anterior. [...] Explicaron que habían dividido la zona en cuatro áreas de circunscripción de comisarías, y que por ello hacían reuniones por separado para evitar el aburrimiento de vecinos cuando se tocan temas de un área en la que no viven. [...] Los vecinos fueron sorprendidos porque los coordinadores habían dado respuestas a los temas presentados en la reunión anterior, y porque habían tratado estos temas con las autoridades policiales y se habían comenzado a corregir esos problemas. Los problemas eran: falta de vigilancia en una zona de esquinas, necesidad de desramado y refuerzo de iluminación en una cuadra. [...] Por el lado de los vecinos, se pudo observar que estaban organizados hasta con documentación de la reunión con el comisario de la zona. [...] Los coordinadores comentaron que ya se habían reunido con los comisarios y que llegaron a conseguir el mapa del delito, mapas que se iban a mostrar para que, en base a los mismos, se trabajara con los vecinos en las reuniones. Este tema resultó interesante, porque se hizo hincapié en que los vecinos hicieran las denuncias hasta por el menor delito vivido. [...] Yo propuse que lo que no sea denunciado en las comisarías, son estas reuniones un ámbito adecuado para denunciarlos. [...] El coordinador mencionó que en la zona ya estaban destinados vehículos cuatriciclos para que

trabajen dentro del barrio. Le dije que me parecía bárbaro, y que hacía tiempo estábamos esperando a los económicos bicipolicías. [...] Saludos a la red, C."

La solución a los problemas deberían realizarse a través de las autoridades reconocidas, principalmente la agencia policial y de justicia. Los CS se constituyen para los vecinos en una forma de intermediario entre esas agencias y la comunidad y una boca más de denuncia. Los vecinos utilizan estos espacios, no como propone el Programa, es decir, para resolver consensuadamente entre los vecinos y las "partes que estarían involucradas en la situación conflictiva" los conflictos que presenten, sino, como lugar en donde poder denunciar los problemas para que las autoridades resuelvan. Y en virtud de ello, expresan su "enojo" ante las propuestas de los CS.

La concepción de seguridad como diferente del sistema penal formal que propone el Programa de Seguridad Ciudadana no se corresponde con las demandas de los vecinos. Como se dijera anteriormente, los vecinos tanto en sus discursos como en el tipo de relaciones que establecieron con la policía y la justicia, entienden que la seguridad se logra a través de estas agencias que se constituyen en los principales agentes de seguridad.

En pocas oportunidades se presenta la posibilidad de realizar alguna acción conjunta con los actores involucrados en los conflictos. Tampoco se plantea la necesidad de realizar alguna acción de tipo social como propone el programa de prevención.

Entonces, la implementación y puesta en marcha del CS en Saavedra, se vio dificultada debido a expectativas contrapuestas sobre cuál es el significado del espacio propuesto para el Programa de Seguridad Ciudadana y para Juvesa y Vecinos Solidarios. Esta situación hizo que el CS correspondiente al barrio de Saavedra, se debatiera en largas y repetitivas reuniones en donde lo que se discutía, era el "sentido" de estos espacios, quién tendría la responsabilidad para resolver el problema de la inseguridad y la forma en que ésta debía resolverse, y no la definición de problemas para intentar resolverlos en forma conjunta y consensuada entre vecinos y las "*partes que intervengan en la situación conflictiva*".

De esta manera una de las funciones que los vecinos atribuyen a los CS es la de "intermediarios" entre las agencias formales del sistema penal y la comunidad. La seguridad se logra a través del mantenimiento del orden de la policía y la actuación de la justicia, estas

últimas son instrumentos, herramientas para lograr seguridad, pero finalmente, a quién invocan los vecinos como responsable mayor?

Responsabilidad: Leviatán o comunidad

Vecinos Solidarios como Juvesa, van definiendo y determinando entonces, lo que entienden es el principal responsable en resolver el problema de la inseguridad, así lo manifiestan en varias oportunidades como:

"El Estado tiene responsabilidad ineludible de la seguridad de los ciudadanos, como derecho a la educación y a la salud." (D. C. Organizador de Vecinos Solidarios)

"Parece que el Estado no lo sabe"(Vecino integrante de Juvesa)

"Dice que no lo conoce pero lo sabe, el Estado es responsable." (D. C. Organizador de Vecinos Solidarios)

"En otras reuniones ya lo habíamos hablado esto nosotros, no tenemos duda que el Estado es responsable, en cuatro pilares: prevención del delito, esclarecimiento de hechos, sistema legal, policial y penitenciario. Dentro de lo que está a nuestro alcance pedionamos, lamentablemente, encontramos muy pocas respuestas." (C. R. Organizadora de Juvesa)

El Estado, es responsable en un doble sentido, por un lado es quien tendría la "capacidad" es decir los recursos para resolver la inseguridad. Por otro, es quien por su "ineficiencia", "inoperancia" o "desidia" promueve la inseguridad:

"Pero si no tenemos apoyo del Gobierno de la Ciudad no logramos nada, porque mientras se pelean los de arriba, acá abajo nos estamos muriendo, ¿qué vamos a hacer nosotros en el medio? [...] entonces para todo hay excusas, vamos a los hechos, planifiquemos algo pero que sean tres, cuatro ó cinco puntos objetivos, pero hagámoslo, porque fijense la convocatoria que hubo, la gente ya no cree. [...] Yo quiero que las autoridades me den respuesta. A mi como vecino, me deberían dar respuestas." (Vecino integrante de Juvesa)

Los responsables son "los de arriba", y en su falta de respuesta, provocan que los vecinos, "los de abajo", "nos estemos muriendo" o que "favorecen a la delincuencia". Se comprende de este modo, que la inseguridad es percibida como "producida" por el mismo Estado, en su "falta de respuesta".

"Cuando el Estado no responde, 'no poder' significa anomia, o sea falta total y absoluta de normas, y si no hay normas no hay responsabilidades, y si no hay responsabilidades no hay sistema que funcione. No hay sociedad que funcione, no hay comunidad, no hay nada, ni relaciones humanas hay, entonces chau. Y ese es el verdadero sentir de la crisis que nosotros estamos pasando ahora, es eso." (D. C. Organizador de Vecinos Solidarios)

De esta manera, lo que van definiendo es que el que tiene mayor responsabilidad en la resolución del problema de la inseguridad es el Estado. Pero a su vez, no sólo atribuyen al mismo la capacidad para resolver sino que es el mismo Estado que en su *"inoperancia"* e *"ineficiencia"*, en su *"ausencia"* promueve y perpetúa la inseguridad. La ausencia de normas provoca en los vecinos la percepción de *"crisis"*, de una realidad *"caótica"*, un *"desorden"* que el Estado no pretende – según los vecinos – restaurar.

La noción de Estado que expresan los vecinos, se vincula en primer lugar a una idea centralizadora del mismo. El estado ocupa el lugar central para la resolución de los conflictos, en este caso, el problema de la inseguridad. Hablan de una tradición europea del Estado como unidad y soberano, el que detenta el poder legítimo de la fuerza, y atribuyen la responsabilidad central a la intervención regulativa del Estado. Los discursos proferidos por Juvesa y Vecinos Solidarios, se vincula a lo que Soares (1996) denomina como *"tipo despótico de discurso"* en el que:

"El Estado representa una cuestión absolutamente central. [Se trata de] una hipervaloración de su poder de operar intervenciones de inmensa magnitud y profundidad, las cuales nos recuerdan imágenes míticas, como el Leviatán." (Soares y Carneiro, 1996:46)

A su vez, las ideas de unidad expresadas en la noción de Estado central, se vincula con la idea de *democracia delegativa* que plantea O'Donnell (1993) para caracterizar a la configuración histórico local que da cuerpo y sustento a la noción de Estado en nuestro país. Con *democracia delegativa*, señala una concepción y práctica del poder ejecutivo que presupone que este tiene el derecho delegado por electorado de hacer lo que le parezca adecuado para el país. De esta manera, los vecinos hablan de una relación de la sociedad que delega en el Estado el poder y la resolución de los conflictos. La delegación de la responsabilidad en el Estado para la resolución de la problemática de la inseguridad, supone - a diferencia del modelo presentado por el Programa de Seguridad Ciudadana, una relación

distinta entre el Estado y la sociedad.

Por lo tanto, la idea de descentralizar la resolución de los conflictos y de las funciones que el Estado ahora pretende depositar en la comunidad, parece desvanecerse en las ideas expresadas por los vecinos. Para los vecinos, la descentralización significaría no una forma de resolver en forma conjunta los conflictos, sino una forma más directa para denunciarlos, y una forma de canalizar sus demandas al Estado.

La apelación a la resolución de los conflictos a través de las fuerzas del orden es lo que revertiría la sensación de caos y desorden. De esta manera, la recuperación del orden y el mantenimiento del mismo, se atribuyen al Estado, es decir, a una fuerza externa y omnipotente, diferente al propuesto por el Programa de Seguridad Ciudadana que sostiene es una "responsabilidad de todos". La responsabilidad tanto del orden como del desorden son percibidas por los vecinos como externas a la comunidad, así como son externos los recursos capaces para garantizar el mantenimiento del orden.

La noción de comunidad con el rol principal de coproducir la seguridad planteada desde el programa de seguridad ciudadana, se invierte en la expresión de los vecinos. Al conceptualizar al Estado como el principal responsable del mantenimiento del orden público, y al ubicarlo en su centralidad, la noción de comunidad que se desprende en las apreciaciones de los vecinos es inversa a la propuesta por la política preventiva en seguridad. No sería entonces responsabilidad de la comunidad la resolución de los conflictos en forma conjunta con el Estado, sino que se atribuye la responsabilidad a una fuerza externa y diferente de la comunidad, encarnada en el poder del Estado.

La idea de "comunidad" se estructura a partir de los valores que otorgan a su autodefinición como vecinos. Es la apelación a la "vecindad" la que los constituye como demandantes legítimos. A su vez, y como viéramos con anterioridad, la conceptualización de la categoría de "vecino" se apoya en la noción de ciudadanos. Así, en forma indistinta se definen a sí mismos como: *"a mi como vecino, las autoridades me deberían dar respuestas"*, o *"que es el Estado el que tiene responsabilidad de la seguridad de los ciudadanos"*. Ahora bien, la noción de ciudadanía se relaciona con la noción de "derechos" y "obligaciones", el cumplimiento de deberes para con el Estado, en particular el "pago de impuestos" es lo que

parece legitimizar a los vecinos en sus derechos, en cuanto al pedido y exigencia al Estado a que tome todas las medidas necesarias para restablecer y mantener el orden público. La idea de obligaciones cumplidas por parte de los vecinos expresada en el "pago de servicios" o en "nosotros les pagamos el sueldo a Uds." (refiriéndose a los funcionarios públicos) es la que otorga el derecho a la seguridad que debería ser proveída por el Estado, y la que legitima a los vecinos como detentores de derechos. Una vez más, y en relación a la conceptualización del Estado, se basan en una noción de comunidad que delega en el Estado y en sus representantes el poder.

La paradoja: los vecinos piden Leviatán, es decir, un Estado que actúe por sobre los individuos por medio de la coacción como forma de lograr seguridad y restablecer el orden, a su vez, es en el mismo Estado - corporizado en *"el Gobierno"*, *"Gobierno de la Ciudad"*, *"Gobierno nacional"*, *"funcionarios públicos"*, que engloban genéricamente como *"los políticos"* - en donde perciben la inseguridad expresada como *"crisis"*, *"caos"*, *"anomia"*, es decir el desorden. En este sentido, podríamos decir que, contrario a la tesis hobbesiana, en la cual la política se constituye como lo opuesto del desorden definido como *"la lucha de todos contra todos"*, para los vecinos, es justamente *"la política"* la generadora de la inseguridad y el estado de desorden. Por otro lado, y también contrario a la tesis de Hobbes, la comunidad es idealizada como una *"comunidad libre de conflictos internos"* (Soares, 1996) una comunidad que proyecta hacia afuera todo el "mal". De esta manera, la comunidad de los vecinos se visualiza como el centro del orden que, podríamos decir, se encuentra "atacada" tanto por un Estado generador de desorden como de los conflictos, aquellos agentes de desorden que el Estado pareciera dejar en "libertad".

La utilización del nuevo vocabulario preventivo y comunitario en seguridad por parte de los vecinos, tiene sentidos diferentes a los presentados por el Programa de Seguridad Ciudadana. En su utilización, es como someten estas categorías a riesgos empíricos, y en donde, como dice Sahlins (1997) la categoría es valorizada en algún sentido selectivo. Los sentidos que los vecinos atribuyen a la noción de seguridad en este escenario de interacción, se contraponen a la noción de seguridad propuesta desde el paradigma preventivo y comunitario. La noción de seguridad como categoría polisémica, se vincula a la noción de orden y por lo tanto a la adecuación coercitiva de las conductas a las leyes, y no a la protección de los derechos y las libertades. Se trata de una noción ligada a la visión tradicional

de seguridad que se vincula a la noción de orden y de mantenimiento del orden.

Por otra parte, al establecer que los factores de inseguridad se encuentran "fuera" de la comunidad, es decir, son causados por factores externos, niegan que los conflictos sean un elemento integrante o constitutivo tanto de la comunidad como del orden. Por lo tanto, esto hace que no sea posible la negociación, o el acuerdo, o la mediación de los conflictos por parte de estos vecinos. Es decir, no se entiende que sea a través de la negociación de intereses como pueda regularse la convivencia o la regulación de disputas como estrategias contenedoras de la criminalidad o de disturbios en el espacio público. Consecuentemente, como no entienden los recursos para resolver la inseguridad se encuentren *en* la comunidad, sino *fuera* de ella, difícilmente se entienda a la prevención como pasible de ser resuelta por la comunidad. De esta forma, la prevención para los vecinos no se relacionaría con la comunidad, sino con el sistema penal formal. Es la presencia disuasora de la policía, o la disuasión a través de las leyes de la justicia, como se previene el crimen. El ideal cerrado y homogéneo de comunidad, no ve en el seno de la comunidad la solución, ya que los factores que producirían el crimen no se encuentran en la sociedad sino fuera de ella. Por lo tanto la forma de solucionar no es a través del control comunitario que disponga de recursos sociales para prevenir el delito, sino a través de una idea normatizadora y de imagen policiaca en el espacio público como puede prevenirse el crimen. La prevención, oculta su verdadero ser, que es la coacción. Se trataría de una idea represiva de resolución de los conflictos con una retórica preventiva y comunitaria. La prevención es visualizada como una forma de atacar a aquellos a quienes se describe como productores de inseguridad. Acerca de este último punto se tratará el siguiente capítulo.

