

SEGURIDAD Y PARTICIPACIÓN CIUDADANA EN VIEDMA. RÍO NEGRO

Por Nilda Herrera

herreranilda1@gmail.com

CURZA - Universidad Nacional del Comahue. Argentina

RESUMEN

La problemática englobada bajo la denominación seguridad ha preocupado a todas las sociedades desde la antigüedad, adquiriendo en las distintas etapas históricas diferentes características. En los últimos años, en la Argentina en general, en Río Negro y Viedma en particular, asistimos a un incremento de los niveles de *inseguridad* - como suele denominarse a la violencia urbana en medios de comunicación y entre la dirigencia política, o bien la percepción social respecto de un crecimiento sostenido de ella. De cualquier modo, se observa en diversos casos que las demandas sociales pudieron alejarse de la mera queja declarativa y pasiva y lograron articularse - con avances y retrocesos- en nuevas formas de gestión que implican una participación activa de la sociedad civil. Una de esas experiencias participativas la constituye el Consejo Local de Seguridad de Viedma, cuyo promisorio nacimiento, sus dificultades de funcionamiento y evolución y su posterior declive serán materia de análisis en el presente artículo, considerando el periodo comprendido entre el año 2004-2012.

Palabras clave: Participación ciudadana; Seguridad pública; Empoderamiento; Consejo Local de Seguridad; Viedma.

SECURITY AND CITIZEN PARTICIPATION IN VIEDMA. RIO NEGRO

ABSTRACT

The issue of security has worried all societies since ancient times, acquiring in different historical stages different characteristics. In recent years, in Argentina in general, Río Negro and Viedma in particular, we are seeing increased levels of insecurity, as is often referred to urban violence in the media and among the leadership politically, either social perception regarding sustained growth of it. However, observed in several cases that social demands were away from mere complaint declaratory and passive, and managed to articulate -with advances and retreats- new forms of management that involve the active participation of civil society. One such participatory experiences constitutes the Preventive Security Council Local Viedma, whose promising birth, their difficulties in operation and development, and its subsequent decline (period 2004-2012) will be the subject of analysis in this article.

Key words: Citizen Participation; Public Security; Empowerment; Preventive Security Council Local; Viedma.

Recibido: 07|09|15 • Aceptado: 01|11|15

INTRODUCCION

La problemática de la seguridad ha estado en la cúspide de las preocupaciones sociales desde la antigüedad. Como todo concepto, el de seguridad, así como su reverso, la noción de inseguridad, fue adquiriendo, a lo largo de la historia, diferentes perspectivas, las cuales han sido influenciadas por distintos procesos históricos.

No sin antes revisar de forma sucinta y resumida los distintos conceptos de ciudadanía, seguridad y participación a lo largo de la historia, en esta investigación nos ocuparemos de la idea de "seguridad pública y participación ciudadana", a la que analizaremos a partir de la participación activa de la sociedad civil mediante la figura institucional del Consejo Local de Seguridad de la ciudad de Viedma, capital de la provincia de Río Negro, en el periodo comprendido entre el año 2004 y el año 2012.

La experiencia histórica vivida como producto de la aplicación de políticas de corte liberal, obligo a una reconsideración de los conceptos de seguridad - inseguridad. En particular, se observó que dichos fenómenos debían analizarse desde una perspectiva más amplia que incluyera la consideración integral de los procesos sociales. En este sentido, a partir de la década de 1990- momento en que se profundiza el sesgo neoliberal de la economía argentina- la seguridad, un ámbito exclusivamente reservado al Estado y de difícil inserción dentro del paradigma privatista de la época, pues las visión que se tenía hasta el momento era militarizada, ingresa en una profunda crisis que obliga a repensar todo el modelo y a establecer nuevas formas de intervención. Autores como Pegoraro (2002:21) refieren, en este punto, un "cambio de perspectiva" el cual implica concentrar los principales esfuerzos en la búsqueda de soluciones alternativas, alejando el eje de la solución penal e introduciendo conceptos como: prevención del delito y remisión a la sociedad civil, entendiéndolo a esta última como un componente activo en el tratamiento de la cuestión.

Nos interesa en particular el proceso participativo generado en el Consejo Local de Seguridad de Viedma -en adelante CLS- es decir las formas de articulación que se desarrollaron y consolidaron entre el CLS y los actores sociales participantes. Consideramos importante rescatar el aspecto institucional de los CLS, puesto que a partir de una iniciativa estatal aquellos dan a la ciudadanía la oportunidad de construir un lugar donde exponer sus ideas respecto de la seguridad-inseguridad. El CLS se constituye así en el ámbito de expresión y articulación de las distintas perspectivas e intereses de los actores sociales locales. El estudio pretende exponer si los hechos observados se corresponden con la premisa expuesta.

