

Mauro Cerbino  
coordinador

Volumen II  
**Política pública y proyectos/modelos  
de intervención con jóvenes**



© De la presente edición:

**FLACSO, Sede Ecuador**

La Pradera E7-174 y Diego de Almagro

Quito-Ecuador

Telf.: (593-2) 323 8888

Fax: (593-2) 3237960

[www.flacso.org.ec](http://www.flacso.org.ec)

**Ministerio de Inclusión Económica**

**y Social - MIES**

Edificio Matriz, Robles No.850 y Páez

Quito Ecuador

Telf.: (593-2) 398 3000

[www.mies.gov.ec](http://www.mies.gov.ec)

ISBN: 978-9978-67-295-2

Cuidado de la edición: Verónica Vacas

Diseño de portada e interiores: Antonio Mena

Imprenta: Rispergraf

Quito, Ecuador, 2011

1ª. edición: septiembre de 2011

# Índice

Presentación .....	7
Introducción .....	9
<i>Mauro Cerbino (Coord.)</i>	
Fundamentos y estrategias para la intervención psicosocial con agrupaciones juveniles de la calle .....	25
<i>Bárbara Scandroglio, Jorge S. López, Saray García y Nelly Delgado</i>	
Violencia y políticas pertinentes de juventud .....	43
<i>Dina Krauskopf</i>	
Ethnographic encounters: civil society campaigns against El Salvador's Mano Dura .....	61
<i>Sonja Wolf</i>	
Paradigmas asociados a las políticas de intervención en respuesta a las pandillas .....	97
<i>Mónica Cerón Díaz</i>	
Casos de violencia juvenil, teorías de las subculturas criminales y miedos sociales .....	123
<i>Silvia Guemureman</i>	
Políticas de seguridad, <i>jóvenes y vecinos</i> : las trampas de la <i>participación</i> .....	151
<i>Ricardo Fraiman y Marcelo Rossal</i>	

<b>Inclusión social de jóvenes en riesgo: acción social y política de la administración distrital en Bogotá</b> . . . . .	169
<i>Enrique Flórez Romero</i>	

<b>Prevención de la violencia juvenil: la experiencia de la UNESCO</b> . . . . .	187
<i>Teresita Escotto-Quesada</i>	

<b>Cultura de la violencia y juventudes</b> . . . . .	195
<i>Miriam Abramovay</i>	

### **Contenido del DVD**

Conferencias magistrales de:

- Teresa Caldeira, Universidad de Berkeley, California, USA.
- Jeff Ferrell, University of Texas at Austin, USA.
- José Manuel Valenzuela, El Colegio de la Frontera Norte, Tijuana, México.

# Políticas de seguridad, *jóvenes y vecinos*: las trampas de la *participación*

Ricardo Fraiman\* y Marcelo Rossal\*\*

## Introducción

El texto que se presenta es producto de una etnografía en Malvín Norte, barrio montevideano muy heterogéneo social y habitacionalmente, considerado “zona roja” (de violencia delictual) por la prensa a partir de un episodio de abuso policial: el homicidio de un joven por un policía al servicio del complejo habitacional Euskal Erría 70<sup>1</sup>. Es interesante apreciar cómo, a partir de este episodio, el barrio y sus jóvenes fueron crecientemente estigmatizados; a la vez que creció efectivamente la violencia delictiva. A partir de 2005 se iniciaron políticas de participación en relación a la seguridad ciudadana y la convivencia, pero estas no se han mostrado eficaces para incluir a los jóvenes y, por el contrario, han sido un espacio para la reproducción de estigmas y reclamos represivos. Dichas políticas apelan a la participación de los *vecinos*, pero los jóvenes no se consideran

---

\* CEIU, Facultad de Humanidades y Ciencias de la Educación, Udelar.

\*\* CEIL, DAS, Facultad de Humanidades y Ciencias de la Educación, Udelar.

1 El complejo habitacional Euskal Erría 70 es producto de la política habitacional de la pasada dictadura cívico-militar de Uruguay (1973-1984), aunque las viviendas fueron inauguradas en los momentos de finalización de dicho período. El Banco Hipotecario del Uruguay otorgó los préstamos que permitieron a miles de familias obtener una vivienda allí. Se trata de viviendas fabricadas con hormigón armado por la empresa francesa SACEEM. El nombre Euskal Erría deriva de que los edificios fueron realizados en el predio de la antigua quinta recreativa de la Sociedad Euskal Erría de Montevideo, de la cual heredaron el nombre, incluida su falta ortográfica, ya que debería ser Euskal Herria (Irujo, 2007).

como tales (Fraiman y Rossal, 2011), así como tampoco son considerados *vecinos* los habitantes de los asentamientos irregulares de la zona, quienes, más bien, son vistos como personas que traen problemas a los *vecinos*.

### Los disturbios de Euskal Erría

En pocos minutos robaron todas las motos estacionadas en el centro comercial y el incendio de las casetas policiales arrojó otro dato preocupante. Además de la destrucción que sembró el fuego, la maniobra hizo que “desaparecieran”, por arte de magia, las llaves de casi todas las puertas principales de las 36 torres. A muchos vecinos les quedó claro que hubo gente que aprovechó su oportunidad para enrarecer aun más el clima. Se estima que entre 150 y 200 personas participaron de los saqueos en la noche del crimen (*El País*, 3 diciembre 2004).