Capítulo 5

¿Prevención del crimen o *criminalización del desorden*¹?

“En la acción, los signos son incluidos en diversas operaciones lógicas, como por ejemplo la metáfora y la analogía, redefiniciones intensionales y extensionales, especializaciones de significado o generalizaciones, desplazamientos o sustituciones, sin descuidar los ‘malentendidos creativos’.
Y porque los signos son empleados por los intereses en proyectos, en consecuencia en relaciones temporales de significación que no son simplemente relaciones simultáneas de contraste, sus valores se arriesgan, por así decirlo, sintagmática y paradigmáticamente.
Esos usos interesados, no son sólo imperfectos con respecto a los ideales platónicos y culturales, sino también potencialmente inventivos” (Sahlins, 1997 : 140)

El desplazamiento de sentidos

Uno de los factores que movilizaron a los vecinos para la acción colectiva fue el *“miedo a ser víctimas del delito”*. A partir de la experiencia real o imaginaria de ser *“víctimas del delito”* los vecinos comenzaron a organizarse para demandar seguridad al Estado.

De esta manera, los vecinos estructuran sus demandas y sus acciones colectivas en torno al control de la criminalidad común, principalmente delitos a la propiedad como asaltos, robos o arrebatos. Si bien los conjuntos de acción hacen referencia a delitos y a la delincuencia violenta como una de sus preocupaciones principales, también se refieren a otro tipo de preocupaciones que no pueden ser incluidas en la categoría de delitos. De este modo, de las denuncias de hechos delictivos - esto es, pasibles de traducción en términos de legislación penal - las denuncias y demandas se desplazan hacia otros problemas que, en conjunto, pueden caracterizarse como productores de inseguridad. No se refieren a delitos o a transgresiones de la ley, sino que apuntan a otro tipo de conflictos que son proyectados por los vecinos como imágenes de desorden. Así, los vecinos denuncian diversas cuestiones relativas tanto a hechos delictivos como a preocupaciones más amplias sobre el desorden

¹ Respecto de la *“criminalización del desorden”* ver Musumeci, Muniz y Larvie (2000) *“Imágenes del desorden y modelos de policía. Reflexiones a partir de la experiencia de Patrulla comunitaria en Copacabana (1994-1995)”*.

social. Consecuentemente, sus demandas se orientan hacia un control social antes que el control de la criminalidad común. Podríamos decir que los vecinos producen un desplazamiento de sentidos en la percepción que tienen acerca de la inseguridad, traducida en demandas de orden en clave seguridad. Sobre esta situación Soares (1996) dice:

“La experiencia de la ‘violencia’ incluye además de un catálogo de delitos bastante objetivos, vividos por la población [...] conjuntos múltiples de imágenes, símbolos, fantasías, relatos, mitos y emociones, o sea una dimensión subjetiva, significados imaginarios indisociables de la ‘objetividad tangible’ de aquella experiencia.” (Soares, 1996 : 166 - 167)

En este capítulo se analizarán aquellas imágenes de orden y desorden que los vecinos desplegaron, ya en sus demandas y discursos, ya en sus acciones colectivas. Es sobre estas imágenes de desorden que construyen un sentido propio de seguridad vinculada al orden social. Orientados por el objetivo de *“vencer el miedo”* y evitar ser *“víctimas del delito”* los vecinos articulan la noción de seguridad con la de la prevención, y es en el lenguaje de la *“prevención”* en donde los conjuntos de acción despliegan todo un universo de sentidos acerca del orden social, que se expresa marcando diferencias, imponiendo divisiones y distancias sociales, restringiendo derechos de otros, privatizando el bien *“seguridad”* para sí y criminalizando el desorden. De esta manera, se pretende abordar cómo este tipo de discursos y acciones colectivas desarrolladas por los vecinos en este contexto promueven la exclusión social de *“otros”* integrantes de la ciudad, definidos en distintas oportunidades en sus denuncias y sus discursos, y que en conjunto pueden ser vistos como los productores de inseguridad, promoviendo de esta forma lo que O’ Donnell (1993) denomina como una ciudadanía de baja intensidad, privatizando el espacio público y ocluyendo la posibilidad de generalización de ese espacio (O’ Donnell, 1997).

Los vecinos y la prevención

Los vecinos en diferentes oportunidades definen y focalizan sus imágenes de miedo con relación a ciertos lugares o personas que caracterizan como peligrosos o sospechosos y son construidos como los productores de inseguridad. Sobre estos *focos de desorden* (Musumeci, Muniz y Larvie, 2000) los conjuntos de acción orientan sus denuncias y demandas a las autoridades públicas con la intención de lograr seguridad y ensayan propuestas y formas para controlarlos o eliminarlos que se articulan en el lenguaje de la prevención.

Los conjuntos de acción se apropiaron de la categoría de prevención proveniente del *"nuevo paradigma preventivo y comunitario"* dándole un sentido propio. Los vecinos identifican situaciones que definen como *"predelictuales"* y es allí en donde se ubican los focos de inseguridad y desorden. Entonces, con la finalidad de lograr la ansiada seguridad y de *"eliminar"* la sensación de miedo, la prevención se construye para estos vecinos como la forma *"ideal"* para combatir la delincuencia. De esta manera, la prevención se propone como modo de conjurar la inseguridad percibida.

Vecinos Solidarios y su esquema preventivo

Vecinos Solidarios propone un esquema de prevención vecinal al cual denominaron *"Plan Alerta"*. Llegar a este programa preventivo fue un camino que los vecinos describen así:

"Nosotros somos vecinos que en algún momento padecemos lo mismo que Uds., todos somos víctimas del delito. [...] Y cuando nos encontramos ante la situación de que el Estado no nos daba una respuesta [...] y nos dimos cuenta que había un montón de gente que estaba en la misma situación que nosotros, porque es el Estado el que tiene la obligación indelegable de darnos seguridad, pero, si mientras tanto está en otra cosa o lo va a dar de aquí a diez años, mientras tanto a nosotros nos seguían robando, asaltando, matando [...] en Saavedra pasó de todo."

Ante su doble percepción de ser *"víctimas del delito"* y de que el *"Estado no se hacía cargo"*, Vecinos Solidarios comenzaron a averiguar sobre programas de prevención vecinal y se interesaron por uno de ellos proveniente de Inglaterra denominado *"Neighbourhood Watch"* (El vecindario mira). Este programa según los vecinos, les interesó porque parte de *"que los propios vecinos cumplan un rol de autoprotección, y porque da beneficios inmediatos, a muy corto plazo."*

Plan Alerta se centra en dos ejes principales que toman del sistema inglés: por un lado, una relación más fluida entre policía y comunidad; y por el otro, la vigilancia mutua entre vecinos. El esquema se basa en la organización de vecinos por cuadra a la cual denominan *"unidad funcional"*. La cuadra es definida como *"la mejor forma de organización"*, en gran medida porque la cuadra es un espacio *"más controlable"*. Los objetivos del esquema son: el desarrollo de hábitos de conductas individuales que reduzcan la

oportunidad del delito; el desarrollo de acciones solidarias de la comunidad que protejan a sus congéneres; y la coordinación de actividades comunitarias con la policía del área.

La prevención es destacada en dos aspectos principales: por un lado la *prevención individual* que se refiere a *"aquellos patrones de conducta que asume cada uno como individuo aislado para disminuir la oportunidad del delito"*; y la *prevención colectiva* que significa que *"este individuo no está aislado sino que está apoyado por la actitud de los vecinos de la cuadra."*

Vecinos Solidarios recomiendan seguir estos pasos si se quiere armar el esquema de Plan Alerta en una cuadra: en primer lugar, tener una reunión previa de los vecinos de la cuadra. Vincularse con los vecinos que tengan iguales inquietudes con respecto a mejorar la seguridad de la cuadra. El objetivo principal sería en esta oportunidad el de *"conocerse"* y, a través de este conocimiento mutuo poder determinar situaciones *"diferentes y que puedan estar indicando alguna situación de peligro"*, como dice uno de los organizadores:

"La idea es que cada uno de Uds. se empieza a conocer y a compartir un problema común [...] la idea es empezar a recomponer los lazos entre los vecinos en aras de un objetivo común que es el tema de la seguridad [...] empezar a conocer a cada vecino, con quién vive, cuáles son sus hijos, cuál es su auto."

El segundo paso señalado por Vecinos Solidarios para organizar las *"unidades funcionales"* sería analizar las particularidades de cada cuadra *"para tratar de encontrar una solución a los puntos vulnerables que cada uno detecta"*. La vulnerabilidad de una cuadra puede estar determinada por ejemplo, por si la cuadra tiene una fábrica o por si la cruza una vía de tren o porque es muy oscura, entre otras cosas. También los vecinos de una cuadra pueden distinguir *"horarios críticos"* o *"actividades críticas"*, esto quiere decir que por ejemplo los vecinos determinen que el horario nocturno o *"lavar el auto en la vereda"* es más *"riesgoso"* y por lo tanto requiere mayor atención. Entonces, sobre la base de la detección de los puntos vulnerables se pueden desarrollar y pensar acciones para solucionarlos. La idea es, como dice su organizador principal, *"determinar toda actividad que tengamos que hacer en la calle y que nos pueda resultar perjudicial."*

El tercer paso a seguir aconsejado es establecer contacto con la policía. Recomiendan

ir con el grupo de vecinos *"más comprometido"* a la seccional policial de la zona y tener una *"entrevista con el comisario o el funcionario de mayor jerarquía de la comisaría"*. La idea es ir a la seccional y presentarse diciendo *"somos de la cuadra tal y nos organizamos bajo el Plan Alerta"*. Por otra parte, en esta entrevista se recomienda que los vecinos digan que *"quieren compartir con la policía la responsabilidad de mejorar su seguridad, y que los vecinos se comprometen a cooperar con la policía en cuanto a la observación del movimiento de la cuadra y ante cualquier duda recurrirán a ellos"*, a su vez, los vecinos deben pedir de la policía su compromiso en cuanto a responder a todos los llamados en el menor tiempo posible. Según los organizadores de Vecinos Solidarios, la policía *"ya conoce"* el esquema de Plan Alerta, y es ese conocimiento lo que establece la cooperación mutua, tal como se señalara en el capítulo 3. La policía, según este conjunto de acción, obtiene del Plan Alerta *"información filtrada de los vecinos"* y *"tienden a responder más rápida y eficazmente sobre aquellos vecinos que están organizados"*. Por último se señala la posibilidad de realizar reuniones periódicas con el comisario, en donde se puedan solicitar *"consejos"* de los policías, como así también charlas informativas.

Por último, se trata de empezar a tomar las *"medidas concretas"* en la cuadra. Las primeras medidas a tomar son: en primer lugar, realizar un plano de la cuadra en donde se indique el número de las casas, el nombre de los propietarios de las mismas, sus números telefónicos, y por supuesto, el número telefónico de la policía. Este plano debe estar a la vista, para poder contactarse rápidamente en caso de ser necesario con cualquiera de ellos o con la policía local. En segundo lugar, se promueve la *"publicidad"* del Plan Alerta, se indica confeccionar de dos a cuatro carteles y colocarlos en lugares de la cuadra que sean bien visibles, de forma tal que, como dice uno de sus organizadores, el cartel indique *"ojo que acá en esta cuadra está pasando algo y los vecinos están organizados"*, ésta sería una de las formas de *"disuasión como las alarmas o las luces"*. En tercer lugar, se trata de mejorar la iluminación de la cuadra contactándose con el Municipio local, recomendando enfáticamente: *"movilicense para defender sus luces"* ya que, según los vecinos, *"la oscuridad es aliada de los delincuentes"*. Aconsejan quitar las ramas de los árboles que obstruyan la iluminación, mejorar la iluminación en los accesos de las viviendas y utilizar, si se desea, algunos sistemas de *"iluminación inteligente"* como son los que se accionan por control remoto, de modo tal que *"cuando el vecino se encuentra en la calle observa algo anormal, los enciende y desalienta posibles actos delictivos, ya que el merodeador se siente observado y no sabe por quién."* En

cuarto lugar, se recomienda realizar lo que denominan como *"difusión interna y externa"*, la primera de ellas se refiere a difundir el plan a todos los integrantes de *"sus familias"*; la segunda, se trata de intentar que los vecinos de las cuadras contiguas *"también adopten el Plan, ya que se lograría que en vez de funcionar como una cuadra aislada, se comienza a potenciar la zona operando como un área segura."* Éstas son las medidas básicas a implementar en todas las cuadras, a partir de allí, se recomienda tomar otro tipo de medidas que serán vinculadas a la detección de los puntos vulnerables de la cuadra que habían determinado en las reuniones vecinales.

El esquema - una vez se han organizado bajo el Plan Alerta - se trata básicamente de que los *"vecinos organizados se constituyan en sus mismos protectores, observando, alertando, apoyando, acompañando, y en caso de actitudes sospechosas se deberá alertar a los vecinos de la cuadra y a la policía local brindando la mayor información posible."*

El razonamiento que Vecinos Solidarios presenta, es que para que haya un delito, tiene que existir *"el delincuente, la oportunidad, y la víctima"*. Lo que tratan de hacer entonces, es *"cortar esa cadena"* disminuyendo la oportunidad por medio de la prevención.