De cualquier modo, entendemos que hasta el momento poco se ha dicho en la literatura académica sobre la experiencia del Consejo Local de Seguridad de Viedma y que éste se trata de un ámbito novedoso e interesante que propicia un espacio, aún con dificultades, de participación ciudadana. De allí la importancia que creemos, ¿cobra o cobran? ésta y otras investigaciones relativas al emponderamiento de la sociedad civil. La investigación si bien podrá ser puesta en cuestión y discusión por parte de académicos, investigadores, docentes y estudiantes universitarios- lo que siempre, desde luego, es bienvenido- está dirigida antes bien a quienes tienen la responsabilidad de gestionar políticas públicas de seguridad y a todos aquellos que se vinculan de una manera u otra con el proceso de elaboración de políticas desde un enfoque plural, integral y participativo. Estos últimos elementos, a nuestro juicio, son clave para afrontar los retos que nos imprime la gobernanza en los tiempos actuales.

La perspectiva metodológica que orientó esta investigación se sustenta en el paradigma cualitativo interpretativo, en virtud de considerar que la realidad es una construcción social, intersubjetiva en permanente interacción y modificación con el contexto. Esta decisión supone una opción epistemológica de un enfoque hermenéutico/interpretativo antes que hipotético deductivo. Es decir priorizar la producción de categorías interpretativas a partir de los datos y no la verificación o corroboración de hipótesis previas.

Centrar nuestro estudio en el proceso de conformación, articulación y consolidación del CLS de Viedma en un periodo determinado tiene varias ventajas: nos permitió indagar en un proceso concreto a lo largo del tiempo con una delimitación territorial y normativa. El diseño de investigación fue interactivo (Marradi 2007) vale decir se alternaron etapas de trabajo de campo y

de análisis de datos. Las técnicas de recolección de datos han sido entrevistas semiestructuradas que se desarrollaron en escenarios naturales.

Estructuramos el presente artículo en diferentes apartados que intentan abordar las temáticas que hemos planteado. En principio expondremos el marco teórico referidos a tres momentos: la cuestión de la ciudadanía y su evolución; la seguridad y su contratara la inseguridad y en un tercer momento el abordaje conceptual de la participación ciudadana. En la segunda sección desarrollamos el estudio del caso propuesto, identificando etapas históricas en el funcionamiento del CLS de Viedma.

Finalmente efectuaremos una serie de consideraciones finales con el ánimo de contribuir a futuras investigaciones.

1. ACERCA DE LA EVOLUCIÓN DE LAS NOCIONES DE CIUDADANÍA, SEGURIDAD Y PARTICIPACIÓN.

1.1. *El concepto de ciudadanía: antigüedad, modernidad y actualidad*

La noción de ciudadanía, desde sus orígenes con Aristóteles, se vinculó siempre con una condición política. Pertenecer a la ciudadanía era, en la antigüedad, lo que otorgaba estatus al hombre, implicaba que este era capaz de participar en el gobierno de sus comunidad, de su ciudad. Así, la condición de ciudadano se encuentra, para los griegos, profundamente intrincada con la noción de libertad. Un hombre libre es aquel que participa políticamente en una sociedad pequeña, donde los individuos no son sino en función del todo y sus intereses son inseparables de los de la ciudad (polis) en su conjunto.

La Revolución francesa de 1789, es decir la llegada de la burguesía al poder en reemplazo del feudalismo- o en otras palabras, la institucionalización del capitalismo como sistema económico, social y cultural predominante- introdujo notables y estructurales cambios en la concepción de *ciudadanía*. A partir del documento fundacional de dicha revolución, la Declaración de los Derechos del Hombre y del Ciudadano, se universalizan los derechos personales y colectivos. En este contexto "ser ciudadano" pasa a relacionarse directamente con ser sujeto de derechos inalienables. El historiador inglés Eric Hobsbawm plantea, desde una concepción marxista, que la libertad e igualdad que se encontraban en el centro de las ideas revolucionarias de 1789 y que pasaron a formar parte de lo que se entendía por "ciudadanía" (un ciudadano es portador de derechos, por lo tanto es libre e igual respecto de otros) se vincularían con la necesidad de la naciente burguesía de construir "sujetos proletarios", clase trabajadora (Hobsbawm, 2001:18).

Así las cosas, la idea de ciudadanía ligada al autogobierno se va eclipsando, haciendo cada vez más difícil la praxis democrática en virtud del crecimiento de la sociedad y la aparición de nuevos derechos. Por ello algunos autores piensan la ciudadanía como un concepto "evolutivo". En este sentido consideramos oportuno hacer referencia al planteo de Borja (2002:2), quien sostiene que existen dos procesos *constructores de ciudadanía*, el primero, ligado con la ampliación de los derechos políticos- su máxima manifestación es la universalización del sufragio y el segundo, caracterizado por la materialización de los derechos a través de la formulación de políticas públicas tendientes a reducir las desigualdades sociales.

