



**HAL**  
open science

# Territorio, inseguridad y ciudadanía. El caso del barrio Rincón Las Perlas en el Alto Valle de Río Negro y Neuquén, Argentina

Cintia Analía Barrionuevo

► **To cite this version:**

Cintia Analía Barrionuevo. Territorio, inseguridad y ciudadanía. El caso del barrio Rincón Las Perlas en el Alto Valle de Río Negro y Neuquén, Argentina. 8th International Conference of Territorial Intelligence. ENTI. November, 4th - 7th 2009, Nov 2009, Salerno, Italia. 10p. halshs-00533221

**HAL Id: halshs-00533221**

**<https://shs.hal.science/halshs-00533221>**

Submitted on 21 Mar 2013

**HAL** is a multi-disciplinary open access archive for the deposit and dissemination of scientific research documents, whether they are published or not. The documents may come from teaching and research institutions in France or abroad, or from public or private research centers.

L'archive ouverte pluridisciplinaire **HAL**, est destinée au dépôt et à la diffusion de documents scientifiques de niveau recherche, publiés ou non, émanant des établissements d'enseignement et de recherche français ou étrangers, des laboratoires publics ou privés.

## **Territorio, inseguridad y ciudadanía. El caso del barrio Rincón Las Perlas en el Alto Valle de Río Negro y Neuquén, Argentina.**

Cintia Analía Barrionuevo, estudiante de Sociología  
[cintiabarrionuevo@gmail.com](mailto:cintiabarrionuevo@gmail.com) +(54) 11 43621813  
Universidad Nacional de La Plata  
Integrante del Equipo TAG – Lugar Innova UNLP  
Av.7 n° 776 – 1900 La Plata, Argentina  
Presentation  
Theme C

### **Introducción**

La intención de este trabajo es indagar sobre el fenómeno de la **inseguridad urbana**, tan presente actualmente en los medios de comunicación, en el discurso político y en la opinión pública latinoamericana, particularmente en Argentina. Vincularemos la noción de inseguridad como construcción social (PEGORARO 2003) con enfoques contemporáneos sobre el **territorio**, entendido como lugares donde una diversidad de actores ponen en marcha procesos complejos de interacción (BOZZANO 2009) buscando líneas de interpretación que permitan hacer avances teórico-empíricos en relación con una problemática que impacta directamente sobre la calidad de vida de los **ciudadanos** y la construcción del espacio cotidiano.

El análisis se referirá al caso del barrio Rincón Las Perlas, un poblado de alrededor de 4.500 habitantes que pertenece al ejido municipal de Cipolletti, en la Patagonia argentina. En este lugar, que sufre un proceso reciente de gran crecimiento demográfico, se protagonizó en 2008 una protesta “contra la inseguridad” que llamó la atención de las autoridades provinciales y municipales, vinculándose con el debate sobre la autonomización administrativa del poblado.

En el marco de una peculiar situación jurídico- administrativa, surgió la problemática de la inseguridad urbana no solo en el marco de una disputa por el presente, sino en cuanto a las perspectivas sobre el futuro de esta comunidad. En este sentido, nos preguntamos qué procesos latinoamericanos y argentinos en particular son relevantes a la hora de encarar el abordaje de estas cuestiones en un lugar con características *sui generis* e intentar comprenderlo. Se exponen al final del trabajo algunas reflexiones sobre por qué profundizar sobre esta problemática con el enfoque Territorio, Actores y Gobernanza.

### **Rincón Las Perlas**

En la actualidad en las ciudades de Cipolletti, Neuquén capital y Plottier se encuentra el núcleo poblacional más importante de toda la región patagónica argentina. Una aglomeración urbana que supera los 300.000 habitantes, que forma parte del Alto Valle de las provincias de Río Negro y Neuquén, caracterizado por la producción frutícola intensiva e industrias afines.

Rincón Las Perlas (también llamado “Las Perlas”, “La Balsa”, “Balsa Las Perlas”) es un barrio de Cipolletti desde 1987. La situación es compleja ya que está asentado sobre propiedad privada y sólo 33 hectáreas pertenecen legalmente a la provincia desde que le fueran expropiadas a la familia Lembeye en 1986 (Ley 2097/86).