Dos objetivos básicos se orientan en el programa del Plan Alerta, por un lado, la reducción del *"delito oportunista"*, priorizando los delitos que se desarrollan en el espacio público, y no de los delitos privados. Por otro lado, se orienta a la reducción del *"miedo al delito"*. Para ello, se dirigen las propuestas sobre la *"necesidad de concientizar acerca de la prevención del delito"*, la necesidad de establecer mayor contacto entre vecinos y de mejorar las relaciones entre policía y comunidad. Y la forma principal para lograr la "prevención" se dirige hacia la búsqueda de comportamientos "sospechosos" o "predelictuales" que serán *"interceptados"* a través de las conductas de autovigilancia entre los vecinos de una cuadra. Como ejemplo de lo descrito, podemos señalar una de las experiencias de organización que describe uno de los vecinos bajo el esquema del Plan Alerta, y que comentara en la red para los demás vecinos:

"Hola, soy J. P., nosotros hace un año y medio que usamos el silbato como alarma vecinal, la forma de usarlo es muy sencilla y da muy buenos resultados: 1) cada miembro de la familia tiene un silbato o al menos cada vez que salen deben llevarlo; 2) no deben llevarlo en el cuello pues podrían ser lastimados por los cacos en caso de tenerlos muy encima, aconsejamos

llevarlo en la muñeca con un lazo corto, además es accesible para usarlo; 3) en caso de estar caminando por la calle y notamos algún sospechoso merodeando mientras caminamos lo hacemos sonar una o dos veces tratando de disimular y sin detenerse ni darse vuelta caminamos como si nada y evitando estar muy cerca del sospechoso; 4) esto alertará a los vecinos que desde luego están al tanto del uso del silbato y con sólo observar el movimiento del sospechoso desde sus casas o en caso de que ese sospechoso siga merodeando la zona se dará aviso a la policía. En realidad cada zona tiene sus particularidades y se puede adaptar a cada una de ellas de manera particular. Un gran abrazo les mandamos desde la comunidad alerteana."

De esta manera, los vecinos "organizadamente" han concebido una forma de "prevenir" los delitos oportunistas, a través de un sistema de "alarma vecinal", que en este caso se trata del uso de silbatos. El propósito es "alertar" a los vecinos de la cuadra, sobre la detección de lo que denominan comportamientos "sospechosos" o directamente "los sospechosos". Por medio de la observación, esto es, la "vigilancia" de la cuadra por los vecinos y el uso de un sistema de alarma, se *previene* el posible delito. Pero la prevención final de este esquema de organización vecinal, se define a través de "dar aviso a la policía" a quien se coloca como el agente principal para la consecución de la prevención del delito.

¿Y quiénes son los ladrones?

El esquema del Plan Alerta entonces, tiene como uno de sus objetivos principales evitar la oportunidad del delito, y en ese sentido se orienta su búsqueda hacia aquellos comportamientos predelictivos, definidos como "sospechosos", "peligrosos" o "riesgosos". Es en la determinación de cuáles son las situaciones riesgosas en donde se despliegan las imágenes de desorden. La idea de evitar y eliminar la oportunidad del delito se resume en un concepto expresado en este plan de prevención vecinal, que es "la expulsión del extraño". Y esto resulta en que, tanto en el intercambio de experiencias entre los miembros como en las diversas denuncias que realizan a las autoridades públicas o en sus demandas, los vecinos definan como "extraños" a diversos grupos o personas a quienes se le asignan signos de peligrosidad. Al respecto, el organizador y promotor de este esquema decía sobre Plan Alerta:

"Tiene que ser una cosa de prevención, definitivamente de prevención. La figura de 'pasear el perro' en los horarios críticos reúne la verdadera filosofía del sistema: ocupar tu vereda para

sacar al extraño de esa vereda, y vos tenés el apoyo de los vecinos, y el otro vecino que está en la vereda de enfrente también está caminando con un perro. En ese sentido es que vos sos dueño de tu espacio, ese es tu espacio y vos lo controlás, vos te adueñas de él, y el chorro va a tener que rajar, y eso no es reemplazar a la policía, simplemente forzamos a actuar, eso es, forzar a actuar.”

Así, *“expulsar al extraño”* resume la idea de Plan Alerta. Aquí se produce un doble desplazamiento de sentidos, por un lado, de los comportamientos delictivos se desplaza el sentido hacia los comportamientos – que, bajo el rótulo de *“predelictuales”* – son definidos en distintos momentos como *“sospechosos”*, *“riesgosos”* o *“peligrosos”*, sin determinar un tipo de acto delictivo; por otro lado, de los comportamientos considerados como *“peligrosos”* se desplaza hacia el *“control”* del *“extraño”* asociado a *“zonas de conflicto”* es decir, de los actos o comportamientos, se pasa a personas y lugares como productores de inseguridad. De esta manera, bajo la figura del *“extraño”* se agrupa a toda una serie de personas que serán definidas como *“peligrosas”* o *“sospechosas”* y que serán pasibles de control ya no criminal sino social.

Ilustrativo de lo que venimos mencionando son los siguientes discursos proferidos por diferentes integrantes de Vecinos Solidarios en una reunión de la Red y en Internet, en donde el objetivo principal era el intercambio de información y experiencias de vecinos organizados en diferentes barrios *“que mejore la efectividad del esquema preventivo en funcionamiento”*:

“Yo quería hacer un comentario [...] el conocimiento de la zona donde se está desarrollando el incidente y [...] la relación que puede existir con los diferentes hechos delictivos [...] nos van a poder permitir identificar de una manera más o menos lógica, cuáles son las vías de discusión del tema, cuáles son las falencias de este tema y cuáles son los puntos que nosotros podemos identificar a desarrollar. Por ejemplo, uno puede encontrar ciertas zonas que tienen áreas conflictivas pero no las pueden resolver. Entonces en esas áreas, hay que tratar de identificar un punto de conflicto y algo que lo pueda resolver, por ejemplo, un bullicio habitual de reunión de jóvenes que toman cerveza y que hacen ruido a la noche, o las salidas de los boliches, o áreas de arrebatos, que son todas zonas de conflicto, porque en general, la mayoría de la gente del hecho delictivo se asocia con mayor frecuencia en estos ámbitos. Entonces me permite identificar de alguna manera más o menos científica cuáles son los elementos a utilizar, las tácticas a desarrollar y la expansión del área de conflicto ¿me explico?” (D. C. Organizador de Vecinos Solidarios)

"Mi nombre es E. M. y pertenecemos a la zona de Núñez, la calle Zapiola. Hoy por hoy es una zona roja, tenemos ruidos, porque viene mucha gente desde la General Paz, y por lo tanto todos los vecinos de la calle Zapiola nos sentimos muy preocupados." (E. M. Integrante de Vecinos Solidarios)

"Mi nombre es J. R. de Saavedra, nosotros tenemos la tan nombrada Villa Mitre, que es la que afecta toda la zona, ¿no es cierto?" (J. R. Integrante de Vecinos Solidarios)

"Hola Amigos del Plan Alerta. [...] Sobre el Plan Alerta, está en Stand By, pero las cuadradas y el barrio en general están bien vigilados, ya que mantengo muy buenas relaciones con la departamental y el comando, que cuando lo solicitamos acuden rápidamente y patrullan diariamente el barrio, además conseguí operativos preventivos para la zona de boliches, que tengo cuatro. S. y demás miembros del Plan Alerta, me despidió dándoles un gran abrazo virtual." (S. Integrante de Vecinos Solidarios)

Las "zonas de conflicto" entonces, se relacionan con los hechos delictivos, y los hechos delictivos con determinadas personas consideradas como delincuentes o potenciales delincuentes. "Boliches", "zonas rojas", "villas", son considerados como lugares de peligrosidad, generalizando el significado del "delito" hacia esas "zonas o áreas de conflicto". En forma análoga a estas zonas consideradas como productoras del delito, los vecinos se refieren a quienes transitan en estos espacios considerados entonces, como posibles delincuentes. Quienes son definidos como "extraños" en el barrio de Saavedra y por este conjunto de acción, se refieren principalmente a todos aquellos quienes por una razón u otra circulan, habitan, se encuentran en o hacen del espacio público su medio de vida, especialmente el espacio de la calle, y que genéricamente son denominados como: los "jóvenes", los "villeros", los "vagabundos", "supuestos vendedores ambulantes" y a los cuales se los caratula como sospechosos. Veamos dos casos particulares, que aparecen usualmente en los argumentos de Vecinos Solidarios como los principales agentes de inseguridad, los "jóvenes" y los "villeros".

"Somos un grupo de vecinos que vivimos en el barrio de Saavedra, en la manzana de Arias, Pinto, Freire y Ramallo. La consulta se debe a un conjunto de adolescentes integrado por varones y mujeres entre quince y diecisiete años, que tomaron la esquina de una vivienda para vociferar, ensuciar la vereda con papeles, botellas, escribir las paredes y los pisos, utilizar el agua de la canilla sobre la vereda del vecino y dejarla corriendo. [...] Los escucho hablar de

'empastillarse', 'estoy loco' y 'con qué nos fumamos hoy'. Son irreverentes e insolentes, sin respeto a la autoridad. Los padres no se responsabilizan por ellos: 'mi hijo ... noooo, imposible'. Muchos de ellos están libres (no cursan), fuman, se drogan – no, a la vista de todos – y beben alcohol a cualquier hora. MOLESTAN y CAUSAN MIEDO. La policía ha venido con motivo de un altercado el día de ayer, y no pudo hacer nada porque son menores. La consulta es si conviene intentar ubicar a los padres y hacerlos responsables por las conductas de sus hijos que con toda intencionalidad cometen sus actos de vandalismo (tiran tachos de basura, juegan a la pelota y golpean contra ventanas y paredes, hacen ruidos molestos) o lamentablemente esperar a que cometan un delito. Gracias, E. Q."

Los vecinos hacen referencia a los "jóvenes" en forma genérica construyéndolos como uno de los principales agentes de inseguridad. Los jóvenes son asociados tanto a problemas delictivos como a otro tipo de problemas no traducibles en términos de transgresión de la ley, sino más bien a problemas ligados a factores de desorden. "Conjunto de adolescentes"; "chicos tomando cerveza"; "jóvenes en las puertas de las casas"; "adolescentes tomando las esquinas"; "barritas en las esquinas"; "jóvenes en las salidas de los boliches"; "parejitas de adolescentes"; "menores", son todas redefiniciones extensionales de la palabra jóvenes. De este modo como dice Sahlins (1997) cuando la categoría se actualiza, es decir cuando se realiza en un contexto determinado, es valorizada en un sentido selectivo, un significado pasa a primer plano y es resaltado con respecto a todos los significados posibles, y esto se traduce en que la categoría jóvenes sustituye el significante "delito" y "delincuencia". Como consecuencia de ello, los vecinos producen en sus discursos un desplazamiento de los significados atribuidos al delito y la delincuencia hacia el significante jóvenes como agentes de inseguridad y peligrosidad.

Son los jóvenes que, por su simple presencia, practicando o no delitos, despiertan sentimientos de miedo e inseguridad, pero también de indignación moral. No sólo producen temor por asociárseles con hechos delictivos, sino también, porque su presencia ataca a los valores estructurantes de estos conjuntos de acción, como son: la casa, la familia y el trabajo, expresándose en "no van al colegio", "son irreverentes e insolentes y no respetan la autoridad", cometiendo "actos de vandalismo" que son asociados con la suciedad, los ruidos, es decir, factores no delictivos sino más bien, problemas de calidad de vida. Como dicen Musumeci, Muniz y Larvie (2000) "ofenden no sólo la ley, sino también la decencia y la estética". De esta manera, se produce un desplazamiento de sentidos, construyendo a los

jóvenes no sólo como agentes de inseguridad y peligrosidad, sino también, como agentes de desorden.

Otra de las preocupaciones principales en el barrio de Saavedra se relaciona con el Barrio Mitre², denominado por los vecinos como la "Villa Mitre". El barrio Mitre es construido como un lugar de peligrosidad por los vecinos desde el cual se supone "proviene muchos de los delincuentes". Este tipo de situaciones son muchas veces compartidas por otros integrantes de Vecinos Solidarios de otros barrios que presentan situaciones parecidas. Ejemplificador de situaciones como las que se vienen describiendo, es una de las consultas que realiza un miembro de este conjunto de acción para la red que dice:

"Amigos del Plan Alerta: les comento que implementé el Plan en mi cuadra y lo divulgué a otras cuadras y ya somos tres cuadras con los teléfonos relevados. Les comento que el prototipo de Plan Alerta de mi cuadra se basa en los vecinos que conozco. Básicamente el tejido social del barrio en donde vivo es muy desparejo. Por lo cual aquí tengo una pregunta: para implementar el Plan Alerta básicamente tengo (y he repartido) los teléfonos entre los vecinos conocidos y hemos puesto carteles en las calles, pero: ¿daría mi teléfono a un vecino desconocido al cual no le tengo confianza? Pues como les decía el 'tejido social' es muy disperso, tenemos una villa a unas quince cuadras, y para comentarles tengo un vecino a unos veinticinco metros de casa que lo conocen como 'poliladron'. ¿Cómo resolvieron esto en otras implementaciones del Plan? Saludos, S."

El organizador principal de Vecinos Solidarios, responde a la inquietud planteada por el vecino de esta manera:

"S.: Creo que el problema radica en la interpretación de la filosofía del esquema; veamos: 1) Toda RED vecinal de prevención situacional debe estar constituida por pares (confianza, respeto, conocimiento y compromiso solidario). En consecuencia la lista de teléfonos de tu cuadra debe estar conformada por vecinos que se encuadren en este concepto. 2) Las cuadras deben mantener reserva sobre su lista particular de teléfonos. [...] Los contactos telefónicos entre cuadras se harán entre personas que se reconozcan como pares. 3) Si en una cuadra existieran delincuentes, la organización en RED les resta capacidad de acción y con el tiempo se irán de la zona ya que su impunidad se verá francamente acotada. 4) La RED adquiere

² Barrio Mitre forma parte del barrio de Saavedra, se caracteriza por sus construcciones modestas y por ser un barrio densamente poblado. Según un informe de la Dirección de Política Criminal, el barrio Mitre está integrado por una clase

capacidad de negociación ante la policía y distintas instituciones judiciales (Ej. Fiscalía) para resolver problemas puntuales. 5) Los problemas generados por la actividad 'villera' deben ser resueltos por los funcionarios pertinentes. 6) La disminución de los robos se consigue con el inicio de negociaciones de los vecinos estructurados con las autoridades del área (las que quedan expuestas por la demanda). 7) La colocación de los carteles debería hacerse después de haber hablado con la Policía y haber explicado lo que van a hacer y lo que pretenden de ellos. Los carteles ahuyentarán a los delincuentes de "afuera". Para los delincuentes de "adentro" no representan nada. No aflojes, la situación del lugar en que vives es muy complicada, si no se organizan jamás tendrán posibilidad de revertirla. Tenenos al tanto de la evolución y los problemas urgentes para ver y todos juntos podemos resolverlos. D. C. Saavedra."