En la actualidad el concepto de ciudadanía también ha sido influenciado por la reestructuración que ha sufrido el concepto de sociedad civil y de espacio público, entre otras cosas, por el advenimiento de la llamada "globalización". En consecuencia, es válido preguntarnos ¿de qué hablamos cuando hablamos de ciudadanía hoy?

Uno de los rasgos más notorios de la globalización neoliberal fue la precarización de las relaciones laborales que produjo, entre otras consecuencias, el aumento de la desigualdad y de la pobreza, y la disminución de posibilidades de acceso a la salud y educación. De esta manera han quedado conformados lo que podemos llamar *ciudadanos limitados en sus recursos* (Herrera, 2010:151), cuyas capacidades para acceder a recursos como la tierra, la vivienda, el trabajo y la

información, en este último caso si acceden, en ocasiones no poseen todos los elementos necesarios para interpretarla y reflexionar acerca de ella.¹

En resumen, la globalización, el neoliberalismo y la posmodernidad han modificado las estructuras sociales y políticas, en Argentina el proceso fue acompañado por reformas económicas profundas, de tinte neoliberal, las cuales se orientaron a la reducción y abandono de las responsabilidades del Estado vinculadas con aspectos centrales como el desarrollo económico, la seguridad y la administración de justicia. La pérdida de terreno del Estado frente al mercado produce una exacerbación de los conflictos sociales. Estas desigualdades tan manifiestas implican la posibilidad de estallidos sociales, incremento de la violencia y como contrapartida, aplicación de políticas represivas y militarizadas para reprimir el conflicto (Cristobo, 2009:4) Un ejemplo de esto es lo ocurrido en Argentina en el año 2001 con los conflictos sociales.

1.2 Aproximación a los diferentes conceptos de seguridad

Nos interesa ahora concentrar esfuerzos en la evolución de la noción de seguridad desde la emergencia del capitalismo hasta su fase actual.

1.2.1 La (in)seguridad neoliberal

Lo que en nuestras sociedades entendemos por seguridad no es, desde luego, ajeno al nuevo escenario de Globalización y transformación económica mundial inaugurando en las décadas de 1970 y profundizando durante las de 1980 y 1990. En este sentido Patricia Arias afirma que América Latina vivió una serie de procesos de reforma que determinaron la constitución de sectores marginados del mundo del trabajo, lo que condujo al aumento del crimen y de la violencia. En paralelo a las transformaciones económicas que generaron el crecimiento del desempleo y la informalidad en el mundo del trabajo, además de mayor desigualdad económica y social, se produjo pues, un incremento del crimen (Arias 2012:9). Cabe consignar que esta no es la única causa para afirmar el crecimiento del delito y la violencia pero si un elemento contribuyente.

El neoliberalismo, de este modo, propugnó la reducción del Estado, que abandonó sus obligaciones tradicionales (educación, salud, y en menor medida, seguridad) y trasladó la responsabilidad al sector privado. Retuvo para sí, una versión acotada de seguridad, que en esta fase se reduce a la represión estatal de los crecientes conflictos y estallidos sociales motivados, precisamente, por las políticas que se llevaban adelante.

En general en las democracias latinoamericanas las autoridades políticas encomendaron y transfirieron manifiesta o tácitamente, las labores relacionadas con la seguridad pública a las instituciones policiales, y en algunos casos a las fuerzas armadas. De esta manera, las prácticas, los criterios y orientaciones estuvieron signadas por las definiciones de las cúpulas institucionales, dando lugar a una especie de desgobierno político de la seguridad pública y a su "policialización" o militarización, según el caso (Arias 2012:2). En este orden de ideas, Garland (2001:75) retomando a Émile Durkheim, expresa que la "estructura social ha planteado agudos problemas de orden social" y por lo tanto, se necesita crear instituciones gubernamentales y asociaciones civiles que puedan generar solidaridad social y asegurar la regulación moral.

¹ Ciudadanos definitivamente limitados en su ejercicio: aquellos que no poseen sus necesidades básicas satisfechas, situación que los lleva a depender de la asistencia del Estado. Son excluidos de la participación política. Su nivel de educación formal es escaso, en general son dependientes de un partido político. Su nivel de información también es muy bajo y desconocen su derecho a la participación política y al control del Estado. Cuando se habla de "limitación" se lo hace no en sentido peyorativo sino descriptivo, para contrastarlos con los ciudadanos de pleno ejercicio, que poseen condiciones socioeconómicas estables, nivel educativo formal medio o superior y respecto de los ciudadanos de mediano ejercicio que participan de la vida pública, aunque no en actividades de decisión, dependen del Estado para satisfacer sus necesidades materiales. Para más detalle sobre la categorización véase Herrera; 2010:151-181

Pegoraro (2002:29) afirma que en la década de 1990 la inseguridad se presenta como uno de los problemas que más aquejan a la ciudadanía, adoptando un enfoque amplio que reconoce tres vertientes: a) el sostenido aumento de los delitos violentos, callejeros o comunes; b) el incremento de los delitos de autoridad perpetrados por funcionarios, ya sean políticos, de justicia y de policía y c) el crecimiento de las inseguridades y miedos propios que produjo la política neoliberal, básicamente por la desregulación y la precariedad en el trabajo así como por el retiro del Estado en políticas de salud, educación y seguridad social, que habían sido durante el *Welfare State*, los principales pilares sobre los que se fundaba el modelo.