Las tierras son de los propietarios de Forestadora Limay SA, empresa fundada en 1958. Por esa época, los Lembeye compraron 12.500 hectáreas en la margen sur del río Limay extendidas frente a la localidad de Plottier y el sector oeste de la ciudad de Neuquén. La familia Lembeye se asentó definitivamente en el lugar en 1967 y, a partir de entonces, se lo identifica al dr Miguel Lembeye como impulsor del asentamiento

de numerosas familias en los terrenos de su propiedad. Algunos hablan incluso del “proyecto colonizador del dr. Lembeye”<sup>1</sup>. De esta forma, los orígenes del paraje son similares a los de muchas ciudades de provincia fundadas durante el siglo XIX.

En el año 1983 el gobierno provincial solicitó la formación de una comisión investigadora para estudiar el caso. La misma concluyó que era necesario expropiar a la empresa 150 hectáreas, cosa que ocurrió sólo con 33 de ellas mientras que las 120 restantes siguieron en litigio judicial hasta el presente año (la justicia determinó que estas hectáreas seguirán en posesión de los dueños).

Esta peculiar situación jurídico-administrativa generó problemas a la organización territorial del paraje y particularmente a la llegada de servicios públicos básicos. Pero más allá de su status jurídico y las limitaciones que de él se han derivado, este paraje rionegrino tuvo en los últimos años un enorme proceso de expansión. Residen allí actualmente alrededor de 4.500 personas, una población que crece año a año, sobre todo gracias a la inauguración de un puente sobre el río Limay en el año 2001, uniendo las provincias de Río Negro y Neuquén. Según datos del INDEC<sup>2</sup> Las Perlas pasó de 266 habitantes en 1991 a 928 en el año 2001, mientras que las estimaciones a partir de ese año indican que la cifra de habitantes se duplica y continúa creciendo hasta la actualidad. Este puente reemplazó la balsa que fue durante décadas el único medio de transporte al que los pobladores tenían acceso para cruzar el río y recurrir a los servicios de las ciudades vecinas, principalmente de Neuquén capital.

Según datos de la secretaría de planificación y control de gestión de la provincia de Río Negro, para el año 2006 el área urbano-rural total de Las Perlas se localizaba sobre un frente costero de 11 km. por 2 km de ancho, presentando ambientes diversos: el ribereño, el valle de producción frutihortícola con al menos 400 has. dedicadas de forma plena, y los importantes acantilados que caen al río en “Las Coloradas”<sup>3</sup>

Las Perlas crece con una urbanización más o menos caótica, en la cual es posible diferenciar como mínimo 10 patrones de ocupación territorial diferenciados tanto desde lo geográfico, como desde lo socioeconómico, incluso por la antigüedad de asentamiento: Puente Santa Mónica, Costa del Sol, Bajada Santa Elena, Balcón del Valle, Cooperativa militar, B° MUTEN I y MUTEN II, Sector Lembeye, Costa Esperanza (posiblemente el sector más poblado con gente de menores recursos), el country Santa Mónica y una zona de chacras. Se caracteriza por un trazado de calles sinuosas, muchas de ellas sin salida, la presencia de múltiples *cañadones*, un clima árido y ventoso, típico de la región.

Es preciso dar cuenta de la existencia de una diversidad de actores sociales, de los que pudimos identificar al menos 30, entre empresarios, comerciantes y artesanos, organizaciones sociales, mutuales y cooperativas, personas del ámbito cultural, religioso o político (tanto de Río Negro como de Neuquén), etc. Esto contribuye a dar complejidad a los puntos de vista y a las estrategias de los diferentes actores frente a las problemáticas derivadas de esta peculiar situación en la que se encuentra Las Perlas y frente al tema que nos interesa, la seguridad/inseguridad en ese marco. Esta complejidad se detecta en la existencia de un barrio cerrado como Santa Mónica y de una urbanización mucho más precaria en el sector Costa Esperanza; en la apelación simbólica a los “viejos” y los “nuevos” pobladores; en el hecho de que haya quienes participan en las contiendas políticas locales como la junta vecinal y otros que no; la existencia de organizaciones como la *Asociación Civil de vecinos autoconvocados para la municipalización y el desarrollo socio-económico, cultural y político de Rincón de Las Perlas*.

A su vez, la conurbación Cipolletti-Neuquén es un espacio de referencia para quienes viven allí. Prácticamente el 70% de la población tiene domicilio legal en la ciudad de Neuquén (Provincia del Neuquén) para poder acceder a los servicios de esa ciudad, ante la lejanía de su centro administrativo (ubicado en la provincia de Río Negro).