La "actividad villera" se iguala a la actividad de la delincuencia. El "problema villero", "la actividad villera", los "villeros", la "villa" son todas metáforas del crimen. Los vecinos producen nuevamente un desplazamiento de los significados del delito y la delincuencia hacia la villa como lugar donde se produce la delincuencia y el villero en sustitución del significante delincente. En el "intercambio de experiencias" para organizarse y prevenir el delito, los vecinos también intercambian significados. En este diálogo entre uno de quienes integran Vecinos Solidarios y el organizador principal, los vecinos van conformando un campo semántico que redefine los significados del delito y la delincuencia. Los significantes "villa"; "villeros"; "actividad villera"; se asocian a "tejido social muy desparejo" que se describe como una "situación muy complicada" y a la vez, se asocian a "delincuentes de adentro"; "delincuentes de afuera" o "vecino conocido como poliladron", de esta manera, una situación de heterogeneidad social significada en la villa es asociada a la delincuencia en forma generalizada. Los significantes mencionados quedan de esta forma, en una relación de equiparación semántica, para luego entonces establecer una relación de sustitución, por medio del cual se atribuyen - naturalizándolos - significados de unos términos a otros, y es allí en donde se desplazan los sentidos. Jóvenes y villeros, entre otros, son los agentes de peligrosidad que se asocian a la delincuencia, pero también son descriptos como los agentes de desorden social de una "comunidad" - la de los vecinos - que pareciera estar siendo "atacada" por ciertos individuos que provocan miedo y preocupación.

La comunidad defendible

Los vecinos van desplegando en sus discursos y prácticas – ya en forma explícita, ya en forma implícita – significados acerca de lo que entienden por comunidad. Las imágenes de lo que entienden por la misma se expresan muchas veces en una idealización de esa categoría, que podríamos denominar entonces como el “ideal de comunidad”. La mayoría de las veces, estas ideas asociadas a lo que creen debería ser una comunidad se vinculan a imágenes de desorden que contraponen a este ideal comunitario y que podríamos denominar genéricamente como “teoría del caos”.

El desorden es vinculado a la “no respuesta” del Estado, la percepción de un “Estado ausente” y que por lo tanto, “no asume responsabilidades”, en este caso el de la seguridad. La ausencia de normas provoca en los vecinos la percepción de “crisis”, de una realidad “caótica”, un “desorden” que el Estado no pretende – según los vecinos – restaurar. Si el Estado no aplica las normas, no hay relaciones sociales y por lo tanto no habría comunidad. Por otra parte dicen:

“Es una especie de recomposición de las redes sociales [...] la red social que está destruida [...] y caminando y generando confianza mutua se puede avanzar. [...] De la única forma que nos podemos beneficiar es asociarnos entre nosotros.”

“Tratamos de hacer prevención a nivel del ciudadano [...] empezamos a ver qué estaba pasando, cómo podía ser que la calle fuera de nadie [...] no funcionaba nada”

La percepción de una realidad en donde “la calle es de nadie” expresa metafóricamente la idea de “anarquía”, la falta de Estado genera para los vecinos una “impunidad” que se supone tienen los delincuentes que circulan – al parecer – libremente las calles. Lo que intentan hacer entonces es “reconstruir los lazos sociales” que según entienden están “destruidos”. Términos como “solidaridad”, “confianza”, “compromiso” o “colaboración con el otro”, son asociados a lo que sería la “base de la comunidad ideal” de estos vecinos. Sin embargo, ¿sobre qué relaciones sociales basan sus sentidos de comunidad?

Musumeci, Muniz y Larvie (2000) analizan los sentidos de comunidad que expresan ciertos ciudadanos en una de las ciudades brasileras, y los describen como la “comunidad legítima” o “comunidad del bien”. La *comunidad del bien* estaría conformada por los vecinos.

Pero ¿qué vecinos? Tal como describiera el organizador principal de Vecinos Solidarios *"la red vecinal [...] está constituida por pares"* y a continuación define qué serían *pares* asociándolos a aquellos a quienes se tiene *"confianza"*, a quienes *"se conoce"*, a quienes *"se tiene respeto"*, y es hacia ellos a quienes se debe ser *"solidario"*, *"colaborar"*, y *"ayudar"*. La comunidad ideal, se vincula a *"compartir un problema común"* y a partir de allí *"recomponer los lazos de los vecinos"*. Se trata de una comunidad en donde subyacen las ideas de homogeneidad en las relaciones sociales y de los valores, y es ese compartir valores el que daría un sentido de comunidad. De ello se desprende que la comunidad no es vista como heterogénea.

Este ideal comunitario, la comunidad de pares, de iguales, homogénea, o *comunidad del bien*, en resumen, los vecinos, expresa la sensación de estar siendo *"atacada"* por la delincuencia, una delincuencia *"impune"* por la *"ausencia de Estado"*. La *"prevención"* es el medio para conjurar la inseguridad percibida en una doble sensación, por un lado, la de estar *desprotegidos por el Estado*; y por el otro, la de estar siendo *atacados por la delincuencia*. Estaríamos entonces, ante lo que Musumeci, Muniz y Larvie (2000) denominan como la *metáfora de la invasión extranjera* que articula el esquema de Plan Alerta, principalmente en la noción del *"extraño"* que es *"necesario expulsar"*. Estas *imágenes bélicas*, remiten a lo que Crawford (1998) denomina como *"comunidad defendible"*. Los vecinos se defienden del *"mal"*, de aquellos íconos o signos del *mal visible* que ocupa el espacio público de la calle y a los cuales es preciso *"erradicar"*. ¿Cuáles serían los índices de la comunidad defendible?

En Plan Alerta, la denominación del esquema preventivo ya indica diversas significaciones bélicas como *"alarma"*; *"estar alertas"*; *"mirar"*; *"observar"*; *"detectar"*; *"vigilar"* para defenderse.

Las organizaciones por cuadras se basan en la vigilancia mutua entre vecinos y en la detección de puntos vulnerables. La cuadra se organiza para la defensa, una defensa que los vecinos entienden como prevención, disuasión por medio de cambio de actitudes y comportamientos, a través de sistemas de alarmas y luces, por medio de carteles que digan *"ojo, los vecinos estamos organizados"*, conocer los puntos vulnerables para desarrollar *"tácticas"* y podríamos agregar *"defensivas"*.

Son todas metáforas de una invasión, de una *"guerra"* de la cual se debe defender,

pero ¿de quiénes se defienden?

La noción del *"extraño"* – siguiendo la metáfora bélica – remite a ideas tales como el *"invasor"*, el *"extranjero"*, aquél que no pertenece a la comunidad del bien. Decir *extraño* es remitirse a alguien a quien no se conoce, que no pertenece a, que es de afuera. La *"expulsión del extraño"* como uno de los objetivos principales de Plan Alerta, se refiere a la sensación de ver a los de *"afuera"* como una *"amenaza"* de la cual es necesario *"defenderse"*.

Los vecinos hacen referencia a los *"delincuentes de afuera"* y los *"delincuentes de adentro"*, es decir, aquellos que provendrían de otros lugares geográficos, y aquellos que *"conviven"* con los vecinos en *"su"* lugar. Los objetivos señalados son *"ahuyentar a los de afuera"* y *"forzar a actuar"* para que *"los de adentro se vayan"*.

Todos estos mecanismos que se vienen relevando muestran que los *"delincuentes"* no son considerados como parte integrante de la *"comunidad"*. Desde sus discursos a través del lenguaje se observa cómo opera la exclusión de los mismos del grupo de pertenencia de los vecinos. El modelo de prevención de Plan Alerta, se vincula a un tipo de actitud defensiva de *"nosotros contra ellos"*, que se expresa en forma explícita en las nociones contrapuestas de *"víctimas"* y *"delincuentes"*. Pero, y como se viene desarrollando a lo largo de este capítulo, la necesidad de prevenir el delito, a través del esquema de vigilancia propuesto por Vecinos Solidarios basado en la *"expulsión del extraño"*, se refiere no sólo a los *"delincuentes"* sino también, a aquellas personas consideradas como *"sospechosas"*, *"peligrosas"* o *"riesgosas"*. Estas personas son consideradas como potenciales delincuentes, es el caso de los *jóvenes*, o los *marginales*, los *villeros*, entre otros, quienes aparecen como los principales agentes de inseguridad, produciendo así, el desplazamiento del significado de la delincuencia y el delito hacia todo un universo poblacional ubicado en el espacio público de la calle.

A su vez, los vecinos describen otros factores de miedo y preocupación que no se relacionan con comportamientos delictivos o *delincuentes*, sino con otro tipo de comportamientos que podrían ser denominados como *"conductas antisociales"*, es decir, aquellas conductas que los vecinos definan como *"correctas o incorrectas"*, *"decentes o indecentes"*, ente otras, y remiten a problemas de índole no criminal, sino a problemas relacionados con la calidad de vida o con los valores morales o de la estética.

Consecuentemente, la defensa comunitaria ya no es sólo contra la criminalidad, sino que se amplía hacia la defensa de todos aquellos signos e imágenes de desorden que los vecinos describen y definen. Son las conductas antisociales como la de los jóvenes, más que el delito en sí mismo, aquello de lo que debe protegerse, representan signos de desorden y es ese desorden el que subvierte aquello que los vecinos consideran como "comportamientos sociales apropiados".

De esta manera, se criminaliza el desorden antes que prevenir el delito, y la comunidad no sólo se protege de ser víctima de la delincuencia, sino también de aquellos íconos del "mal" y del desorden. La comunidad se defiende de conductas antisociales que subvierten los órdenes social y moral de la comunidad del bien, estructurada con los valores de la familia, la propiedad y el trabajo.

El sistema propuesto por Vecinos Solidarios, supone técnicas de vigilancia que restringen las libertades, ya que actúa sobre grupos sociales que al ser considerados como "riesgosos", "peligrosos" o "sospechosos" bajo la figura de "expulsar al extraño", se promueve un sistema de prevención que excluye personas más que excluir al delito. De esta manera la prevención propuesta por los vecinos incorpora implícitamente la dinámica de la exclusión social.

La forma de pensar dominante en este tipo de discursos es la de una fortificación simbólica de la ciudad y de las relaciones sociales que tiende a excluir no sólo a la delincuencia y al delito, sino a personas y grupos sociales considerados como sospechosos y peligrosos. Más que ampliar y restaurar los lazos sociales los restringe, como así también restringe derechos y garantías.

Juvesa y la prevención

Las acciones colectivas que realiza y despliega Juvesa - al igual que Vecinos Solidarios - se vinculan en su doble percepción de ser posibles "víctimas del delito" y de "estar desprotegidos" por el Estado, al cual atribuyen la responsabilidad central para proveer seguridad a los "ciudadanos". La centralidad que atribuyen al Estado para resolver el problema de la seguridad, estructura el tipo de acciones que realizan.

A diferencia de Vecinos Solidarios, consideran que los vecinos no deben realizar ningún tipo de acción para sentirse seguros, consecuentemente sus acciones se orientan específicamente a la demanda a las autoridades públicas, que es expresada por los mismos integrantes de Juvesa en su autodefinición como *"petitionantes puros"*.

Juvesa considera que el Estado debe proveer seguridad a través de dos vías principales, por un lado, a través de las fuerzas de seguridad y por otro, a través de las leyes como formas de control de la criminalidad, como dijera la organizadora principal de Juvesa, *"nosotros queremos trabajar sobre la prevención, entendemos que esto no pasa sólo por la presencia policial, acá tiene que haber un cambio de leyes."*

Ahora bien, con el objetivo expreso de lograr seguridad y evitar ser *"víctimas del delito"* articulan sus demandas a las autoridades públicas orientándolas hacia la prevención. La *"prevención"* se entiende como la forma de evitar cualquier tipo de situación que provoque el acto criminal. De esta manera, articulan sentidos particulares acerca de lo que entienden por seguridad en relación a la prevención. La policía y las leyes se constituyen en los instrumentos esenciales tanto para controlar la criminalidad como así también para prevenir los actos delictivos.

Los vecinos que integran Juvesa, no entienden la prevención como la modificación de actitudes individuales o colectivas que pudieran reducir la oportunidad del delito - como sí lo hacen Vecinos Solidarios - porque consideran que *"así vamos a delegar la prevención del delito en el vecino, y no estamos de acuerdo con eso"*. Al centralizar la responsabilidad de la seguridad en el Estado específicamente, de ello se desprende la consideración que es éste el que *"tiene el deber"* de prevenir y asegurar la prevención de los actos criminales, asumiendo de esta manera una actitud *delegativa* (O'Donnell, 1993) hacia el Estado.

Pero: ¿cómo es entendida la prevención a través de la policía y las leyes? Juvesa atribuye ciertos significados a la prevención, que coloca en primer plano, desplazando otros sentidos posibles. Como dijimos anteriormente, la prevención es atribuida a dos factores principales: la policía y las leyes. Los vecinos consideran que la policía previene el crimen ante todo a través de su presencia ostensiva en las calles, su sola presencia es un símbolo de seguridad. Por otra parte, los vecinos consideran que la policía debe disponer de todos los

instrumentos necesarios para prevenir la delincuencia, entre ellos, bienes materiales, móviles, patrulleros, chalecos antibalas, que son algunos de los bienes requeridos por los vecinos para la policía, como así también, una *"legislación adecuada"* que *"respalde y pueda hacer actuar a las fuerzas de seguridad en la prevención del crimen"*.