Otros enfoques por su parte, plantean la necesidad de trabajar las cuestiones de inseguridad desde un criterio multiagencial. Este es un término que nació alrededor de los setenta como alternativa a las políticas conservadoras de Margareth Thatcher, en el Reino Unido y de Ronald Regan, en los Estados Unidos. La multiagencialidad, según Enrique Font (2011:3), apunta a que el delito en un fenómeno social vinculado con procesos estructurales como empleo, inclusión social y procesos culturales. Comprender el delito implica pues, comprender una serie de fenómenos sociales complejos que ocurren en un tiempo y en un momento determinado, que están relacionados con diferentes variables como el empleo, la desprotección social, entre otras. Así una buena política de seguridad tendría que tener la capacidad de abarcar varias variables.

Pero ¿asistimos realmente a un cambio de mirada del concepto de seguridad? Según Terán Gallardo la seguridad es un concepto que refiere al “bienestar de un conjunto de sujetos en su relación cotidiana con el medio físico y social que les rodea”. Es decir, se vincula con la idea de integración a un conjunto social a través de mecanismos que aseguren la participación de un individuo o de un grupo de sujetos al interior de una sociedad” (2004:2).

A partir de esta definición, se puede pasar de la seguridad ciudadana entendida como ámbito en el que solo deben dar respuestas los sectores policiales y legales a un enfoque que involucre a todos los ciudadanos en la tarea de revisión, diagnóstico y evaluación de las estructuras vinculadas con la seguridad. La seguridad ciudadana es un objetivo a lograr, al que no puede aspirarse sin democracia: el ciudadano deja de ser un sujeto pasivo para pasar a ser un actor participe que demanda e interviene sobre las condiciones de existencia que aseguran su integración al medio que lo rodea.

1.3. Acerca de la noción de participación ciudadana

Desde fines de la década de 1970, según Cunnil Grau (1997:74), comienza a cobrar vigencia una nueva expresión, la de participación ciudadana, a la que la autora denomina “participación comunitaria”. La participación ciudadana sería así, “la intervención directa de los agentes sociales en actividades públicas”.

Resulta interesante, a su vez, plantear algunas formas que articulan al Estado con la sociedad civil, pues nos serán de gran ayuda a la hora de analizar los vínculos entre el Estado provincial de Río Negro, el estado municipal de Viedma y los ciudadanos en la puesta en marcha de los Consejos Locales de Seguridad. En este sentido, el enfoque de Patricia Nari (1999:4) plantea que uno de los aspectos clave de la modernización del Estado es la introducción de mecanismos innovadores en las instituciones que generen transparencia y permitan responder mejor a las necesidades de los ciudadanos. Estos implican una nueva relación entre Estado y sociedad civil.

En Argentina existen varias experiencias de participación ciudadana, por la extensión de este artículo nos referiremos de manera sucinta a la experiencia de los Municipios de Ituzaingo, Morón y La Matanza, que son relatadas por Corbo y Rivas (2009) en la que se rescatan los criterios de Dahl (1999:47) acerca de la democracia participativa, los cuales pueden aplicarse a la medición de la democracia participativa a nivel local. Estos son:

1. La participación efectiva
2. Igualdad de voto

3. Alcanzar una comprensión ilustrada
4. Ejercitar el control final sobre la agenda de gobierno
5. Inclusión de todos los adultos sin exclusiones ni discriminaciones.

En los casos analizados por Corbo y Rivas se identifican mecanismos de participación ciudadana como las audiencias de gestión, las encuestas de opinión, distinguiendo entre participación ciudadana de cooperación y confrontación.

Las conclusiones a la que los autores llegan se relacionan con la falta de articulación entre municipios y entre barrios, cuestión que se observa en los tres casos. Otro autor que resulta interesante en las estrategias de intervención para dar respuestas a la problemática específica de la inseguridad es Máximo Sozzo (2009:70) quien refiere una relación compleja entre los gobiernos locales y las iniciativas construidas en nombre de la prevención del delito. El autor efectúa una clasificación en tres tipos de estrategias: la situacional ambiental en la que se considera que es posible reducir la actividad delictiva reduciendo la oportunidades para la comisión del delito; según el autor esta es una estrategia afín al modelo neoliberal; la estrategia social que trata de un grupo de intervenciones que buscan afectar los problemas sociales y culturales que son considerados como forjadores de condiciones de posibilidad para que un individuo se comprometa en la realización de actividades delictivas. Así las estrategias que se proponen son luchar contra la exclusión social, producir alternativas y oportunidades de inserción social. Por último las denominadas estrategias comunitarias, donde surge la comunidad mediante un conjunto de intervenciones que Sozzo identifica con una doble valencia objeto-sujeto y con grupos de intervenciones que pretenden movilizar a la comunidad para que ocupen su rol de vigilantes no profesionales y como segundo tipo de intervención la creación de espacios de debate público sobre el estado de la seguridad frente al delito, identificando el nivel macroscópico y el microscópico.