<sup>1</sup> Al respecto, puede consultarse la nota “La increíble historia del último colonizador del Sur” Diario Clarín 22/05/2000

<sup>2</sup> Instituto Nacional de Estadísticas y Censos. Censos 1991 y 2001.

<sup>3</sup> IÑIGO María en *Proyecto Estratégico Territorial de Río Negro. Modelo actual y modelo deseado*. Secretaría de planificación y control de gestión, Gobierno de la provincia de Río Negro. Octubre 2006.

## **Demandas de la comunidad local: un caso paradigmático**

Aunque dista de ser una “zona roja”, Las Perlas es una zona con escasa presencia policial que hasta principios del año 2008 contaba sólo con dos policías sin vehículo y sin recepción formal de denuncias. En el marco de una peculiar situación socioterritorial, la problemática de la inseguridad urbana se liga indefectiblemente con los reclamos históricos por la falta de servicios y las perspectivas futuras de un paraje que hoy está en pleno proceso de expansión y crecimiento. Una de estas perspectivas tiene que ver con el riesgo de volverse una zona peligrosa o de que la zona quede así estigmatizada dados los hechos delictivos que han tenido alguna relación con el lugar y que en un poblado pequeño adquieren mucha trascendencia.

Un caso paradigmático ocurrió en febrero de 2008, tras la muerte violenta de un comerciante, cuando los vecinos del lugar se movilizaron para exigir mayor seguridad ante las autoridades. Relevando las noticias relacionadas con reclamos por mayor seguridad dentro de Las Perlas publicadas en los diarios locales, resulta que este hecho tuvo un impacto de gran envergadura. Tras él, un grupo de vecinos se declaró en asamblea permanente y cortó el puente interprovincial. El conflicto finalizó cuando el gobierno de Río Negro dió la orden de asignar un móvil, 3 agentes más y una solución transitoria a la falta de un destacamento policial. A su vez, esta decisión reabrió el debate a nivel local y municipal sobre la autonomización de Las Perlas. El intendente Alberto Weretilneck, manifestó su preocupación de que la asignación restara fuerzas de seguridad indispensables para la ciudad de Cipolletti propiamente dicha, y aprovechó la oportunidad para presentar él mismo un pedido de municipalización del paraje ante el ministro de gobierno rionegrino.

## **El contexto argentino y latinoamericano**

Por las características comentadas, Las Perlas parece ser un caso único, pero ¿cuáles son los procesos que la acercan a una realidad mayor, como lo es la latinoamericana y la argentina en particular? Nos limitaremos a exponer 3 cuestiones de un modo general:

En primer lugar, creemos necesario pensar **cuál es la situación del Estado y la ciudadanía contemporáneos**. El Estado ha sufrido importantes cambios en la era de la información y la globalización, y tras la adopción generalizada del modelo neoliberal durante la última década del siglo pasado. La decadencia que estos fenómenos supusieron para la concepción tradicional del Estado, puso en jaque la visión de que este puede ser por sí solo una “palanca” de la redistribución social y la realización de derechos civiles, sociales y políticos. Sin embargo, como afirma Portinaro, la supervivencia de los Estados no parece estar en peligro aunque sus distintas especificidades (Estado de Derecho; Soberano; Social; Nacional) presenten problemas. Entre ellos, nos interesan sobre todo los conflictos que se producen cuando está en la mira su *papel protector*.<sup>4</sup>

En Argentina, con los profundos cambios que produjeron tanto la última dictadura militar (1976-1983) como el neoliberalismo de los años '90, el Estado abandonó su papel protector en muchos aspectos y una *sociedad excluyente* fue abriéndose paso, poniendo en juego distintas figuras de ciudadanía, ya no universales (SVAMPA 2005), una sociedad cada vez más fragmentada<sup>5</sup>. En este marco histórico, el discurso mediático/político interpela hoy al “ciudadano atemorizado” (VILKER 2006). Este discurso es retomado por los ciudadanos, en un contexto de malestar social, donde se reclama la protección de derechos por parte de un Estado que necesita todavía fortalecer y mejorar aún más sus instituciones.