Juvesa denuncia ante el Estado una *"justicia ineficiente"*. Esta ineficiencia se atribuye primordialmente a dos cuestiones: por un lado, denuncian una *"mala aplicación de las leyes"*, es decir, consideran que la justicia, corporizada en jueces, abogados y legisladores, no aplica en forma *"correcta"* las leyes y asumen una posición *"benévola"* respecto de los delincuentes. Esto se expone claramente cuando los vecinos dicen que *"los delincuentes entran por una puerta y salen por la otra"*. De esta manera, *"¿qué sentido tiene que la policía pueda detener a los delincuentes?"* si no tienen una condena *"adecuada"* lo que para ellos sería *"encerrar a los delincuentes, para que no salgan y vuelvan a cometer los mismos delitos"*. Por otro lado, hacen un cuestionamiento de *"las leyes"* en sí mismas, considerando que éstas son *"benevolentes"* para con la delincuencia. Según quienes integran Juvesa las leyes *"amparan a la delincuencia y no protegen a los vecinos"*, y ésto resulta en que sus acciones colectivas se hayan orientado con énfasis en la búsqueda de una modificación de la legislación penal. Acerca de la justicia, es ilustrativo el siguiente relato que realizara uno de los integrantes principales de Juvesa, cuya profesión es abogado, y dice así:

"Me duele muchísimo que no haya justicia en la Argentina [...] Si no hay Poder Judicial, no hay nada, y terminamos en el caos, los reclamos se hacen en definitiva por mano propia. Los que vivimos todos los días en los Tribunales vemos que estamos los ciudadanos absolutamente indefensos, donde no hay justicia no hay posibilidades de que el ciudadano se defienda, [...] si el Estado no cumple la misión fundamental de ayudar al ciudadano a que recobre sus derechos, evidentemente el ciudadano va a terminar defendiéndose por sí mismo y allí vamos necesariamente al caos."

Entonces, la falta de justicia, conduce al *"caos"* y se responsabiliza al Estado como el garante del derecho de la seguridad de los *"ciudadanos"*. El Estado *"no defiende"* a los vecinos y por lo tanto los *"condena"* con su inacción e ineficiencia a ser *"víctimas"* de la delincuencia *"protegida"* por el mismo, y *"condena"* a los vecinos a su *"propia"* protección y defensa. Y a ésto agrega:

"No sea cosa de que la cuestión sea al revés, y terminemos todos tras las rejas, y los delincuentes caminando por las calles libremente como quieren los 'garantistas' al estilo Zaffaroni, garantistas o abolicionistas o despenalizadores. No hay ninguna duda de que se viene despenalizando desde el año, por lo menos '86 para acá, con la ley del dos por uno, con las condenas condicionales, con la probation, etc. [...] Lo que le interesa a la gente, lo que preocupa a la gente es la inseguridad, el hecho de que la delincuencia haya sido puesta en la calle con motivo de la impunidad intelectual de la despenalización, este..., han favorecido, y vuelvo a repetir que creo que el maestro Zaffaroni es uno de los responsables intelectuales de la impunidad, tal vez el más serio por su atractivo especial que tiene, porque logra muchos adeptos de jueces, abogados y legisladores adeptos, que opinan en contra de la ciudadanía, la ciudadanía no quiere delincuencia. [...] La causa de la delincuencia es la impunidad."

La "impunidad" de los delincuentes en las calles se debería entonces a la responsabilidad intelectual de quienes legislan, de quienes hacen las leyes. Las leyes deben ser modificadas porque las mismas han favorecido un proceso de "despenalización", y consecuentemente, han provocado la "impunidad de los delincuentes". Los "garantistas" serían todos aquellos que, como Zaffaroni, "protegen a los delincuentes" y podríamos decir, "desprotegen a los vecinos".

Policía y leyes son considerados entonces como las formas principales de prevenir y disuadir el delito. Si bien, los vecinos realizaron una serie de acciones colectivas que pretendían presionar "peticionando" a las autoridades tanto para "lograr una adecuada aplicación de las normas" como para modificar las mismas, el agente por antonomasia de la seguridad continúa siendo la agencia policial. Y esto resulta en que las leyes se constituyan en una de las "herramientas" de las que dispone la policía para la consecución de la prevención del crimen. Consecuentemente, Juvesa articula en el lenguaje de la prevención sus peticiones y demandas a las diferentes autoridades públicas.

¿Cómo se hace prevención?

Juvesa realizó diversas acciones colectivas con el objeto expreso de demandar mayor seguridad al Estado, ligados, como venimos desarrollando, a la noción de prevención que enfatizan en sus pedidos de presencia policial en las calles, como a la modificación y demanda de una buena aplicación de las normas frente a la delincuencia.

En el contexto de las acciones colectivas que venía desarrollando Juvesa, demandando y exigiendo seguridad, se crea la Legislatura Porteña, a partir del reconocimiento de la Ciudad de Buenos Aires como estado autónomo. Entre otras cosas, la Constitución de la Ciudad, deroga los edictos policiales y la Legislatura sanciona un código contravencional y de faltas en su reemplazo el cual fue denominado como Código de Convivencia Urbano, en adelante, CCU. Los edictos policiales³ eran normas de baja jerarquía que utilizaba la Policía Federal para detener personas bajo diversas figuras⁴ estipuladas en los mismos. La utilización de estas normas era anticonstitucional, debido a que habilitaban a la institución policial a prácticas discrecionales, resumiéndose los tres poderes del Estado en las fuerzas de seguridad: la Policía Federal producía la prueba, acusaba y juzgaba a los "detenidos" sin intervención judicial, con lo cual no se resguardaban los derechos ciudadanos. De esta forma, el objetivo principal de la sanción del CCU, era instituir una reglamentación que respetara los derechos y garantías de todos los ciudadanos, creando una Justicia garantista y democrática que la regule a la que se denominó como Justicia Contravencional. A partir de la sanción del CCU, la policía se encargaría de "detener" a los contraventores y éstos se pondrían a disposición de los fiscales contravencionales.

Las normas de baja jerarquía que utilizaba la policía no estaban contempladas en la Constitución Nacional, sin embargo, eran utilizadas por las fuerzas de seguridad y justificaban su accionar como una forma de *"prevenir el delito"*. En el contexto de inseguridad, la derogación de los edictos se constituyó en uno de los principales argumentos policiales para justificarse ante los vecinos por su *"inacción"* debido a la *"falta de herramientas para prevenir el delito"*. Juvesa, quien como venimos describiendo mantiene relaciones estrechas con las fuerzas de seguridad y concibe a la policía como la principal forma de *"defenderse frente al delito"*, se hizo "eco" de estos argumentos policiales, articulándolos en sus demandas al Estado.

A partir de la sanción del CCU, Juvesa intensificó sus acciones colectivas poniendo en funcionamiento una organización más amplia denominada Interbarrial. Los vecinos realizaron estas acciones, debido a que atribuyeron significados particulares a la sanción del Código que relacionaron con la seguridad y más específicamente con la prevención.

³ Al respecto ver capítulo 1.

Como Juvesa entiende que es la policía el principal factor para prevenir y promover la seguridad en el barrio, los vecinos realizaron como primera acción, el pedido y exigencia de veto "total" al Código de Convivencia y la "vuelta a los edictos" al Jefe de Gobierno de la Ciudad, así su organizadora principal decía: *"El 10 de marzo se sancionó el Código de Convivencia Urbano, el 10 de marzo ya le estábamos pidiendo el veto total al Dr. De la Rúa."* Como este pedido no fuera "satisfecho", los vecinos desarrollaron y desplegaron toda una serie de acciones que tenían como objetivo principal la modificación del CCU. En términos generales lo que querían y pedían los vecinos era que se incluyeran ciertas "figuras" y se modificasen otras, porque a su parecer éstos no se correspondían con *"la realidad que padecía la Ciudad"*.

Los sentidos que atribuye Juvesa a la categoría de "prevención", pueden ser comprendidos a través de las diversas acciones que llevó a cabo esta organización en conjunto con la Interbarrial y en relación al nuevo CCU. Al igual que Vecinos Solidarios, es a través del campo semántico de la prevención como Juvesa despliega sus imágenes de desorden.

Una de las acciones colectivas que Juvesa realizó en aquel contexto fue la realización de lo que denominaron *"Cabildos Abiertos"*. En ellos, los vecinos que conformaron la Interbarrial convocaban a todas aquellas autoridades públicas que consideraban tenían responsabilidad en el CCU. La finalidad de los mismos era, como dijera la organizadora principal de Juvesa:

"El 13 de marzo hicimos el 1º Cabildo Abierto, lo hicimos nosotros acá en Saavedra, y dijimos a ver quién tiene la razón, estaban la Policía Federal, Legisladores Porteños y la gente. Vinieron, se hizo el de Saavedra, se hizo el de Constitución, se hizo el de Palermo, se hizo el de Flores [...] nuestra intención era llevarlos a todos los barrios, que le expliquen a la gente por qué tiene que haber un lado lleno de prostitutas o travestis, por qué la gente podía ir armada y era un simple contraventor que se iba a su casa, que nos explicaran, por qué no estaba el merodeo, explicar con todas las falencias de este código, por qué el procedimiento era como era." (C. R. Organizadora de Juvesa)

El primer Cabildo Abierto, se realizó apenas sancionado el CCU, esta reunión fue convocada por Juvesa y la Interbarrial, aglutinando organizaciones vecinales de Palermo,

⁴ Figuras como "Desórdenes", "Escándalo", entre otras.

Constitución y Flores. La convocatoria se realizó para todos los vecinos del barrio y tenía como finalidad presionar, exigir, demandar, a las autoridades públicas - legisladores - la modificación del CCU.

La organizadora principal de Juvesa, se presentó como *"comisión vecinal"* y agregó que ellos habían hecho *"hincapié en la prevención"*. La prevención tendría que ver con: *"una mayor presencia de las fuerzas policiales, la poda de árboles y una mayor iluminación"*. Y a continuación dijo:

"Pero a partir del nuevo Código de Convivencia Urbano, los vecinos hemos quedado perplejos, ha provocado una gran conmoción. Con este nuevo código los legisladores han sancionado normas vacías de realidad. [...] Queremos decirles a los legisladores que para nosotros las buenas normas serían: reglas claras que preservaran la seguridad, el orden y la moral. Por orden entendemos un código de pautas a seguir que implican educación, deportes, prevención de violencia, etc. Por moral entendemos un código que respete la moral media, que no atente contra el pudor y la dignidad. Para los legisladores, la seguridad tiene que ver con haber derogado los edictos con el nuevo código [...] que implica la prevención de los delitos. [...] Si el peso de la ley cae sobre el hecho consumado, cómo se hace para prevenirlo? [...] Las únicas conductas que se penalizan son las de los ciudadanos que elegimos el bien, el trabajo y la dignidad. A los señores legisladores les decimos que adopten una medida adecuada para el delito, pero adecuada. [...] Queremos hechos, realidades, orden, moral y seguridad. Juvesa como institución quiere plantear las figuras que no están legisladas y que son, el merodeo, la portación de armas, la reincidencia, la imputabilidad de los menores y la prostitución. Nos encontramos con estos absurdos, si todo esto no hace a la prevención del delito, estamos en dos ciudades distintas."

A este planteo, uno de los legisladores invitados respondió:

"Quiero hacer algunas aclaraciones acerca del código contravencional, que denominamos de convivencia, porque en la Legislatura se decidió esto, fue producto de un análisis y hubo una realidad de falta de tiempo para discutir el nuevo código. [...] De acuerdo a esto, la Legislatura decidió hacer un código de contravenciones básico para luego modificarlo. [...] Nosotros no derogamos los edictos, sino que fueron derogados por la reforma de la Constitución. [...] Como hay figuras muy polémicas, se ha decidido dejarla a futura modificación por medio del debate público, entre ellas la figura del merodeo. El merodeo,

está expresamente prohibido en materia contravencional, lo cual no quiere decir que no se pueda enmarcar en materia de delito. Hay que tener en cuenta que cuando se habla de contravención no se habla de delito. Con las contravenciones se infringe la convivencia, con el delito se lesiona un bien jurídico.”

La prevención radica entonces en una mayor presencia policial en las calles, pero también en las *“buenas normas”* que los vecinos contraponen a lo que entienden como *“normas vacías de realidad”*. La *“realidad”* es definida por los vecinos, asociando a las buenas normas como aquellas que preservaran la seguridad, pero además le agregan el orden y la moral. La contradicción para Juvesa radica en que la *“ley recaería sobre hechos consumados”*, y por lo tanto no se puede anteponer al delito, es decir, prevenirlo. La contravención, para los vecinos se refiere a todas aquellas conductas consideradas como predelictuales – esto es anteriores al delito - y que se asumen como tales.

Son las conductas o comportamientos considerados como anteriores al delito los que provocan inseguridad a los vecinos que integran Juvesa, y es a partir de esta conceptualización como desarrollan su idea de lo que entienden sería la prevención. La misma se asentaría en el *“acatamiento de las conductas a las normas”* y en la necesidad de que existan *“figuras legales,”* escritas, que describan y repriman estos comportamientos, y consecuentemente, prevengan el crimen. De este modo, al igual que Vecinos Solidarios, Juvesa produce un desplazamiento de sentidos, que va desde la definición de los actos delictivos en sí mismos - comportamientos que son traducibles en términos de transgresión a la ley penal - hacia aquellos comportamientos que son considerados como potencialmente delictuales, como el merodeo o la prostitución. Las contravenciones, como plantea el legislador, son reglamentaciones que regularían la convivencia y no se refieren a hechos delictivos, sin embargo, los vecinos cargan a las contravenciones con los significados atribuidos al delito.

Los sospechosos de siempre...

Por otra parte, de los comportamientos considerados *“potencialmente delictivos”*, los vecinos, en una equiparación de términos, definen y denuncian personas al mismo tiempo que conductas. De esta manera, es posible escuchar en sus demandas, que quieren que se agreguen figuras como el *“merodeo”*, la *“portación de armas”*, o la *“prostitución”*, pero también *“los travestis”*, *“los vendedores ambulantes”* o *“los menores”*, entre otros. A distintas

personas que transitan el espacio público de la calle y la ciudad, se les van atribuyendo "roles" que se asocian con el delito, desplazando el sentido de estos roles hacia un campo metafórico del delito y la delincuencia, a la vez que ampliando sus preocupaciones hacia otros problemas vinculados a su percepción de desorden. Esta situación se vio expresada claramente con las travestis como signos de desorden e inseguridad.