Ahora bien, a la hora de definir la participación ciudadana en el CLS de Viedma debemos tener en claro algunos aspectos ¿Qué entendemos por participación? ¿Acaso un sujeto que asiste a una reunión y escucha sin emitir palabra está participando? ¿Podemos hablar de participación activa y pasiva, así como se habla de ciudadanos activos y pasivos? Junto con Omar Yantorno (2004:4) podemos deducir que la participación es una interacción entre la unidad y la pluralidad, el accionar de individuos que persiguen fines específicos y una instancia distinta y superior a ellos que en general es el Estado, principal receptor de las demandas de la ciudadanía.

2. PARTICIPACIÓN CIUDADANA EN VIEDMA: LA EXPERIENCIA DE LOS CONSEJOS LOCALES DE SEGURIDAD

A partir del año 2001, en Viedma comienza un proceso de revisión y reflexión acerca del diseño e implementación de las políticas de seguridad. En especial, se coloca la mirada sobre el ámbito local. El desafío más grande era generar espacios donde gestionar lo público en materia de seguridad desde una óptica participativa comunitaria, apostando a una intervención integral, transversal, multiagencial y plural basada en la convivencia y relación entre el Estado y la sociedad civil. Esto sucedía en medio de una demanda creciente de seguridad por parte de la comunidad tras resonantes crímenes que conmovieron a la provincia (los dos Triples crímenes de Cipolletti y el doble crimen de Río Colorado, entre otros episodios)

En este sentido, lo primero que encontramos fue un doble componente. Por un lado, un grupo de vecinos preocupados por distintas situaciones de inseguridad se autoconvocaron y conformaron un Consejo Jurisdiccional de Seguridad (jurisdiccional porque lo hicieron dentro de la jurisdicción de la Comisaría 30 de Viedma) Por otro lado, desde el Poder Legislativo de la provincia se trabajó en la sanción de la Ley N° 3.259 de Creación de los Consejos Locales de Seguridad Preventiva en principio para luego pasar a ser sólo Consejos Locales de Seguridad, resultando esto una modificación en la normativa.

Ambas iniciativas se enmarcan en la necesidad de intervenir en la cuestión de la seguridad en la ciudad de Viedma y generar un canal de comunicación, un ámbito de aprendizaje y construcción y fortalecimiento de los ciudadanos para activar circuitos de participación legítimos y democráticos que permitan intervenciones para resolver cuestiones referidas a la sensación de inseguridad objetiva y subjetiva en Viedma.

Antes de comenzar a recorrer las distintas etapas de los CLS, vaya una aclaración importante: nuestra investigación, como hemos expresado en el apartado metodológico, se apoya en una gran cantidad de entrevistas con los actores participantes, testimonios que en general no se reproducirán en el presente trabajo por una cuestión de espacio. En este sentido, sólo se expondrán aquellos relatos que complementen, apoyen y clarifiquen los conceptos que se intentaran dilucidar en esta obra.

2.1. Creación y funcionamiento del Consejo Local de Seguridad de Viedma

Los Consejos de Seguridad de la provincia de Río Negro tienen su génesis en el Triple Crimen de Cipolletti, a partir de ese momento se genera una necesidad de participación de la comunidad y de dar respuestas de parte de los poderes públicos y de encauzar ese reclamo de justicia que había de parte de la comunidad...

(Entrevista realizada al Presidente del CLS de Viedma)

El nacimiento y primera etapa del Consejo Local de Seguridad de Viedma (proceso al que ubicaremos entre los años 2004 y 2008) tuvo como eje vertebrador las necesidades sociales y el pedido de respuestas por parte de la ciudadanía de Viedma de soluciones casi automáticas respecto del “problema de la inseguridad”. Así pues, los Consejos Locales de Seguridad (CLS) se originaron por las diferentes necesidades sociales que un sector de la población de Viedma manifestaba en cuanto a inadecuadas respuestas a diferentes situaciones de “seguridad pública”. Fue un movimiento desde las bases de la sociedad civil, al parecer debido a la falta de respuestas del Estado. Esta organización se centró en generar un espacio donde actores extraestatales (ciudadanos) autoconvocados trasladaban sus demandas e inquietudes acerca de los niveles de inseguridad al Estado, básicamente al sector policial, con la fuerza del reclamo que se hace en forma sostenida desde un grupo con cierto grado de organicidad.