Pero mientras esto sucedía, un grupo proveniente de varios asentamientos aprovechó la ausencia de seguridad policial para invadir el centro comercial del complejo, saquear los comercios y arrasar con bicicletas y motos estacionadas bajo las torres. “Vamos a robar todo, a ver quién nos para”, escuchó un vecino, tanto más aterrado cuanto había visto cómo habían sido robadas también las llaves de entrada de la mitad de las torres (de la 19 a la 37), que estaban en la garita policial ubicada en el centro de Euskal Erría 70. Paralelamente, las llamadas de los vecinos del complejo abarrotaban las líneas del 911. Se les respondía que el operativo para brindar seguridad a la zona ya estaba en marcha (*Brecha*, 26 noviembre 2004).

Los disturbios que se produjeron en los complejos habitacionales de Malvín Norte en noviembre de 2004 se saldaron con garitas policiales quemadas y comercios robados. Podríamos ensayar un paralelismo con los conocidos saqueos<sup>2</sup> de Buenos Aires tras la crisis de diciembre de 2001. En aquellos sucesos, nos cuenta Javier Auyero a través de una entre-

---

2 Para apreciar las conceptualizaciones sociológicas de la noción de saqueo, ver, entre otros: Serulnikov (1994); Quarantelli y Dynes (1968); Hobsbawm (1958); Auyero y Moran (2007); Harries et al. (1980).

vistada, tampoco había policía: “no había nadie”. Los saqueadores porteños robaron comercios hasta vaciarlos, vulneraron rejas y puertas, y ocasionaron todo tipo de destrozos en los locales comerciales. Sin embargo, los saqueadores argentinos –dirá Auyero– intentaron “defender la imagen del saqueador *honrado* o *virtuoso*, sin culpa, sin pecado, que se ajusta a los dictados de la ley moral” (Auyero, 2007: 53). La justificación se consigue a través de cientos de entrevistas en distintos medios de comunicación que permiten expresar la versión de los saqueadores. Nada de eso ocurre en nuestro caso. El saqueador uruguayo solo es sujeto pasivo del discurso periodístico. Incluso hay versiones escritas de *vecinos* de Malvín Norte, pero ningún caso permite que el saqueador se explique.

Poco tiempo después, un puñado de personas toman por asalto la garita y la incendian (al igual que otras), aprovechan para robarse los ciclomotores y bicicletas que normalmente quedan todas las noches en custodia y con cadenas, luego esta “banda” se dirige a los locales comerciales y destrozan dos de ellos, robándose las mercancías de una ferretería y un kiosco. Los vecinos, todos perplejos e impotentes, indefensos y con pánico (Entrevista a Christian Mirza, *vecino* de Malvín Norte).

A diferencia del caso argentino, donde “los grandes ausentes en los testimonios de los participantes son los saqueados” (Auyero, 2007: 55), el caso uruguayo tiene en los saqueados sus únicos testimonios. ¿Se trata acaso de una homología inversa? Los motivos de los saqueos de Malvín Norte –que no hemos presentado aún– no permiten responder afirmativamente. En el caso argentino, los “saqueadores” no se distinguen de los *vecinos*, en el uruguayo, los *vecinos* apenas se distinguen de los comerciantes, los verdaderos “saqueados”.

Podría ahora ensayarse una comparación más lejana: los saqueos de los suburbios franceses en 2005. El filósofo esloveno Slavoj Žižek (2009: 94) los considera “[...] una protesta de nivel cero, un acto de protesta violento que no exige nada”. Las razones de las sinrazones de los disturbios franceses se encuentran en la falta: de demandas, de programa político, de sentido. Se trata, en suma, de una *violencia dirigida contra ellos mismos* (sus “coches incendiados” y sus “escuelas asaltadas”). La de Žižek es una

interpretación orientada por una metafísica pesimista que solo añora tiempos pasados, cuando la violencia colectiva producía un sujeto emancipador. Pero ninguna antropología podría aceptar violencias colectivas *sin sentido*; mucho menos ensayar una interpretación de ellas sin escuchar a sus protagonistas. Los saqueos uruguayos, como los disturbios franceses, son actos de pleno sentido, y, como tales, merecen una interpretación sociológica. Veamos, entonces, cuáles fueron los motivos de los disturbios de Malvín Norte.

### El caso de la violencia policial

¡Hijos de puta, los voy a matar! Esas palabras del agente policial cortaron la noche. Los seis muchachos a quienes se dirigía miraron espantados cómo se les acercaba el uniformado de 31 años, un viejo conocido con quien habían tenido últimamente algunas tiranteces.

No había ningún motivo para terminar así. Ellos estaban en plena cantarola. Festejaban el cumpleaños de Patricio Villafán (18), alias “Pipi”, un chico de barrio, además de un fanático de “La gozadera”, la conocida murga<sup>3</sup> de Malvín. Los cánticos se referían a la otra pasión de la barra de amigos: Peñarol. De hecho, a “Pipi” ellos le habían regalado una camiseta que estaban revoleando en el momento en que apareció el policía C.R.C.T. “¿Qué te hicimos, vo?”, le preguntó Santiago Yerle, también de 18 años, uno de los amigos del homenajeado.

El agente les pidió que dejaran la cerveza. “Todos contra el muro, ahora”. Los muchachos obedecieron. Pero se quejaron de la actitud y del servicio 222 que este prestaba en el complejo habitacional (*El País*, 3 diciembre de 2004).