Pero, ¿es posible que estos ciudadanos -“víctimas virtuales”- luchen colectivamente y concreten

<sup>4</sup> Ver Pier Paolo PORTINARO *Estado. Léxico de política*, Nueva Visión, Buenos Aires 2003. El autor aborda la trayectoria histórica e institucional del concepto, revisa tanto autores clásicos como los estudios más recientes. El *papel protector* tiene que ver con un *complejo de instituciones orientadas a garantizar que los ciudadanos puedan gozar de los derechos fundamentales*

<sup>5</sup> Al respecto ver Maristella SVAMPA, *La sociedad excluyente, Argentina bajo el signo del neoliberalismo*, Taurus, 2005. La autora da cuenta de distintas figuras de ciudadanía, no universales, impulsadas con el neoliberalismo.

modificaciones en sus condiciones de vida (sin connotar que aquellas signifiquen el mejoramiento o la degradación de estas últimas)?.

En Las Perlas, fue particularmente visible con el corte del puente de 2008 anteriormente descrito, como la acción colectiva puso en evidencia la contradicción de intereses entre el nivel local, municipal y provincial. Profundizando sobre el análisis de ese caso, surgió la hipótesis de que los perlenes se apropian de la noción de inseguridad urbana, no tanto porque caractericen su problemática al igual que las autoridades o de la forma en que ésta se expone a diario en los medios de comunicación, sino más bien como “astucia táctica”, siguiendo la idea de Michel DE CERTAU, para asegurarse un espacio en la ciudad.<sup>6</sup> Esto es, con una finalidad política.

En segundo lugar, es necesario mencionar **qué sucede en materia de seguridad pública y violencia delictiva en nuestras sociedades**. Con respecto a la criminalidad real, Elías CARRANZA en su artículo “Políticas Públicas en materia de seguridad de los habitantes de América Latina” afirma que desde los años 80 la frecuencia delictiva en América Latina ha aumentado y está en ascenso<sup>7</sup>. Esto abarca a la criminalidad ordinaria, que empeora además porque ha adquirido características más violentas y de mayor uso de armas<sup>8</sup>. Además menciona el lugar que los medios de comunicación ocupan en la percepción de este fenómeno en la población, mientras, las políticas públicas caen en el “cortoplacismo”, elementos que en conjunto dan lugar a espirales de mayor violencia en nuestras sociedades. Otro aspecto que el autor plantea es la existencia en Latinoamérica de una correlación entre delito y urbanización sin servicios sociales, con hacinamiento, desempleo, inequidad y exclusión<sup>9</sup>.

En materia de seguridad pública, siguiendo al especialista Alberto BINDER<sup>10</sup>, una visión democrática del control de la criminalidad debe basarse en la idea de la gestión de la conflictividad. Por el contrario “La falta de visión estratégica, las modalidades de intervención coyunturales y las debilidades de gestión (...) denotan el colapso de los estados para enfrentar el problema crítico de la seguridad”. En este sentido las principales características comunes a los sistemas de seguridad latinoamericanos<sup>11</sup> son:

- Fuerte separación entre las orientaciones generales de los gobiernos y esta esfera en particular.
- Policialización de la seguridad pública.(Estrategia del “doble pacto”<sup>12</sup>)
- Exclusión de la participación de la comunidad y de los gobiernos locales.
- Mecanismos de control deficientes o directamente ausentes.

Ambos

<sup>6</sup> Esta interesante idea surge de la lectura de un estudio de caso sobre dos asentamientos de la ciudad de San Carlos de Bariloche, donde Mariana CARAM y Soledad PEREZ indagaron cómo las diversas y ambivalentes definiciones del concepto de riesgo y de “población sujeta a riesgo” interactúan con los sentidos que elaboran los actores, que son muchas veces contradictorios. “Entre el riesgo ambiental y el riesgo social: buscando una salida a la tenencia irregular” *Revista Argentina de Sociología* [online]. ene./jun. 2006, vol.4, no.6 [citado 12 Marzo 2009], p.50-64

<sup>7</sup> El autor postula que esto es uno de los efectos negativos de la globalización. *Revista Nueva sociedad*, n° 191, mayo - junio 2004

<sup>8</sup> BRICEÑO LEON, Roberto “La nueva violencia urbana de América Latina” *Sociologías*, Porto Alegre, año 4, n° 8, julio- diciembre 2002, p. 34-51

<sup>9</sup> CARRANZA, Elías. Op Cit. Pág 62.

<sup>10</sup> *Política criminal: de la formulación a la praxis*, Buenos Aires 1997. Es autor de numerosos estudios sobre la crisis y necesaria transformación de la justicia penal y los sistemas de seguridad pública en Latinoamérica.