En esta etapa encontramos la que hemos denominado “primera crisis” del Consejo Local de Seguridad, ocurrida entre los años 2007 y 2008. Fue este el momento en que comenzaron a evidenciarse las primeras fracturas dentro del CLS, como organización social, ante la falta de respuestas y al ser considerado como un espacio donde según el relato de los actores entrevistados, no se resolvía nada. De hecho la Cámara de Comercio de Viedma decide retirarse. En idéntico sentido lo hacen los miembros del Sindicato de Choferes de Taxis y algunos miembros de las Juntas Vecinales de la ciudad de Viedma.

2.2. Integración del CLS de Viedma

El CLS de Viedma tuvo una integración “multiagencial”, en el sentido planteado por Font (2011:3), involucra los tres niveles del estado (municipal, provincial y nacional) y tiende a atender problemas de empleo, inclusión social, tiempo libre, vivienda y diseño urbano, entre otros. Así, la integración del CLS de Viedma tuvo aspiraciones de intersectorialidad: participaban actores municipales del Gobierno provincial, vecinalitas y organizaciones de la sociedad civil como la Cámara de Comercio, que en principio estuvieron presentes y luego se retiraron. Esta institución estuvo presente en dos momentos diferentes, en una primera instancia, cuando se conformó el CLS en el año 2004, se retiró luego de considerar que sólo era un “espacio de catarsis” donde se diluían las ideas y nunca se lograban materializar en proyectos, después participó en un segundo momento en el año 2009, en la denominada “Gestión Gallinger” al frente del CLS, según las manifestaciones

vertidas en la entrevista realizada al presidente de la Cámara de Comercio de Viedma, este fue el único periodo en el que “se trabajó y se intentó hacer algo” por la seguridad. Sin embargo, en todas las expresiones, los comerciantes nucleados en la Cámara de Comercio marcan una falta de acompañamiento por parte del Municipio y un acompañamiento limitado por parte de la Policía, fundamentando la limitación en la falta de recursos. Así expresan “¿Qué les vamos a pedir si no tienen ni para poner combustibles a los patrulleros?”²

A pesar del Diseño multiagencial del CLS, no se logró un real empoderamiento de la sociedad civil, ni el compromiso de los representantes estatales, el cual fue fluctuando a lo largo del tiempo, generando periodos “vacíos” en los cuales el CLS no logró continuar con su labor. Estas falencias en la organización pueden ser explicadas en función del desarrollo que la participación tiene a través de la dotación de capital físico, conocimiento, recursos económicos, financieros y capital humano que confluyen en los actores sociales locales fortaleciendo la institución en la que están insertos.

2.3 Segunda etapa Renacimiento del Consejo Local de Seguridad (2009-2010)

Ubicamos esta etapa entre los años 2009 y 2010, cuando el CLS tuvo su mayo accionar. Entonces se recorrieron cada una de las juntas vecinales, recogiendo demandas de la ciudadanía en materia de inseguridad y de otros problemas sociales. Sin embargo, existieron “carencias” en los niveles de participación dentro del CLS, en especial en lo que respecta a la “armonía y revalorización”, como plantea Yantorno (2004) cuando expresa que es necesario que exista “una coherencia entre distintas actividades de la participación ciudadana y la revalorización de los sujetos participantes”. Si bien no podemos referirnos a incoherencias en este caso, si podemos hablar de falta de articulación entre distintos niveles (que, según la multiagencialidad, es necesario considerar), como el Poder Ejecutivo local, el provincial con todos sus organismos y el Poder Ejecutivo local, el provincial con todos sus organismos y el Poder Judicial y las instituciones intermedias u organizaciones de la sociedad civil.

Esta etapa del CLS se conoce en la ciudad de Viedma, como “gestión Gallinger” sus prácticas estuvieron abocadas a atender las demandas de la ciudadanía en materia de seguridad. Se recorrieron todas las juntas vecinales para efectuar un relevamiento de las necesidades no sólo de seguridad sino también sociales de la ciudadanía. El hecho más trascendente en esta etapa es la renuncia del presidente del CLS (Gallinger) y de todo su equipo de trabajo (excepto dos miembros, que respondían al intendente de la ciudad) como protesta ante la falta de respuestas por parte de la Secretaria de Seguridad y el Ministerio de Gobierno de la provincia de Río Negro.

Entre los factores que condicionaron el accionar del CLS en esta etapa es plausible mencionar como aspectos influyentes, en primer lugar, cierto desinterés del Estado municipal y el Estado provincial para acompañar este tipo de espacios. En segunda instancia, el compromiso variable de la ciudadanía de Viedma. Y como tercer aspecto debemos rescatar que, paradójicamente, fue la etapa en la que el CLS trabajó con mayor intensidad.