---

3 En verdad no se trata de una murga sino de una comparsa de tambores. La murga es un género carnavalesco proveniente del sur de España que conserva plena vigencia en Cádiz, Montevideo y Buenos Aires, principalmente, mientras que la comparsa de tambores tiene un origen afrouruguayo y pasó a ser un género carnavalesco (comparsa de negros y lubolos) ya en el siglo XX, aunque su origen se pierde con la esclavitud en la época de la Colonia y se basa en el candombe.

El policía vigilaba el complejo habitacional de Euskal Erría, contratado a través del *servicio 222* (el *dos veintidós*)<sup>4</sup>, cuando ocurrieron los hechos. El 222, como se conoce en la jerga policial, debe su nombre al Artículo 222 de la Ley 13.318 de 1964, que habilita la contratación privada de personal policial. El agente debía lidiar con las continuas demandas de los *vecinos* de la Comisión Administradora del complejo habitacional, no siempre concordantes con el procedimiento policial y la ley penal, pero sí persuasivas. La persuasión de la preceptiva vecinal proviene, en gran medida, de la precariedad del salario policial y de la facilidad con que cualquier privado se deshace de la relación contractual –dando por terminado el acuerdo o cambiando de “efectivo policial”–. Pero también, la Policía suele compartir la moralidad vecinal y estar acostumbrada a cuidar los intereses de los “buenos vecinos” y los comerciantes, así como el *orden vecinal*, en relación al *desorden juvenil*.

La demanda social sobre la inseguridad de algunos vecinos de Malvín Norte fue procesada en el complejo Euskal Erría 70 de un modo hasta entonces poco usual: su Comisión Administradora Central decidió la contratación del servicio policial 222. A los agentes que solían cumplir este servicio se los aleccionaba oralmente con preceptivas recurrentes. La demanda de seguridad debía, para el caso de Euskal Erría 70, regular un territorio de más de diez hectáreas de propiedad común a los vecinos. Usualmente, la vigilancia policial se orienta a través de un conjunto de disposiciones legales atinentes a su procedimiento. Pero Euskal Erría es un territorio regulado por el contrato de copropiedad (propiedad horizontal) y, a diferencia de la ley, todo aquello que no se suscribe en el contrato es pasible de ser prohibido (Fraiman y Rossal, 2009). Tenemos, entonces, un espacio semipúblico, con calles y parques de acceso libre, donde el contrato prima sobre la ley y la vigilancia policial se ha privatizado.

“Nosotros te pagamos el sueldo. Nos perseguís a nosotros pero te hacés el oso con los chorros del barrio”, le gritó uno de los chicos.

Sebastián Chappui (17), otro del grupo de amigos, comenzó a cantar y, con él, todos los demás.

---

4 Para acceder a una discusión detallada sobre el servicio policial 222, ver: Paternain (2008); Fraiman y Rossal (2009).

El policía caminó tres metros, giró sobre sus talones y regresó con un revólver calibre 22 en una mano y una pistola 9 milímetros en la otra. Yerle le dijo al agente: “si vas a desenfundar, entonces tirá”.

[...] El primer baleado fue Lionel Villafán, alias “Lyon”, de 15 años, hermano de Patricio. Asustados, todos corrieron por el sendero del complejo que une las torres 35, 30 y 24.

Mientras corría y hacía un giro, Chappui sintió el ardor de la herida en el brazo derecho y otra bala que pasó muy cerca de su cuerpo. Unos segundos después pudo refugiarse en la torre 24, donde vive con sus padres.

Santiago Yerle no tuvo la misma suerte. Cuando trataba de huir, una bala le dio en la nuca y cayó desplomado, tratando de esconderse detrás de un árbol, situado a 25 metros del lugar del incidente.

Germán Montero, de 19 años, trató de auxiliar a su amigo. De hecho, lo arrastró unos metros, en lo que pareció una larga pesadilla.

Pero cuando vio al agente acercándose a los tiros, pensó que si lo dejaba quieto podría salvar a ambos. Se equivocó. El agente caminó hasta donde yacía Santiago y lo remató. Una bala impactó en el hemitórax de Yerle. Fue uno de los siete disparos que recibió (*El País*, 3 diciembre 2004).

El policía tuvo que ser auxiliado por dos agentes que también realizaban servicios 222 en la zona para escapar del *tumulto juvenil*<sup>5</sup> que clamaba por justicia y castigo al homicida. La intervención de los dos policías no alcanzó y se requirió de la asistencia de tres nuevos patrulleros para poder evacuar a los policías. La retirada total de la Policía, que volvió un día después para (re)establecer el orden con su cuerpo militarizado, dirigió la violencia hacia los *vecinos* y comerciantes del barrio, hacia aquellos que habían contratado el servicio 222, hacia quienes, entre aquellos, sostenían que el delito provenía del “cante”<sup>6</sup>.

---

5 Señalamos tumulto juvenil porque la mayoría de los que protestaban y “ocasionaban desórdenes” (eso dice el parte policial) eran jóvenes, aunque también había adultos, pero habitantes de los asentamientos, por lo cual tampoco eran *vecinos*. Para englobar a todos sus participantes podría decirse que se trataba de un tumulto no vecinal.