La Policía Federal utilizaba los edictos policiales como una herramienta de detención. Como venimos diciendo, las figuras de los edictos policiales eran difusas en cuanto a su descripción, lo cual posibilitaba la detención arbitraria y discrecional por parte de las fuerzas de seguridad. El uso de estas normas de baja jerarquía "victimizaba" y estigmatizaba a ciertas personas y grupos sociales concretos que la policía definía como "*peligrosos*" y "*sospechosos*", entre ellos, prostitutas, travestis, marginales, vagabundos. La prostitución callejera, no está penalizada en el Código Penal como delito alguno, sin embargo, tanto mujeres que ejercieran la prostitución, como travestis que estuvieran en la calle ejerciendo la prostitución o no, eran pasibles de ser detenidas por la policía bajo diversas figuras tales como:

"Desórdenes: [...] los que a gritos u otros ruidos o ejerciendo su oficio de un modo contrario a los reglamentos causaren alarma y perturbaren la tranquilidad pública"

"Escándalo: [...] los que públicamente vertieren palabras torpes obscenas o indecentes ofendiendo el pudor o corrompiendo las buenas costumbres"

"Los que se exhibieren en la vía pública o lugares públicos vestidos o disfrazados con ropas de sexo contrario"

"Las personas de uno u otro sexo que públicamente incitaren a las personas o se ofrecieren al acto carnal.⁵"

De esta manera, la derogación de los edictos evitaba - como dijera uno de los legisladores - "*que se cercenen libertades y derechos*" al no permitir la detención arbitraria de personas que, generalmente, se asociaban a ciertos sectores y grupos sociales. Sin embargo, los vecinos se sintieron "*indignados*" porque la prostitución y en particular las travestis, no estuvieran incluidas en el nuevo código. Para los vecinos, la derogación de los edictos y la sanción del CCU representaba en términos generales, la imposibilidad de prevenir la criminalidad y particularmente, frente a la prostitución y al travestismo, significó la

⁵ Código Contravencional a los Edictos Policiales de la Capital Federal y territorios nacionales (R.R.P.F.6), PFA.

imposibilidad de erradicar *"este mal"* que *"promueve al delito y la degeneración"*. Consecuentemente, amplían y desplazan significados de la criminalidad hacia lo que van describiendo como signos de desorden. Veamos cómo se desarrollaron los planteos de los vecinos en aquél Cabildo Abierto. Dirigiéndose a uno de los legisladores un vecino decía:

"A mi criterio hubieran dejado los edictos. Uds. que se dicen defensores de los derechos humanos, no defienden a los jubilados, al ciudadano, sino al delincuente. En el barrio hemos recurrido a la policía para tratar de solucionar todos los problemas que tenemos, y ahora menos van a servir ya que no pueden hacer nada, Uds. no nos defienden." (Vecino que integra la Interbarrial)

"Yo lo que digo es: ¿piensan seguir del lado de las minorías?" (Hace referencia a las travestis en particular) (Vecina que integra la Interbarrial)

"Yo le quería preguntar (se dirige a los legisladores) por el merodeo y la prostitución ¿conducen al delito sí o no?" (M. Organizadora principal de Juvesa)

"Personalmente, sigo la línea tradicional que no considera la prostitución un delito, creo que debe ser reglamentada la venta de sexo en la vía pública, no creo que deba ser penada porque no soluciona nada." (Legislador S. L.)

La prostitución es igualada a conductas criminales como el merodeo o la portación de armas, entrando estos signos en una relación paradigmática con otros, directamente referidos al delito. Así, es posible escuchar en sus discursos: *"la prostitución y el merodeo ¿conducen al delito sí o no?"* De esta manera, los comportamientos *"predelictuales"* son cargados de sentidos de peligrosidad. A la vez, la peligrosidad o inseguridad que generan estos comportamientos en relación al delito, se van asociando a otro tipo de problemas que no son traducibles en términos de legislación penal, sino que hacen referencia a problemas de calidad de vida o de índole moral, y que en conjunto, se asocian a factores de desorden más que de criminalidad. Más adelante, varios vecinos de la Interbarrial comenzaron a hablar acerca de las travestis:

"Yo lo que digo es que nos confunden a los vecinos cuando creen que quieren que se les pegue a los travestis, lo que no queremos es que nuestro barrio sea como un hotel alojamiento, por nuestros hijos!" (Vecino, integrante de la Interbarrial)

"¿Cuál es el status de prostitución y de travesti? ¿Es trabajador?" (Vecino, integrante de la Interbarrial)

"Me produce intranquilidad lo que dice Suárez Lastra, porque es ambiguo, ¿cómo se

solucionan los conflictos uno a uno? ¿Cómo piensa instrumentar la propuesta? (Hace referencia a una propuesta del legislador, para solucionar el "problema de los travestis") Si convenimos que los travestis son trabajadores, pero ¿tributan, pagan impuestos? Además como madre ¿cómo le explico a mis hijos lo que ven? Por otro lado las casas del barrio se devalúan". (Vecina, integrante de la Interbarrial)

"Hay que pensar en alguna medida que garantice al vecino la no presencia de la prostituta si no lo desea, por medio de la policía si se resiste, [...] además la exhibición no es delito sino contravención, por lo tanto allí no se produce arresto sino detención que luego se coloca a disposición del juez. [...] En mi opinión personal no debe ser ni penalizada ni legalizada"
(Legislador)

(La gente lo interrumpe diciendo entre todos: "ay!")

"¡¡A mi qué me importa tu opinión personal! (En un grito) vos tenés que escucharnos a nosotros, mentiste!, dijiste en Grondona que tenías once respuestas distintas para esta situación, pero es mentira, tenés una sola!" (Vecino integrante de la Interbarrial) (Se arma revuelo general, discusión general)

"¿Por qué no se aplica la misma ley que se aplica a los vendedores a los de la oferta de sexo?"
Un señor respondió gritando: *"Pero los vendedores son decentes"*

"Claro", dice otro, "los que estamos anotados somos más fáciles de enganchar"

El tono de la discusión abierta en esta etnografía fue enfatizándose en las travestis, más que en la prostitución, como productores de inseguridad y cargada de los sentidos de la delincuencia. En los relatos, se observa que el legislador trata de "ubicar" conceptos acerca de lo que es delito, es decir, un comportamiento pasible de penalización a través de la ley, y lo que no lo es. Sin embargo, los vecinos, en tonos enfáticos y exigentes, van colocando el problema en las travestis como productores de "intranquilidad" que se asocia no sólo a problemas delictivos, sino a problemas morales y de calidad de vida.

De esta manera, se produce un desplazamiento de sentidos de lo que los vecinos entienden como "prostitución" y "travestis": el primer término indica una actividad determinada, en cambio el segundo, indica una determinada identidad sexual. Sin embargo, los vecinos no se refieren a la prostitución en general como factor de molestia – que es la actividad que ejercen también algunas travestis en la calle – sino que diferencian ambos términos. Esta diferenciación que establecen va marcando a la identidad travesti como peligrosidad en sí misma, más que por el tipo de actividad que realizan, lo es por su propia forma de vida.

Las reuniones de los Cabildos Abiertos de vecinos convocando a Legisladores fueron acompañadas de otras acciones colectivas de Juvesa y la Interbarrial, cuyo objetivo principal era la modificación del CCU. Así, lo describe la organizadora principal de Juvesa:

"Ya habíamos formado la Interbarrial [...] y dijimos, qué hacemos? Entonces empecé a pedir audiencias a la Legislatura Porteña [...] pusimos una carpa negra enfrente de la Legislatura [...] y la Legislatura que nos insultan, trátense de fiscales, legisladores, defensores, permanentemente bajaba de la bancada de la Alianza el insulto al vecino [...] No querían entender que los vecinos no queríamos que nos cambien nuestras pautas culturales, nuestra historia y nuestra idiosincrasia, entonces yo le dije [a los legisladores] en el programa de Grondona, que eran anárquicos y que ésto lo habían hecho sin la consulta del pueblo, y que además a mi por ley no me iban a obligar a convivir entre travestis, marginales y delincuentes, el espacio público no se negocia."

Veamos otra situación etnográfica, en el contexto de una sesión en la Legislatura Porteña con motivo del tratamiento de las modificaciones al CCU.

Muchas travestis y algunos vecinos quedaron afuera. En la puerta de la Legislatura Porteña, vecinos de la Interbarrial repartían panfletos. Dentro del recinto, el lugar del público estaba ocupado en dos tercios por vecinos y el otro por distintas agrupaciones: de minorías sexuales, como travestis, homosexuales y lesbianas; de Derechos Humanos, entre otros. Durante el desarrollo de la sesión, cuando hablaba algún legislador con el cual los vecinos no estaban de acuerdo, éstos abucheaban, gritaban y levantaban carteles escritos con frases tales como:

"Spartacus Boys. No al Art. 71", "Legisladores: queremos entregar el código de los vecinos" (S. L. mencionó que se habían recibido cerca de 50 propuestas de vecinos y de ONG's, etc.), "No a la ciudad autónoma del Santo Travesti de Buenos Aires", "Hoy inauguramos confusión", "Basta de burla: antes no tuvieron tiempo de consultar, ¿ahora qué?", "Concejales: cuando asuman los legisladores, avisen", "Basta de burla: no queremos código basura. No-sexo en el espacio público, no-violencia callejera", "Basta de burla: ustedes serán responsables. Incitan al vecino", "Basta de burla: leyes claras sin baches. Responsables de ocasionar violencia", "Jozami- Suárez Lastra: ¿cuál es el negocio? Revocatoria de mandato", "La justicia es la verdad del plan de dios, sobre la paz y las cosas reside vivir este plan", "Legisladores: ustedes se harán responsables de los errores futuros", "S.O.S. Barrio Constitución: no discriminen nuestros

derechos humanos”, “Señores legisladores: legislen con sentido común, no con ideologismos”.

El tema más conflictivo se centró en la modificación de diversos artículos del CCU, pero en particular, en el Art. 71, referido a la oferta sexual en la vía pública. ¿Los participantes? Legisladores, vecinos, agrupaciones de minorías sexuales, derechos humanos, víctimas de la represión policial. Los vecinos públicamente hacían presión por la modificación de este código en forma escrita (en carteles, ya que en la Legislatura no tenían posibilidad de hablar) o en acciones (levantándose, aplaudiendo, gritando o abucheando, para marcar objeción o aprobación). El objetivo explícito de los vecinos era la penalización de la prostitución callejera y la eliminación de las travestis del espacio público.

Los recursos que utilizaron, entre otros, fueron: un juego de palabras con el nombre de la Ciudad de Buenos Aires: “Santa María de los Buenos Aires” con “*La Ciudad del Santo Travesti de Buenos Aires*” que abre sentidos tales como: las travestis protegidas –según estos vecinos - por el Gobierno de la Ciudad, las travestis como representantes de la Ciudad, ocupando el lugar de quienes se considera como “los verdaderos representantes”: los vecinos. Equiparaciones morales de los vecinos – “los que deberían ser los verdaderos representantes” – con sentidos morales como el bien, la paz de Dios, la Justicia. La Justicia representada por “*leyes claras*” y no como “*burla*”, una burla supuesta hacia los vecinos ciudadanos responsables con derechos, “*leyes claras*” que no ocasionen “*violencia*”. El sentido global de todos estos enunciados estaría dado por una idea de orden social definido por leyes “más duras”, que penalicen la prostitución callejera, y en particular a las travestis.

Volviendo a lo que la organizadora principal describiera como las reglas que deberían, a su parecer, regular la sociedad, identificando en un mismo conjunto las ideas de seguridad, orden y moral, se podría decir que las travestis se van constituyendo en un factor de los valores contrarios a estas reglas, es decir, factor de amoralidad, desorden e inseguridad ligado a la potencialidad de delito.

La comunidad moral

Juvesa, al igual que Vecinos Solidarios, expresa de manera explícita o implícita lo que hemos denominado como el “ideal de comunidad”, articulando esta idea en contraposición

con la "teoría del caos". Esto daría cuenta de aquellos signos de desorden que se pueden relevar en los discursos de los vecinos y que, se supone, son los "destructores" de la sociedad: la *comunidad del bien*. Principalmente, es la percepción de ausencia de Estado el que constituye el principal promotor de este desorden, que se puede observar en la siguiente convocatoria de Juvesa para una manifestación en la calle:

"CIUDADANOS: Cada uno de los habitantes de esta ciudad, de cualquier clase y condición que sean, expresan su voto precisa y categóricamente, quedándose éste consignado de modo que en todos los tiempos y circunstancias se pueda hacer contar el libre pronunciamiento de la opinión general. Ninguno de nosotros ignora qué grupo de legisladores, corrompidos, haciendo alarde de su impunidad y poniéndose en guerra abierta contra la honestidad y la buena fe de los ciudadanos, ha introducido por todas partes el desorden y la inmoralidad, ha desvirtuado las leyes, haciéndolas insuficientes para nuestro bienestar y seguridad, garantizando la impunidad, han hecho desaparecer la confianza necesaria en las relaciones sociales y obstruido los medios honestos de adquisición, en una palabra, han pretendido disolver la sociedad; como castigo a la infamia, 'el voto con sentido común'."

El desorden es expresado entonces en relación con la percepción de una "desintegración social", de "disolución social" que el Estado - corporizado en este contexto en los legisladores y políticos - suscita y no pretende restaurar. La "impunidad" que el Estado promueve se asocia a la inseguridad en las calles por la violencia y la delincuencia, pero también por la inmoralidad, que fue encarnada en este momento coyuntural en las travestis como agentes de desorden.