2.4. Tercera etapa. Retirada del Consejo Local de Seguridad (2011-2012)

Los años 2011 y 2012 se caracterizaron por un “desencanto”, una desarticulación del CLS de Viedma, tal vez fruto de la propia inacción dentro del CLS. Ante los vaivenes y cambios políticos en el nivel provincial (que siempre influyen en el nivel local), la participación ciudadana en materia de seguridad mediante la experiencia de los Consejos se fue desdibujando poco a poco. Así pues, la politización, en el sentido que los miembros del CLS de Viedma quedaron fuertemente influenciados por el Poder Ejecutivo provincial y local, al punto que cuando se produjo la renuncia de Gallinger y la mayoría de su equipo de trabajo sólo quedaron dos representantes que respondían al intenten municipal, por mandato de éste. Si a esto le sumamos el desinterés por parte de la policía local de

² Palabras que surgen de la entrevista realizada al Presidente de la Cámara de Comercio de la ciudad de Viedma.

participar en el CLS y la estigmatización de ciertos barrios, cuestión que desmotivaba a la participación y al involucramiento con la cosa pública, entre otros factores, operaron en forma negativa y el emponderamiento de la sociedad civil sufrió un grave retroceso.

La “retirada al conformismo”, palabras que hemos tomado de Castoriadis (1990:149) no implica sino el alejamiento de la participación ciudadana, vecinal, en temas que afectan al propio barrio y a sus propios vínculos. Desarticulado el CLS, será nuevamente la palabra del Estado, provincial y municipal, la que recobrará potencia y decidirá, en última instancia y de arriba hacia abajo, cuales son las problemáticas que afectan a los vecinos y la “mejor” manera de resolverlas.

Esta etapa estuvo caracterizada por fuertes pujas entre diferentes actores sociales en cuanto a la existencia y funcionamiento del CLS. Los distintos entrevistados refieren un CLS desarticulado. Notas periodísticas se pronuncian en idéntico sentido. Todo parece indicar en suma, que tras la renuncia de Ariel Gallinger nunca más logró conformarse el CLS. Nos encontramos, pues, según las crónicas de la época y los testimonios de los actores sociales participantes, frente a un estado de virtual “desarticulación” del CLS y no ante un estado de “ruptura”, que nos indicaría un final sin continuidad. Sin embargo, a través del trabajo de campo con diferentes entrevistas encontramos versiones disímiles. Por una lado, los representantes gubernamentales pertenecientes al gobierno municipal expresan que el Consejo está funcionando, los miembros del Consejo Deliberante de Viedma refieren “inacción y falta de reglas claras” en cuanto a las autoridades del CLS y sus prácticas y los representantes de la sociedad civil, en su mayoría referentes vecinales, sostienen que a partir del año 2011 no existen indicios que permitan hablar de un CLS en funcionamiento. En esta etapa podemos destacar, también, la politización del CLS (o mejor dicho su punto máximo). Como segundo factor a mencionar se encuentra el escaso nivel de participación de la ciudadanía de Viedma.

Entre otros factores que influyeron en la desarticulación del CLS de Viedma cabe mencionar: las características de algunas prácticas propias del ciudadano de Viedma, que como afirma Bertoldi (2005: 21), tienen que ver con la “construcción de la identidad y las diferentes rupturas que ha sufrido la ciudadanía, las cuales podrían haber incidido en sus prácticas participativas, por ejemplo generando “miedo a participar, desinterés y una cultura del no te metas”.

Si bien se trataba de un consejo de seguridad, la impronta que tomó a lo largo del tiempo fue de hacerse eco de las distintas demandas que existían y existen en la sociedad de Viedma. Entre ellas problemas de tierra y vivienda, violencia familiar, entre otros. Esto nos habla de una desprotección de ciertos grupos sociales de Viedma que va más allá de un concepto cerrado de “seguridad”, sólo relacionado a los delitos y que refiere a una categorización más amplia ligada a la seguridad como capital social (Bourdieu 1983: 5)

CONCLUSIÓN

La experiencia de los CLS en Viedma en el periodo relevado nos arroja tres grandes grupos de conclusiones respecto del funcionamiento de estos:

Primero el diseño institucional de los espacios de participación, fue desde arriba hacia abajo, es decir partió desde el Estado como catalizador de intereses, pero finalmente no se los dotó de todos los recursos económicos ni del acompañamiento político necesario para que estos se consolidaran en el tiempo. Esto contribuyó al desenlace un tanto desencantado de estos espacios por parte de la sociedad civil, ya que se burocrataron, no se logró la multiagencialidad que se pretendía, surgieron fallas en el funcionamiento administrativo como por ejemplo el hecho de no contar con una estructura edilicia entre otros aspectos.