6 Designación popular uruguaya de los asentamientos irregulares.

## Malvín Norte, ¿zona roja?

A partir de 2004, este barrio montevideano pasó a ser señalado como “zona roja”, esto es, ser considerado como un barrio “peligroso”, como un barrio con un alto índice de ocurrencia de delitos. Si bien el delito no aumentó de modo significativo, el barrio fue estigmatizado por los medios de comunicación y considerado como un “barrio problemático” por la fuerza pública.

Malvín Norte se encuentra a seis cuadras de la playa Malvín de Montevideo, una de las zonas de mayor valor inmobiliario de la ciudad y espacio público recreativo de gran importancia; allí se encuentran todos los servicios públicos, y la infraestructura de servicios vinculada a la juventud sería, a priori, excelente: hay escuelas, liceos, clubes deportivos y hasta la universidad pública está presente, a través de su Facultad de Ciencias.

En el barrio se encuentran todas las formas de habitación que existen en Montevideo y, por consiguiente, todas las formas de regulación del espacio urbano: asentamientos irregulares, complejos habitacionales, *cooperativas de vivienda por ayuda mutua* y el tradicional barrio amanzanado. Los asentamientos irregulares están en el barrio desde finales de la década de 1940. En Uruguay se los llama popularmente –y no sin ironía– “cantegriles”, en recuerdo del Cantegril Country Club de Punta del Este, e implican la forma de vida más dura existente en Malvín Norte: casas precarias de chapas, nylon y cartón a orillas de una cañada (en el caso del asentamiento de Candelaria) o a continuación de un complejo habitacional (caso del asentamiento Aquiles Lanza).

El barrio presenta un fuerte malestar en relación a la violencia y la criminalidad a las cuales se asocia, desde el discurso vecinal, a los jóvenes, especialmente los provenientes de los asentamientos. Este malestar, que algunos prefieren llamar “sentimiento de inseguridad” (Kessler, 2009) o “sensación de inseguridad”<sup>7</sup>, no ha parado de crecer en Montevideo, en general, y en Malvín Norte, en particular.

---

7 El Dr. Rafael Bayce (2010) ha señalado en diversas ocasiones que le resultaba razonable la metáfora de la temperatura real y la sensación térmica, para el caso de la seguridad pública. El primer responsable de la seguridad en Uruguay que la utilizó públicamente fue el ex ministro del Interior Dr. Juan Andrés Ramírez (período de gobierno del Dr. Lacalle, 1990-1995).

A partir de los hechos narrados el barrio se declaró como “zona roja”, proceso de nominación que comenzó, como veíamos, cuando un joven de 18 años fue asesinado por un policía, por problemas de *convivencia* entre *jóvenes* y *vecinos*.

Las cifras criminológicas han aumentado en el barrio, pero se sitúan por debajo de la media montevideana. Las cifras de pobreza e indigencia, con las que las anteriores son siempre asociadas en el *discurso de la inseguridad*, son también más bajas que la media.

Entre algunos de los jóvenes del barrio, sin embargo, el estigma ha sido introyectado y es desde este mismo que unos pocos actúan, desde la *mendicidad abusiva* a la *rapiña*: “no seas *antichorro*”, le dice un joven a otro, frente a la posibilidad de una denuncia (Entrevista a un joven dirigente de la hinchada del Club Unión Atlética de Básquetbol y habitante del barrio). Y tal alocución revela la identificación y el uso de la categoría estigmatizante *chorro*<sup>8</sup>.

Las cifras de encarcelamiento son elocuentes y quienes delinquen generalmente terminan privados de libertad muy rápido: hay más de nueve mil presos en Uruguay<sup>9</sup>, en una población de poco más de tres millones de habitantes. Y entre los jóvenes de los asentamientos del barrio, la familiaridad con la cárcel comienza a ser parte de una afirmación identitaria.

Los *vecinos* (los habitantes de los asentamientos –al igual que los jóvenes– no son *vecinos*) se alarman ante el consumo de drogas y el delito. En este contexto, el *vecino es* el sujeto de las políticas públicas de *participación*. Al *vecino* están destinadas las convocatorias, y para él, “puesta la mesa”. Los *jóvenes* (se incluye también a *niños* y *adolescentes*) son objetos. Objeto de discursos y prácticas para “sacarlos de la calle”, para que tengan “recreación”, para que estén en los centros escolares, pues la “falta de educación”, “la pérdida de valores” y “la droga” producirían la inseguridad.

Para los actores paraestatales (Fraiman y Rossal, 2008) que coparticipan con el Estado en la gestión de las políticas sociales del barrio<sup>10</sup> esta

---

8 Sinónimo popular de ladrón.

9 Para consultar datos actualizados, ver el Censo Nacional de Población Carcelaria (2010), FCS-MI. Disponible en <http://www.censo2010.indec.gov.ar/>

10 En una entrevista en el SOCAT (Servicio de Orientación, Consulta y Articulación Territorial)

realidad es directamente desconocida: se trata de “adolescentes vulnerables”. Es a partir del *desconocimiento* (Bourdieu, 1997) que se realizan políticas que *no reconocen* las responsabilidades de provisión económica –típicas de un adulto para la moralidad de las clases medias– de un... *¿adolescente, joven, adulto?...* de 16 años en la extrema pobreza. Y es a partir del (*re*)conocimiento de los “derechos del niño y el adolescente” y de la apreciación sociocéntrica recién aludida que se impone la “recreación” como el paradigma de las políticas sociales para los *adolescentes*. Sin embargo, la “recreación” no es algo reclamado por ellos ni algo que los convoque. Estos fracasos acaban reproduciendo la idea de una supuesta apatía de adolescentes y jóvenes, al tiempo que no evitan configurar trayectorias que muchas veces acaban en la cárcel.