La realidad es percibida como desorden, desorden vinculado primordialmente a la "ausencia de Estado" que - se supone - "ha hecho desaparecer la confianza en las relaciones sociales". El desorden de la realidad es expresada en distintos momentos con términos tales como "caos"; "infierno"; "anarquía" vinculados a la "despenalización", a los jueces y legisladores "garantistas", a "normas vacías de realidad" que dejan en libertad y defienden a los "delincuentes". Pero también, el desorden se vincula con otros problemas relacionados ya no con la criminalidad sino con problemas de índole moral. La realidad es percibida - a través de lo que implica para los vecinos, las travestis en las calles - como caótica, así utilizan términos tales como "indecencia"; "inmoral", "vergonzante", "denigrante" o expresiones del tipo "que nuestro barrio no sea un hotel alojamiento". Estos signos de desorden vinculado a

la inmoralidad, son contrapuestos al "ideal comunitario" con expresiones que hacen referencia a los valores de la "familia", así es posible escuchar: "que los chicos no vean esto"; "por nuestros hijos"; "¿cómo le explico a mis hijos"; entre otros. De esta manera van construyendo su ideal comunitario, a través de las descripciones de este desorden "moral" corporizado en las travestis que se contraponen a lo que ellos entienden como valores apropiados de la comunidad.

Los vecinos van contraponiendo ideas sobre el *mal visible* (Musumeci, Muniz y Larvie, 2000) y expresan tanto explícita como implícitamente, lo que conciben como *comunidad del bien*. La *comunidad del bien* o *comunidad legítima*, está formada por lo que ellos en diferentes oportunidades describen como "los vecinos", los "ciudadanos", aquellos detentores de derechos, en este caso de la seguridad. Los vecinos van asociando a la noción de ciudadanía las características de "contribuyentes"; "trabajadores", "quienes pagan impuestos", "los ciudadanos que elegimos el bien, el trabajo". De esta manera, significan la categoría de ciudadanía como aquellos que, al "cumplir con los deberes sociales" se les debería en forma recíproca ciertos "derechos".

Por otra parte, la "comunidad" de los vecinos se organiza en torno a ciertos valores sociales como la familia, el trabajo, la propiedad o la religión, que asocian con términos morales tales como la "dignidad" y la "decencia". Se trata de una comunidad excluyente hacia los de "afuera", es decir, a todos aquellos a quienes no se los considera como parte integrante de la comunidad, por no compartir los valores "socialmente apropiados". Pero hacia "adentro", en la *comunidad del bien* subyacen ideas de homogeneidad en los valores morales y en las relaciones sociales. Una comunidad que no sólo estaría siendo "atacada" por la delincuencia, sino también por la "inmoralidad". Aquí podríamos decir, utilizando la *metáfora de la invasión* (Musumeci, Muniz y Larvie, 2000), que el ataque a la *comunidad del bien* es por parte de todos aquellos íconos del desorden que los vecinos describen, el ataque es a los valores de moralidad, especialmente expresado en "los vecinos no queríamos que nos cambien nuestras pautas culturales, nuestra historia y nuestra idiosincrasia".

Consecuentemente, el control de comportamientos predelictivos que propone y procura Juvesa a través de la modificación de una legislación "adecuada" se expresó en un desplazamiento de sentidos de aquello que provoca inseguridad y que se define como

"predelictivo". Como Vecinos Solidarios, Juvesa, en su intención de prevenir el delito anticipándose a ellos, va definiendo toda una serie de situaciones que no se vinculan al delito solamente, sino a otro tipo de comportamientos que no pueden ser descriptos como actos delictivos. El doble desplazamiento de sentidos de la criminalidad se produce al definir personas y grupos sociales a quienes se considera cargados de *"peligrosidad"*, ya no sólo por su potencialidad ante el delito sino también por cuestiones que *"infringen"* los valores morales que Juvesa no *"pretende modificar"* y, agregaríamos, *"tolerar"*. Esto se evidencia en el discurso de su organizadora principal: *"a mi por ley no me iban a obligar a convivir con travestis, marginales y delincuentes, el espacio público no se negocia"*.

La prevención para Juvesa radica entonces en un control e incluso la eliminación de ciertas personas como las travestis del espacio público. La prevención se realizaría a través de leyes *"claras"* y *"adecuadas"* que la policía pueda utilizar, a través del control exhaustivo por parte de la agencia de seguridad de todos aquellos comportamientos ya no solo delictivos, sino también definidos como *"contrarios a los valores de la sociedad"* - de la sociedad definida por los vecinos - y que pueden describirse como *"inmorales"*; *"indecentes"* o *"incorrectos"*, es decir, contrarios a lo que esta comunidad define como comportamientos socialmente apropiados. El control debe realizarse sobre todos aquellos signos de desorden que los vecinos focalizan en personas antes que en comportamientos delictivos, tales como las travestis que constituyen factores de peligrosidad. Se trata así, de la aplicación de la ley en forma discriminatoria contra grupos específicos de personas definidos por la *"comunidad moral"*, lo cual tiene consecuencias adversas para las libertades civiles y los derechos de estos grupos.

De esta manera tanto Juvesa como Vecinos Solidarios, criminalizan el desorden e incorporan en los sentidos que abren acerca de lo que entienden por prevención la dinámica de la exclusión social. La *comunidad del bien* equivaldría a comunidades con opiniones morales fuertes. La buena comunidad se contrapone a la violencia y al delito, pero también a la inmoralidad y el desorden que encerraría la *"comunidad del mal"* encarnada en las travestis. La noción de vecino es excluyente: no se considera a las travestis como vecinas, no forman parte de la ciudad, adquieren un status de extranjeras de la comunidad moral.

El autoritarismo moral por medio del cual esta organización de vecinos busca imponer

sus valores a los demás se expresa mostrando poca consideración sobre los derechos individuales. Los vecinos restringen las libertades en favor del "orden": "mano dura" y moral cristiana. Derechos sólo para algunos.

¿Qué sentido de prevención se desprende? Más que prevención se trataría de la búsqueda de leyes más duras, de condenas más fuertes, es decir, de la búsqueda de represión bajo los poderes del Estado. Todo esto articulado en un lenguaje preventivo con retórica comunitaria.

La ciudadanía en nombre del cual los vecinos profieren sus discursos, la *comunidad del bien*, se reduce al cumplimiento de deberes para con el Estado, en particular al pago de impuestos que parece conllevar el consecuente derecho que los vecinos tienen a exigir de ese Estado todas las medidas necesarias para restablecer y mantener el orden público.

La prevención que sugieren los vecinos se atribuye centralmente al Estado, a través de las agencias del sistema penal formal y tradicional, la justicia y la policía. La prevención no es entendida como responsabilidad de los ciudadanos tanto en la generación de los conflictos que se señalan como en la implementación de soluciones para resolverlos desde la comunidad.

A través de sus acciones colectivas los vecinos reclaman que se actúe represivamente, antes que en forma preventiva, al someter a poblaciones cada vez más grandes a técnicas de vigilancia, y al presionar para conseguir modificaciones de leyes más severas, restringiendo de este modo las libertades de muchas personas y grupos sociales. Pero esta represión es revestida por una retórica "preventiva" y "democrática".

Se impone un tipo de discurso que genera divisiones sociales y exclusión. Se restringen las libertades a favor del "orden", un orden, el definido por los vecinos, y, a su vez, se restringen las relaciones sociales, privatizando el uso del espacio público. "*Expulsión del extraño de tu espacio*" y "*el espacio público no se negocia*" expresan dos formas de exclusión social, en Vecinos Solidarios y Juvesa respectivamente.

Se proyectan imágenes de desorden a través de metáforas de guerra, *imágenes*

bélicas, que supone una comunidad defendible en dos frentes, no sólo hacia los delincuentes sino también hacia los factores de desorden. Desorden que es también moral antes que criminal y cuyos autores son: jóvenes, travestis, villeros, vagabundos, prostitutas, entre otros.

El mantenimiento del orden se atribuye principalmente a las fuerzas de seguridad, y es sobre los "autores de desórdenes" sobre los que más probablemente recaerá el sistema penal, debido a que, los vecinos, a través de sus estrechas relaciones con la policía, tendrán más probabilidades de proporcionar información a la agencia policial sobre lo que esta comunidad del bien defina como actividades ilegales. La eficacia para el mantenimiento del orden deriva en gran medida de las conexiones que la comunidad legítima del bien tengan con los tradicionales agentes del sistema penal. El objetivo principal de lo que entienden por prevención es buscar comportamientos sospechosos y más aún, a los sospechosos, a través de convertirse en lo que Vecinos Solidarios denomina como "*filtrar información*": "los ojos y oídos de la policía", y a través de canalizar las demandas policiales transformándose como Juvesa en "la voz de la policía" a la vez que en sus ojos.

Las comunidades son consideradas como la antítesis de la violencia y del delito, pero también del desorden, vinculado a la moralidad. Sin embargo, como dice Crawford (1998), la ciudad y la comunidad no se presentan como el ideal comunitario, homogénea en sus valores y características, la realidad es siempre más compleja y es una mezcla de grupos etarios, culturales, étnicos e identidades sexuales que requiere la tolerancia de las diferencias. Entonces la voz moral de una comunidad puede estar dominada y controlada por *elites morales* (Melossi, 1992b) que no sean representativas de toda la comunidad.

Siguiendo a Da Matta (1993) y centrándonos en los vecinos, podríamos decir que la eliminación de las travestis, los jóvenes, los villeros, entre otros, es del *espacio público de la ciudadanía*. Los vecinos colocan a estas personas y grupos sociales en un lugar subordinado y excluido de esta categoría. Lo que está en juego entonces no es el espacio público entendido como "*la calle*" o la "*ciudad*" solamente, sino el espacio público de la ciudadanía, en donde todos compartirían y detentarían los mismos derechos.

Consideraciones finales

La presente investigación tuvo como objetivo abordar la problemática de la inseguridad urbana a través la conceptualización que los vecinos organizados de Saavedra hicieron acerca de la categoría de seguridad, analizada a partir de las interpretaciones de los sentidos, valores y prácticas que expresaron tanto en sus reclamos de mayor seguridad frente al Estado como en las acciones colectivas realizadas a tal fin.

La aparición de Juvesa y Vecinos Solidarios en la escena pública, se ha realizado a partir de la utilización de la categoría de vecino, categoría que como hemos visto, legitima sus demandas tanto frente al Estado y sus agencias como ante el resto de la sociedad. En virtud de sus acciones colectivas los vecinos se tornaron en actores políticos impactando sus acciones en la agenda pública, formando una opinión pública democrática y abriendo el debate político, es decir utilizando lo que O' Donnell (1997) denomina una *voz vertical colectiva* como condición necesaria para la creación y fortalecimiento de los lazos horizontales. Compartir experiencias los fue constituyendo en una identidad colectiva y alzaron sus voces y demandas hacia las autoridades públicas que ellos consideraron esenciales para la consecución de su objetivo principal, lograr seguridad. Bajo la pretensión expresa de extender sus lazos horizontales a la vez que alzar su voz vertical colectiva, sus acciones se estructuran en base a supuestos democráticos. Sin embargo, un análisis más minucioso acerca de quiénes son los vecinos de Saavedra, con quiénes se relacionan, qué pretenden con su accionar, como aquello que manifiestan a través de sus discursos y prácticas colectivas, permite caracterizar sus acciones a partir de la forma en que O'Donnell (1993) analizara nuestras *democracias recientes*, aquéllas en donde se combinan en forma compleja elementos autoritarios y democráticos. Estructuradas sus acciones colectivas a partir de la apelación a la "vecindad" fueron configurando sentidos particulares acerca de la categoría de vecino. Tanto en forma explícita como implícitamente, estas organizaciones fueron construyendo la categoría de vecino en base a los valores de la propiedad, la familia, el trabajo y la dignidad, configurando sentidos particulares acerca de lo que es ser ciudadano y de la noción más abarcativa y general de comunidad.

Compartir experiencias tanto de miedo a ser víctimas del delito como de una sensación de desconfianza y desprotección hacia las instituciones que consideran esenciales para

combatir la inseguridad, fue determinante para que los vecinos decidieran movilizarse. Y en la interacción con otros fueron definiendo configuraciones particulares acerca de lo que es la seguridad y de lo que debería ser, cómo debería resolverse el problema de la inseguridad y quién tendría la responsabilidad mayor para resolverla. De esta manera, se conformaron dos conjuntos de acción, identidades colectivas que tienen intereses comunes. Estos conjuntos se diferenciaron en las formas de acción, unos peticionando a las autoridades públicas otros además, proponiendo un esquema vecinal de autoprotección. Sin embargo, ambos consideraron que es el Estado el responsable central en resolver la inseguridad y en garantizar el bien seguridad a los ciudadanos. Ambos, consideraron es a través de las agencias penales del sistema penal formal como se resuelve el problema: la policía y la justicia. Y en base a esas consideraciones orientaron sus acciones colectivas.

A través de las relaciones que los vecinos de Saavedra establecieron con la policía y la fiscalía locales, se puede observar configuraciones particulares acerca de la noción de seguridad. Parece haber un consenso generalizado en atribuir a estas agencias un valor simbólico central como productores de seguridad. Por su parte, el objetivo expreso de los vecinos de Saavedra de relacionarse con tales agencias, fue determinando lo que hemos caracterizado como un "club". Es decir, la tendencia al acercamiento de los vecinos a la policía y la justicia, va determinando una especie de *club que beneficia a sus miembros*, en vez de ser un bien común que beneficie a todos los integrantes de la sociedad por igual. Esta relación recíproca que se va estableciendo, se vio reforzada por la necesidad que tales agencias tenían en el contexto citado de legitimar una imagen positiva frente al público. De esta manera los vecinos se colocan en lugares de poder frente a otros ciudadanos, son los vecinos organizados quienes tendrán más acceso a denunciar a la policía o la justicia locales y quienes manteniendo vinculaciones estrechas con tales agencias del Estado, se constituyen en lo que Melossi (1992b) denomina como *élites morales*, es decir, como grupos con cierto poder para definir y expresar *"una condena sobre ciertos comportamientos y no de otros y las posiciones morales que, generalmente a través del conflicto pueden transformarse en hegemónicas"*.