En segundo lugar, no menos importante debemos mencionar la coordinación y articulación de los diferentes sectores participantes, en este sentido existió en todo el periodo relevado una inconstancia y falta de compromiso en especial de parte del Estado a través de sus funcionarios, es decir lo que ellos mismos habían creado no fue fortalecido. Asimismo no se evidenció la utilización sostenida de herramientas para fortalecer la participación ciudadana. Máxime en una sociedad como la de Viedma donde existe cierto temor y resistencia a participar por miedo a recibir

represalias, en virtud del fuerte lazo que une a la sociedad viudmense con el Estado por cuestiones laborales. En síntesis fue el propio estado el que desalentó luego a los ciudadanos, desactivando las resoluciones y paralizando los reclamos.

Y como tercer punto la influencia de la estructura socioeconómica sobre la motivación de los ciudadanos para sumarse a las instancias de participación, esto relacionado a como incide la condición económica en las oportunidades y tiempos que la ciudadanía puede dedicar a participar.

De algún modo a pesar de las ambivalencia de estos espacios de participación cabe mencionar que la participación ciudadana sigue despertando mucho interés en la ciudadanía, que en la actualidad se organiza por fuera del CLS, porque éste está desarticulado, y reclama a través de marchas y diferentes eventos el esclarecimiento de crímenes y la necesidad de que la seguridad ingrese a la agenda pública como prioridad no sólo desde el discurso sino a través de la práctica.

Sin lugar a dudas aún queda un amplio camino por construir y fortalecer para lograr el real empoderamiento de la sociedad civil con este tipo de espacios, entendemos que este es el desafío como sociedad sin descartar la impronta que se requiere por parte del Estado.

OBRAS CITADAS

1. Arias, Patricia. *Reformas policiales en América Latina. Principios y lineamientos progresistas*. Friedrich Ebert Stiftung. Programa de Cooperación en Seguridad Regional. 2012.
2. Bertoldi, Sandra. "Desarrollo local y procesos rupturales. Análisis de un caso: ciudad de Viedma (Río Negro)" en *Revista Perspectivas*, Año II, Número II, Neuquén. 2005.
3. Borja, Jordi. "Ciudadanía y globalización" en *Revista del CLAD, Reforma y Democracia* 22. Caracas. 2002.
4. Bourdieu, Pierre. "Las formas del capital" en *Poder, derecho y clases sociales*. 1983.
5. Castoriadis, Cornelius. *El mundo fragmentado*. Buenos Aires: Altamira. 1990.
6. Corbo Bruno y otros. *Experiencias de Participación ciudadana en los Municipios de Ituzaingo, Morón y La Matanza*, ponencia presentada en Seminario Red Muni 2009.
7. Cristobo, Matías. "El neoliberalismo en la Argentina y la profundización de la exclusión y la pobreza" en *Revista Margen* 55, 2009. Disponible en www.margen.org
8. Cunnil Grau, Nuria. "Una reconceptualización posible de la participación ciudadana en función de la ampliación de la esfera pública" en *Repensando lo público a través de la sociedad*. Buenos Aires: Paidós. 1997.
9. Dahl, Robert. *La Democracia una guía para los ciudadanos*. Editorial Taurus. 1999
10. Font, Enrique. "Intervención multiagencial para la prevención del delito". 2011. Disponible en www.asd.org.ar.
11. Garland, David. *La cultura del control. Crimen y orden social en la sociedad contemporánea*. Barcelona: Gedisa. 2001.
12. Herrera, Nilda. "Los instrumentos de participación ciudadana en la Justicia de la provincia de Río Negro. Mecanismos, alcances y articulación", en M. Franco et al., *Instituciones, organizaciones y prácticas de la participación ciudadana*. Neuquén: Educo, 2010.
13. Hobsbawm, Eric. *La era de la revolución*. Barcelona: Crítica. 2001 [1962]
14. Marradi, *Metodología de las ciencias sociales*. Buenos Aires: Emecé Editores. 2007.
15. Nari, Patricia. "Políticas locales para la Construcción de Ciudadanía". Trabajo presentado en el IV Congreso Nacional de Ciencia Política, Sociedad Argentina de Análisis Político. Rosario. 1999.
16. Pegoraro, Juan. *Las políticas de seguridad y la participación comunitaria en el marco de la violencia social*. Buenos Aires: CLACSO. 2002.
17. Terán Gallardo, Roberto. "Políticas de seguridad asociadas al delito en dictadura o democracia: continuidad o ruptura. Estudio comparativo entre Chile y Argentina", Informe Final del Concurso: *El papel de las fuerzas armadas en América Latina y el Caribe*, Programa Regional de Becas de CLACSO. 2004. Disponible en www.clacso.org.ar/libros.
18. Yantorno, Omar. "Participación ciudadana: una apuesta al futuro" en *Ficha N° 6*. La Plata: Universidad Nacional de La Plata. 2004.
19. Sozzo Máximo. "Gobierno Local y prevención del Delito en la Argentina" en *Urvio Revista Latinoamericana de Seguridad Ciudadana*, N° 6, Quito, FLACSO Sede Ecuador. 2009