Si bien en el asentamiento la edad promedio de los habitantes es mucho más baja que la edad promedio del resto del barrio, allí se es *adolescente* por muy poco tiempo. Los datos de la reciente Encuesta Nacional de Juventud (2008) lo demuestran: los jóvenes más pobres se “emancipan” mucho antes, pero, tal vez, nunca lleguen a ser *vecinos*.

### Las trampas de la participación: la mesa local de los *referentes vecinales*

El discurso de la inseguridad suele demandar represión como respuesta al problema del delito sobre la propiedad. La respuesta estatal ha variado en los últimos años, pero aquí nos interesa ocuparnos de la respuesta que recibieron las demandas de los *vecinos* a través de un dispositivo particular: la Mesa de Convivencia y Seguridad Ciudadana. Esta no es más que una reunión semanal entre vecinos, representantes de la *sociedad civil organizada* y miembros de distintas instituciones del Estado, y pretende ser una instancia de diálogo, *participación* y toma de decisiones. Pero antes de describir su particularidad malvinense, hagamos algo de historia.

En Malvín Norte, al igual que en el resto de la ciudad, son las políticas de descentralización de la Intendencia Municipal de Montevideo,

---

que se encarga del barrio, una asistente social nos decía que los jóvenes del asentamiento no son delincuentes, pero también afirmaba que no lograban reclutarlos para las actividades de recreación que se organizan para ellos, y que la cárcel era una realidad esperable en sus trayectorias.

gobernada desde 1989 por el Frente Amplio<sup>11</sup>, y las políticas de seguridad del Ministerio del Interior (gobierno del Partido Colorado y posterior gobierno del Frente Amplio) las que (re)producirán el imperativo moral de la *participación*; aunque hay diferencias entre el dispositivo llevado adelante por el gobierno del Partido Colorado (1999-2004), las comisiones barriales de seguridad y el gobierno del Frente Amplio, que desarrolló las mesas locales de convivencia y seguridad ciudadana. Como puede verse ya desde la denominación, el aporte del progresismo político del Frente Amplio hizo hincapié en la *convivencia*, reconociendo allí la posibilidad de un dispositivo dialógico más incluyente. Mientras las comisiones barriales de seguridad partían desde un discurso social específico —el de la (in)seguridad—, las mesas locales de convivencia y seguridad ciudadana también apuntaban a la complejidad de la convivencia barrial y a lo dialógico como método. La *convivencia*, así definida, considera que buena parte de los *problemas* del barrio se solucionarían mediante el diálogo, mientras que la *seguridad* sería un derecho que exige un *locus* donde ser reclamado.

Financiadas, al igual que el dispositivo anterior, por organismos de cooperación internacional<sup>12</sup>, tomaron en sus prácticas una cotidianeidad y una dimensión ritual muy diferentes a las de otras instancias de participación. Se han descrito otras mesas puestas por el Estado (Bronz, 2009; Bronz y Fraiman, 2009), con dinámicas rituales derivadas de un marco legal. Para nuestro dispositivo, sin embargo, no puede encontrarse la resolución ministerial que lo ha creado, existiendo, sí, *términos de referencia* para la contratación de consultores, *marcos lógicos* para el desarrollo de las actividades e *informes técnicos*. El Estado “sirve” la mesa sin dar(se) los instrumentos legales para su actuación. La *participación* se resuelve en las

---

11 Partido político gobernante en Uruguay. Fundado como coalición de izquierdas en 1971, creció electoralmente sin desmayos (considerada la interrupción dictatorial entre 1973 y 1984-1985) hasta obtener el gobierno nacional en las elecciones de 2004 (Tabaré Vázquez) y renovarlo en 2009 (José Mujica).

12 Las comisiones barriales de seguridad se relacionaron organizativamente con el Programa de Seguridad Ciudadana financiado por el Banco Interamericano de Desarrollo, mientras que las mesas locales para la convivencia y la seguridad ciudadana fueron financiadas, en buena medida, por el Programa de Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD) y la Agencia Española de Cooperación Internacional para el Desarrollo (AECID).

relaciones cotidianas y *locales* entre los representantes del Ministerio del Interior, las autoridades municipales y los *vecinos* que asisten a sus encuentros. La mesa —que se convertirá en sujeto— legitima sus acciones amplificando la voz vecinal, generando una ilusión de representatividad: el *referente vecinal* puede, como veremos, transformarse en el barrio que habla.

La Mesa de Convivencia y Seguridad Ciudadana apeló a un sujeto *local*, el *vecino*, y, aunque invitó también a organizaciones no gubernamentales (ONG) que trabajan en el marco paraestatal del Ministerio de Desarrollo Social (de donde emanan las políticas sociales en Uruguay) y a la institución rectora de la infancia y la adolescencia (Instituto del Niño y Adolescente del Uruguay—INAU), es con los representantes barriales del municipio (centros comunales zonales<sup>13</sup>) y del Ministerio del Interior que se gestionan las mesas semanalmente. Los actores legítimos de estas políticas, tanto de las antiguas comisiones barriales de seguridad como de las mesas locales de convivencia y seguridad, son los *vecinos*.