Paradójicamente y a la vez que se relacionan con agencias del Estado como la policía o la justicia, los vecinos demandan frente al Estado. Por su parte, a la vez que perciben al Estado como "ausente" demandan su "ostensiva presencia". Es el Estado en su centralidad al cual demandan para resolver el problema de la inseguridad. Como dice Taussig (1996), el

Estado con "E" mayúscula, el estado como lo sagrado, aquel símbolo central al que los vecinos se remiten, aquél estado Leviatán que deberá oponerse mediante la coacción sobre los individuos. La configuración y sentidos dados al Estado en su responsabilidad central, se vio expresado en relación con la intervención de los vecinos de Saavedra en los espacios propuestos por el Gobierno de la Ciudad, los Consejos de Seguridad Barriales. Como se ha señalado, el Programa de Seguridad Ciudadana se incluye en lo que Crawford (1998) ha denominado como el nuevo paradigma preventivo y comunitario en seguridad. Los Consejos Barriales como una de las manifestaciones de este nuevo paradigma, son demostrativos de la puesta en circulación de todo un nuevo vocabulario que se ha instalado en nuestro país y que se fundamenta en tradiciones distintas de las nuestras. Las conceptualizaciones que los vecinos desplegaron acerca de la seguridad y de las categorías asociadas a ella se contraponen en gran medida con el discurso de seguridad pública abierto por el Programa mencionado. A través de estos escenarios de interacción, pudimos observar un juego de sentidos y palabras que utilizando un *valor instrumental* como señala Sahlins (1997), pusieron en riesgo los signos y éstos se atribuyeron de acuerdo a los sentidos abiertos por cada uno de los actores involucrados en función de sus proyectos e intereses. En este juego de signos, los vecinos se apropiaron del vocabulario preventivo y comunitario atribuyendo significados propios y orientándolos a sus propios intereses y objetivos. De esta manera bajo una retórica preventiva, comunitaria y democrática los vecinos articulan sentidos particulares de la seguridad y de las nociones asociadas a ella, y la vinculan con la noción de orden social.

La comunidad de los vecinos que caracterizamos como "comunidad del bien" se construye a través de mecanismos que los diferencian frente a otros, a la vez que homogenizan los rasgos hacia su interior. Es decir, la comunidad se construye en términos homogéneos en su interior y heterogéneos hacia afuera de la "comunidad del bien", poniendo en funcionamiento una dinámica de exclusión social. Por fuera de la comunidad de los vecinos se encuentran el Estado, los políticos, y también otros integrantes de la ciudad que, aunque vecinos también, se caracterizan bajo el rótulo de "sospechosos o peligrosos" y se constituyen como agentes de inseguridad. La inseguridad se vincula a la noción del desorden, un desorden provocado por la impunidad y la percepción de ausentismo de un Estado que en su ineficiencia permite el despliegue de la delincuencia. A través de lo que los vecinos entienden por prevención, se han caracterizado aquellos agentes de desorden a los que los mismos se refieren y a partir de esto se pudo observar un desplazamiento de sentidos de la delincuencia

a los focos de inseguridad. De esta manera, bajo una retórica preventiva, criminalizan el desorden antes que prevenir el crimen, excluyendo de la comunidad a aquellos de quienes se supone son los agentes de desorden. Así, la percepción de inseguridad se vincula a la noción de desorden, causada por un Estado ausente, esto a su vez, permite la impunidad de la delincuencia, pero más aún de un desorden, vinculado a la inmoralidad. Y en virtud de ello, los vecinos se sienten desprotegidos. Bajo el término de predelictuales los vecinos van estableciendo quiénes son los agentes de desorden, aquellos productores de inseguridad, aquellos sujetos definidos como sospechosos y peligrosos y sobre los que pretenden recaiga el sistema penal. Aquellos a los que no se integra a la categoría de vecino, y por lo tanto a la ciudadanía, y al "derecho a tener derechos". La comunidad defendible y la comunidad moral se configuran a través de la categoría de vecino, y se la ve como una comunidad ideal, homogénea articulada con los valores estructurantes de la familia el trabajo, la moralidad. Una comunidad y por lo tanto una ciudadanía que se construye a través de mecanismos diferenciadores y que se incluye en una dinámica de exclusión social expresada en metáforas bélicas de invasión. Construyen, como dice Pires do Rio Caldeira (1992), una "ciudad de muros", una comunidad simbólica defendible simbólicamente, a la vez que tiene efectos concretos sobre vastos grupos de la población. Los conflictos, la violencia, la inseguridad, el desorden, se encuentra fuera de la comunidad, las formas de resolverlo también. El Estado por sobre los individuos se legitima en la percepción de los vecinos acerca del detentor de la aplicación de la violencia legítima, el poder Leviatán del estado a través de sus herramientas principales en el actual estado de derecho, la justicia y las fuerzas de seguridad.

De esta manera, la intervención de los vecinos de Saavedra en el espacio público presionan y disputan por un determinado sentido de orden social, concepción de derechos y sentido de ciudadanía, incidiendo en el control social de vastos sectores de la población. El control social es entendido como lo hace Cohen (1988) como las formas organizadas en que la sociedad clasifica los comportamientos bajo diversas denominaciones tales como crimen, delincuencia, desviación o inmoralidad, y responde a los comportamientos y a personas que contempla como desviados, problemáticos, preocupantes, amenazantes, molestos o indeseables, de una u otra forma, y cuya respuesta puede aparecer de diversas maneras, como castigo, disuasión, tratamiento o prevención. Las relaciones estrechas que los vecinos establecieron con agentes del sistema penal, como la policía o la justicia a la vez que su intervención activa en los programas de prevención comunitaria en seguridad, los coloca en

una situación de poder que intensifica el control social, siendo estos grupos sociales los que tendrán acceso y palabra para definir y expresar las posiciones morales que podrán transformarse en hegemónicas avalados por el mismo Estado. Juvesa y Vecinos Solidarios aunque organizados en forma diferente, operan sobre una misma matriz de lo que entienden por orden social, y a la vez, ponen en funcionamiento una dinámica de exclusión social.

Bibliografía

Boivin, M.; Rosato, A. y Balbi, F. *"Quando o inimigo te abraça com entusiasmo... Etnografia de uma traicao."* En: Mana. Estudio de Antropología social, PPEAS, UFRJ, 1998.

Cohen, S. Visiones de control social. Delitos, castigos y clasificaciones, PPU, Barcelona, 1988.

Crawford, A. Crime prevention and community safety. Politics, policies and practices, Longman, Essex, 1998.

Croccia, M.; Eilbaum, L.; Lekerman, V. y Martínez, J. *"Consejos vecinales y Centros de participación Ciudadana en Buenos Aires. Los miedos y las libertades"*. En: Sozzo, M. (compilador), Seguridad urbana y prevención del delito. Pensar alternativas teóricas y políticas sobre la cuestión criminal, Universidad del Litoral / EUDEBA, 1998.

Da Matta, R. *"A propósito de microescenas y macrodramas: notas sobre el problema del espacio y del poder en Brasil."* En: Revista Nueva Sociedad, Caracas, 1993.

"Voce sabe com quem esta falando?" En: Carnavais, malandros e herois, De. Zahar, Rio de Janeiro, 1980.

Eilbaum, L. *"La policía 'al servicio de la comunidad'. Viejas prácticas policiales y nuevas políticas."* Tesis de Licenciatura en Ciencias Antropológicas, Facultad de Filosofía y Letras, UBA, 2000.

Eilbaum, L. y Pita, M. *"Seguridad y Violencia Institucional: legitimación e impugnaciones de las formas de intervención estatal."* Ponencia presentada en la IV Reunión de Antropología del Mercosur, Curitiba, Brasil, 2001.

García Canclini, N. Consumidores y ciudadanos. Conflictos multiculturales de la globalización, Grijalbo, México, 1995.

García Delgado, D. Estado - nación y globalización. Fortalezas y debilidades en el umbral del tercer milenio, Ariel, Buenos Aires, 1998.

Geertz, C. La interpretación de las culturas, Gedisa, México, 1987.

Tras los hechos. Dos países, cuatro décadas y un antropólogo, Paidós, Buenos Aires, 1996.

Giddens, A. La constitución de la sociedad. Bases para la teoría de la estructuración, Amorrortu editores, Buenos Aires, 1995.

HOPE, T. "*Community Crime Prevention*". In Tonry and Farrington, Building a Safer Society: Crime and Justice: a Review of Research, vol. 19, University of Chicago Press, Chicago, 1995.

Kant de Lima, R. "*Cultura jurídica y administración de conflictos: la cuestión de la apropiación particularizada de los espacios públicos.*" Ponencia presentada en la III Reunión de Antropología del Mercosur, Posadas, noviembre de 1999.

Lafer, C. "*A reconstrução dos direitos humanos: a contribuição de Hannah Arendt.*" En: Revista Estudos Avancados, USP, 1997.

Lechner, N. Estado y política en América Latina, Siglo veintiuno editores, México, 1981.

Mayer, A. "*La importancia de los cuasi-grupos en el estudio de las sociedades complejas.*" En: Antropología social de las sociedades complejas, compilación de Michael Banton, Alianza Editorial, Barcelona, 1980.

Melossi, D. "*Un estudio sociológico de los conceptos de estado y control social en la conformación de la democracia.*" En: El Estado del control social, Siglo XXI, México 1992a.

"*La Gaceta de la Moralidad: El castigo, la economía y los procesos hegemónicos de control social*". En: Delito y Sociedad. Revista de Ciencias Sociales, Nº 1, Facultad de Ciencias Sociales, UBA, Buenos Aires, 1992b.

Musumeci, L. "*Segurança pública e cidadania. A experiência de policiamento comunitário em Copacabana (1994-95).*" Relatório final do monitoramento qualitativo, NPE / ISER, Rio de Janeiro, 1996.

Musumeci, L., Muniz, J., y Larvie, P. "*Imágenes del desorden y modelos de policía. Reflexiones a partir de la experiencia de Patrulla comunitaria en Copacabana (1994-1995)*". Trabajo presentado en el Seminario "Violencia y seguridad pública en las grandes ciudades. Experiencias comparadas: San Pablo, Rio de Janeiro y Buenos Aires", 2000.

Naishtat, F. *"Acción colectiva y regeneración democrática del espacio público."* En: Quiroga, H.; Villavicencio, S. y Vermeren, P. (Comps.) Filosofías de la ciudadanía. Sujeto político y democracia, Homo Sapiens, Rosario, 1999.

Noriega, C. *"Nuevos discursos y prácticas en torno a la resolución de conflictos en las Defensorías de niños, niñas y adolescentes del Gobierno de la Ciudad de Buenos Aires."* Tesis de Licenciatura en Ciencias Antropológicas, Facultad de Filosofía y Letras, UBA, 2002.

O'Donnell, G. *"Estado, democratización y ciudadanía"*, Revista Nueva Sociedad, Nº 128, Caracas, noviembre/ diciembre, 1993.

Contrapuntos. Ensayos escogidos sobre autoritarismo y democratización, Paidós, Buenos Aires, 1997.

Oszlak, O. *"Formación histórica del Estado en América Latina: elementos teórico - metodológicos para su estudio"*. En: Ansaldi, W. y Funes, P. (Comp.) Formación, consolidación y reformas del Estado en América Latina, documento de trabajo/53, Buenos Aires, Argentina, 1994.

Pires do Rio Caldeira, T. *"City of walls: Crime, Segregation, and citizenship in Sao Paulo."* Dissertation for the degree of Doctor of Philosophy in Anthropology, University of California, Berkeley, 1992.

Pita, M. *"Demandas de justicia: ¿Nuevas formas de construcción de ciudadanía? El caso de los movimientos de familiares de víctimas de la violencia policial."* Primer Informe de Avance de Investigación. Universidad de Buenos Aires, Secretaría de Ciencia y Técnica, mimeo, 1999.

Sahlins, M. Islas de Historia. La muerte del Capitán Cook. Metáfora, antropología e historia, Gedisa, Barcelona, 1997.

Soares, L. E. y Piquet Carneiro, L. *"Os quatro nomes da violencia: um estudo sobre eticas populares e cultura política."* En: Soares, L. E. y colaboradores. Violencia y política en Río de Janeiro. Río de Janeiro, ISER/ Relume Dumara, 1996.

Taussig, M. *"Maleficium. El Estado como fetiche."* En: Un gigante en convulsiones. Gedisa, 1996.

Tiscornia, S. y Oliveira, A. *"La Construcción social de imágenes de guerra. Ejecuciones extralegales sobre sectores populares en Buenos Aires: 1982/1989."* Cuadernos del CELS, Buenos Aires, Argentina, 1989.

"Seguridad pública: antiguos desafíos, nuevos modelos"

Trabajo presentado en: Seminario Internacional. Modelos internacionales de seguridad pública: América Latina. Escuela de Gobierno de la Fundación Joao Pinheiro / Fundación Konrad Adenauer, Belo Horizonte, 1998.

Thompson, E. *"¿Lucha de clases sin clases?"* En: Tradición, revuelta y conciencia de clase, Editorial Crítica, Barcelona, España, 1989.

"Folklore, antropología e historia social." En: Historia social y antropología, Ediciones del Instituto Mora, México, 1994.

Zaffaroni, R. E.: *Sistemas Penales y derechos humanos en América Latina. Primer informe*. Instituto Interamericano de Derechos Humanos, De Palma, Buenos Aires, 1984.

Fuentes periodísticas:

Diarios Clarín y La Nación

Documentos:

Boletín oficial de la Ciudad de Buenos Aires, N° 346: 4718, 17/12/97

Boletín del Gobierno de la Ciudad, "Propuestas para la Seguridad Ciudadana", Programa de Seguridad Ciudadana, 1999

Código Contravencional a los Edictos Policiales de la Capital Federal y territorios nacionales (R.R.P.F.6), PFA.

Decreto N° 1640 - Boletín oficial de la Ciudad de Buenos Aires, 17/12/97:4718

Decreto N° 1740, Gobierno de la Ciudad de Buenos Aires, 16/09/98

UNIVERSIDAD DE BUENOS AIRES
FACULTAD DE HUMANIDADES Y LETRAS
Dirección de Bibliotecas