Sobre las políticas de *participación* barrial de Montevideo, que descentralizaron la gestión a través de los centros comunales zonales, pero que instrumentaron, además, mecanismos electivos universales, quienes efectivamente votan y son elegidos son los *vecinos*. Más allá de la potencial universalidad del voto, menos de una décima parte del electorado participa de las elecciones barriales y el perfil de los votantes es fuertemente vecinal: personas mayores de 35 años que participan en *comisiones vecinales*, otras organizaciones de la sociedad civil y militantes de los partidos políticos. Es decir, suelen participar los ya participantes.

Y aquí hay que comprender algo: la *participación* es hoy protagonista de nuevas formas de gobierno que descansan, en gran medida, en la gestión de los distintos dispositivos de las políticas sociales. En Uruguay tienen dos particularidades: se encuentran bajo la égida del Ministerio de Desarrollo Social y son gestionadas por la *sociedad civil organizada* a través de distintas ONG (aunque hoy algunas licitaciones ya convocan a

---

13 Jurisdicción municipal interna al departamento de Montevideo, ciudad capital de Uruguay. Admiten niveles de participación vecinal y se encargan de tareas inherentes a la gestión municipal local. Hoy día, por la Ley 18567 del 13 de septiembre de 2009, se han creado alcaldías, a modo de tercer nivel de gobierno y administración.

organizaciones de la sociedad civil–OSC, siguiendo un proceso de cambios de nominaciones que ha caracterizado a la gestión pública en los últimos años).

El discurso de la descentralización y la *participación* local es hegemónico en el diseño de las políticas sociales, pero aparte de los técnicos de las ONG u OSC participan los llamados “referentes vecinales”, que suelen ser *vecinos* que actúan como verdaderos referentes; en un sentido lingüístico, son el barrio mismo que habla. Y aquí bien vale una digresión. El lenguaje, en su expresión referencial, suele designar *algo* con un nombre. Hay en ello una forma de individualización cuyo límite dependerá de los criterios taxonómicos de cada sociedad. Pero siempre se trata de un proceso que designa *algo* con un nombre. En el caso que analizamos, la ilusión de referencialidad se monta cuando el referente designado es *alguien* y no *algo*. A ese alguien que recibe el nombre de “referente” se le enlaza referencialidad: el barrio (o, en otros casos, el “género”, la “facultad”, la “ONG”, etc.). La paradoja del asunto es que el problema no se encuentra en el enunciador –el que designa<sup>14</sup>–, sino en *el* enunciado –no la sentencia, sino el verdadero enunciador enunciado– y *lo* que él enuncia –*lo* enunciado enunciador–. El criterio de representatividad no está democráticamente instituido y la participación en estas mesas está reglada por los vínculos que estos habitantes tienen con las propias organizaciones financiadas por el Estado. Estas políticas apelan a la participación de la *comunidad* y el sujeto de esa comunidad es el *vecino*. Como ya hemos señalado, los jóvenes y los habitantes de los asentamientos no son considerados *vecinos*. Pero sí lo son los “referentes vecinales” que, aunque provengan de un asentamiento, están *avicinados*, legitimados por su contacto con las ONG que trabajan con ellos<sup>15</sup>.

---

14 Aunque las prácticas y representaciones por las cuales los referentes son designados merecerían un estudio sociológico de mayor profundidad, pues dichas prácticas, en realidad, son de asignación y designación simultáneamente.

15 Este tipo de reclutamiento (esta es la palabra que utilizan los técnicos de las ONG) es central para el funcionamiento de los proyectos de desarrollo local participativo: estos dispositivos requieren asegurarse la presencia periódica de vecinos. Ellos refrendan la participación y permiten evaluar positivamente el avance del proyecto. En general, los proyectos de desarrollo local participativo son llevados a cabo por ONG que deben demostrar –ante las agencias financiadoras del Estado u organismos internacionales– su buena evolución, mediante la participación y el “desarrollo” de la comunidad local.

Henkel y Stirrat (2001) asocian explícitamente la *comunidad* con la *participación*. Sostienen que la idea actual de *participación* tiene su origen en la esfera de la religión. Incluso aventuran su filiación protestante: a partir de la Reforma, la relación de los creyentes con Dios evitará la mediación de la jerarquía eclesiástica. El “buen cristiano” deberá participar de los asuntos de su comunidad, participar de la liturgia y de la lectura de las escrituras, para ganarse la salvación. La *participación protestante* se convertirá, así, en un imperativo moral (Henkel y Stirrat, 2001); pero uno que desande jerarquías y *empodere* —el anacronismo es ex profeso— a las personas. Para la Europa nórdica puede rastrearse el origen religioso de la participación a través del principio organizacional de la “subsidiariedad”. El mismo que fue entronizado por el Artículo 5 del Tratado de la Comunidad Europea.

Para estos supuestos protestantes de la comunidad, el sujeto es un participante legítimo por el hecho mismo de su individualidad en el marco comunitario. Habrá, sí, líderes comunitarios, personas que expresen los más altos valores de la comunidad: el pastor, el maestro, el médico, el empresario; estas personas son siempre consensuales y no necesariamente electivas. El movimiento de la reforma protestante quitó el lugar jerárquico que tenía la Iglesia en la vida social, aumentando la cantidad de intérpretes legítimos de la Biblia.

Y esta idea protestante de la participación es la que domina en el discurso de las agencias transnacionales que la promueven (Fraiman y Rossal, 2008). Pero en el caso uruguayo, tenemos una sociedad de origen católico, con un proceso de secularización temprano que aunó laicismo a escolarización y ciudadanía. El concepto de ciudadano sustituyó las implicancias políticas del *vecino*. *Vecino* pasó a ser, meramente, la categoría nativa que designa al padre o madre de familia, habitante de un barrio. Y la participación en Uruguay es *participación política*, la que adopta distintas formas de la delegación y la representatividad. La relación entre individuo y sociedad —o Estado— será una relación de discontinuidad, a diferencia del proceso civilizatorio comunitario —o sajón— donde la relación entre individuo y comunidad es de continuidad.

A partir de los años noventa, el discurso de la *participación* se nutre de dos vías —la mayoría de las veces— paradójicamente concordantes. La más

reciente surge del discurso trasnacional: de los organismos multilaterales de crédito (Banco Mundial, Banco Interamericano de Desarrollo, etc.), de las agencias de cooperación internacional (PNUD, AECID, etc.) y de las ONG vinculadas a ellos (la lista es asombrosa). La segunda vía deriva de la apropiación simbólica, por parte de la izquierda uruguaya, de la revolución artiguista y sus mecanismos de democracia directa, que hacen del concepto de *vecino* un sujeto político de carne y hueso: el participante de la *comunidad política* de la revolución artiguista. Y es en dispositivos como la Mesa de Convivencia y Seguridad Ciudadana donde estas dos vías discursivas –con sus efectos prácticos–, que representan procesos civilizatorios distintos, con “individuos” y subjetividades políticas opuestos, hacen coincidir artificialmente la *comunidad* y la *sociedad*. El resultado es la ilusión de *participación*.

La *participación* uruguaya también persigue el “empoderamiento”. Pero ¿a quién ha “empoderado” esta hegemonía del *vecino* en los asuntos de la *seguridad* y la *convivencia*? La idea de *empowerment* subestima las condiciones rituales y formulaicas de los dispositivos de participación. Subestima a quienes “tienden la mesa” –se trate del Estado, de organizaciones del campo del poder trasnacional o de la *sociedad civil organizada*– y subestima el establecimiento de la agenda, tanto de sus tópicos como de la periodicidad de su tratamiento. Pero el diseño de dispositivos de participación subestima, a su vez, la historia social de Uruguay, y supone, sin más, la existencia de comunidades con subjetividades acordes.

Adoptado el criterio comunitario que tiene como sujeto al *vecino*, debería aceptarse, entonces, la subordinación de todos los que no son *vecinos*, en primer lugar de los jóvenes. Desvendar las trampas de este tipo de participación nos permite ver con claridad las relaciones sociales que subordinan a los jóvenes y cómo la asunción de una política progresista que apela a una democracia más directa puede tener un efecto secundario insospechado, como es la reafirmación de los dispositivos sociales más represivos.

Los jóvenes son ciudadanos en la plenitud de sus derechos políticos desde los 18 años, sin embargo, no son interpelados para integrarse a la participación vecinal, ni podrían ser *referentes* de algo que, por fuerza, no son. La relatividad de la juventud se puede apreciar con claridad en el caso

de los jóvenes más pobres, quienes se “emancipan” más tempranamente que el resto de los uruguayos, pero sin adquirir la categoría de *vecinos*.

En nuestro caso, la tumultuosa violencia juvenil contra comerciantes y *vecinos* de un barrio pobre es, sin embargo, la violencia de quienes, no siendo *vecinos*, no destruyen lo propio, puesto que de nada son dueños. El reclamo se tornó violento porque, en la cotidianidad de los jóvenes, la violencia policial es legitimada por el discurso del *orden vecinal*<sup>16</sup>, que es lo que –en los duros hechos– quebraron con el tumulto.

La mesa, nuestro caso, convierte la voz de pocos *vecinos* en la voz legitimada del barrio. El proceso de legitimación ni es representativo y democrático, ni participativo y referencial; es una extraña ilusión, que parece mezclar ambos. Al reunir la voz de los vecinos –a partir de la ilusión de referencialidad ya descrita– con las voces de los distintos representantes de las instituciones del Estado, la mesa adquirirá voz *qua* asamblea. Y el tono de su voz, la objetividad del modo impersonal: “*se* decidió apoyar el gimnasio para sacar a los niños de la calle”; “*se* trató el tema ya y *se* decidió hacer gestiones ante la Intendencia de Montevideo”. Distinto es, sin embargo, cuando el consenso vecinal de la mesa se rompe, y las tensiones aparecen. Es cuando *lo* decidido –o a decidir– se pone en cuestión, y cada vecino deja de ser *referente* que adviene la *representación* como impugnación de la referencialidad y la ciudadanía como derecho. Pero esto solo ocurre cuando los trampeados son los *vecinos*<sup>17</sup>.

---

16 El discurso del orden vecinal se enuncia y amplifica desde al menos tres vías distintas, aunque a veces coincidentes: a) el discurso del “policiamiento” comunitario por el cual se otorga a la relación Policía-comunidad la competencia para determinar los objetos de la actuación policial (suele tratarse de las actitudes y prácticas que amenazan la moralidad vecinal); b) la gestión privada –y privativa– de la seguridad pública, materializada en el malogrado *servicio policial 222* y bajo la cual se contraponen la preceptiva emanada de la Ley Orgánica Policial y la Ley de Procedimiento Policial con la preceptiva de los vecinos (emanada, en nuestro caso, de la comisión administradora de un complejo de edificios), la tensión alcanza su cenit cuando se considera el endeudamiento crónico del salariado policial y su dependencia –también crónica– del *servicio 222* para reproducir su fuerza de trabajo, y c) los dispositivos de descentralización municipal y democracia directa, diseñados para constituir una ciudadanía política de carne y hueso: el vecino-ciudadano. Por todo ello, la amplificación del conservadurismo que encuentra la “causa de todos los males” en los jóvenes es uno de los efectos no deseados de estas políticas progresistas de participación ciudadana.

17 En el caso etnográfico, esta impugnación se dio a propósito de un realojo que el Estado (Intendencia de Montevideo y ministerios de Vivienda y Desarrollo Social) proponía de un asentamiento a los apartamentos vacíos de Euskal Erría e INVE 16. Ahí, los vecinos del barrio

Los *referentes vecinales* no son ni los que mejor representan nuestros valores comunitarios (caso sajón), ni a los que legamos nuestra voz y voto (caso latino). Pero su voz, legitimada a través de la entronización de *la mesa*, que oficia como sujeto autorizado para tratar la convivencia y seguridad barrial, no hace más que (re)producir los estigmas diarios con que se califica y clasifica a los habitantes más pobres del barrio.

## Referencias bibliográficas

- Auyero, J. (2007). "La moralidad de la violencia colectiva: el caso de los saqueos de diciembre de 2001". En *En los márgenes de la ley. Inseguridad y violencia en el Cono Sur*, A. Isla (Comp.): 53-55. Buenos Aires: Paidós.
- Auyero, J. y T. Moran (2007). "The dynamics of collective violence: dissecting food riots in contemporary Argentina". *Social Forces* Vol. 85 Issue 3: 1341-1367.
- Bayce, R. (2010). "Violencia y seguridad ciudadana en Montevideo". Conferencia dictada en la Jornada sobre Violencia y Seguridad Ciudadana en Montevideo.
- Bourdieu, P. (1997). *Razones prácticas. Sobre la teoría de la acción*. Barcelona: Anagrama.
- Bronz y Fraiman (2009). "Grupo de interés: análisis crítico sobre el emprendimiento del método en la gestión empresarial de los grandes proyectos industriales del Brasil". En *Análisis organizacional. Revista latinoamericana de ciencias sociales* Vol. 1: 11-36.
- Bronz, D. (2009). "¿Participação ou consulta? Práticas de negociação e políticas de compensação na implantação de projetos industriais no Brasil: o caso dos 'pescadores de petróleo'". En *Política, instituciones y gobierno: abordajes y perspectivas antropológicas sobre el hacer política*,

---

de La Unión apoyaban el reallojo, y los vecinos que iban a recibir a las familias del asentamiento lo impugnaban. Se trató el tema en la mesa local y se enfrentaron los vecinos de la unión con los vecinos de los complejos de Malvín Norte. Estos vecinos impugnaron la representatividad de la mesa si no se consideraba su opinión, y amenazaron, con base en la representatividad de miles de vecinos, con dejar de pagar sus cuotas en el Banco Hipotecario (Fraiman y Rossal, 2009).

- Boivin, Heredia y Rosato (Comps.): 265-266. Buenos Aires: Antropofagia.
- Fraiman y Rossal (2008). “El retorno del Estado. Políticas sociales y comunidad(es) imaginada(s) en Montevideo”. En *Anuario de Antropología Social en Uruguay*, S. Romero (Comp.). Montevideo: DAS / Nordan.
- (2009). *Si tocás pito te dan cumbia. Esbozo antropológico de la violencia en Montevideo*. Montevideo: Ministerio del Interior / PNUD / AECID.
- (2011). “Políticas de ciudadanía y relaciones de vecinazgo en un barrio de Montevideo”. *Papeles del CEIC* N.º 69: 1-36.
- Harries, K., S. Stadler y T. Zdorkowski (1980). “Seasonality and assault: explorations in inter-neighborhood variation, Dallas”. *Annals of the Association of American Geographers* Vol. 74 Issue 4: 590-604.
- Henkel y Stirrat (2001). “Participation as spiritual duty; empowerment and secular subjection”. En *Participation. The new tyranny?*, Cooke y Kothari (Comps.). Londres: Zed Books.
- Hobsbawm, E. (1958). *Social bandits and primitives rebels: studies in archaic forms of social movement in the 19th and 20th centuries*. Glencoe: Free Press.
- Irujo, X. (2007). *La sociedad de confraternidad vasca “Euskal Erría” de Montevideo*. Vitoria: Servicio Central de Publicaciones del Gobierno Vasco.
- Kessler, G. (2009). *El sentimiento de inseguridad. Sociología del temor al delito*. Buenos Aires: Siglo XXI.
- Paternain, R (2008). *Observatorio Nacional de Violencia y Criminalidad*. Montevideo: MIN PNUD.
- Quarantelli, E. y R. Dynes (1968). “Looting in civil disorders: an index of social change”. En *Riots and rebellion: civil violence in the urban community*, Massotti y Bowen (Eds.): 131-141- Beverly Hills: Sage.
- Serulnikov, S. (1994). “When looting becomes a right: urban poverty and food riots in Argentina”. *Latinoamerican perspectives* Vol. 21 Issue 3: 69-89.
- Zizek, S. (2009). *Sobre la violencia. Seis reflexiones sobre la violencia*. Buenos Aires: Paidós.