<sup>11</sup> Se extrae de Guía del control parlamentario del sistema de seguridad pública. Instituto latinoamericano de seguridad y democracia (Ilsed) y Foro Parlamentario sobre armas pequeñas y ligeras. Septiembre de 2007

<sup>12</sup> “...Existe un primer pacto entre los gobernantes y las fuerzas de seguridad, según el cual se le entrega a ellas el gobierno de la seguridad a cambio de ciertos niveles de control, obediencia y, en particular, el compromiso por parte de ellas de evitar situaciones de crisis. De este modo las fuerzas de seguridad adquieren el poder de controlar el sistema de seguridad y niveles amplios de autonomía en cuanto a los métodos y el aprovechamiento de formas de corrupción que, en la gran mayoría de los casos, deben también compartir con sectores de la dirigencia política. El segundo pacto, es el que realizan las fuerzas de seguridad con sectores de la criminalidad, donde se garantiza cierto control territorial y cierto nivel de actividad criminal que no genere alarma social y participación en los beneficios de las actividades delictivas, a cambio de ciertos niveles de impunidad (nunca absolutos), protección frente a otros sectores, información, etc. Este esquema de doble pacto ha tenido una larga línea de continuidad en nuestro país, tanto a nivel federal como en los Estados provinciales.” BINDER, Alberto El control de la criminalidad en una sociedad democrática. Ideas para una discusión conceptual. 2009 Pag 18

En tercer lugar, nos interesan las **lógicas de análisis de estos problemas**.

Según BINDER (2009), prevalecen actualmente un paradigma que difunde y aplica un vista autoritario a partir de entiende la criminalidad como un fenómeno “natural”, por lo que la inseguridad será menor cuanto mejor se neutralice el número de “desvíos” con respecto a un “Orden”. La seguridad entonces es sinónimo de restauración del orden. Este punto de vista está ligado a la aplicación de políticas reactivas (de corto plazo, las “soluciones mágicas”), el uso de mayor violencia y abuso de poder.

Por otro lado, existen puntos de vista críticos que logran enfocar la problemática en los problemas socioeconómicos de fondo y sobre los aspectos culturales implicados en el papel que cumplen los medios masivos de comunicación. Las lecturas críticas sobre inseguridad urbana, comunmente la analizan desde la clave del artificio mediático y la finalidad de los políticos de utilizarlo para “distraer” a la ciudadanía de los problemas como la pobreza y la exclusión social<sup>13</sup>. Las políticas sociales son en este sentido, la mejor herramienta para prevenir el delito.

En este trabajo compartimos la hipótesis con la que se plantea que los discursos más difundidos sobre la inseguridad urbana contribuyen a la aplicación de medidas que no hacen más que profundizar el problema de la criminalidad real así como a la reproducción de un modelo socioeconómico que genera desigualdad<sup>14</sup>. Pero, una vez explicitada esa posición, percibimos que ninguna de estas lógicas permite explicar satisfactoriamente la problemática de la inseguridad en Las Perlas porque no nos permiten situarnos en los aspectos identitarios y territoriales en el que las nociones de seguridad e inseguridad se construyen, en el marco de una lucha por el espacio y la defensa de un identidad distinta a la de Cipolletti.

Aquí nos preguntamos si es posible entonces analizar como la problemática en sí misma impacta, no en el difuso y amorfo concepto de “opinión pública”, sino sobre cada comunidad concreta, afectando las representaciones que sus miembros tienen de ella misma y del lugar donde viven. Partiendo de allí, la cuestión de la inseguridad urbana parece dar luz al cúmulo de tensiones y problemáticas urbanas con las que deben lidiar ciudadanos de los “barrios olvidados”, como Las Perlas.

¿Podemos pensar las representaciones de la inseguridad urbana a partir de los desafíos propios de un territorio y el porvenir que distintos actores sociales pretenden para el mismo?; y no sólo perteneciendo a un discurso mediático/político que es mera estrategia de dominación. Porque en un contexto de lucha por el espacio, y partiendo de las identidades sociales que en él se modelaron, existe la posibilidad de que el imaginario social sobre la inseguridad urbana, esté funcionando como mecanismo de cohesión social pero para profundizar las contradicciones y darle cauce a reivindicaciones más profundas.

## Hacia un enfoque TAG de la seguridad

LAHOSA (2002) reflexionando a partir de la afirmación de Emile Durkheim de que la delincuencia forma parte de la estructura normal de una sociedad, señala que el miedo al delito se vincula con posibles experiencias vitales que se construyen, básicamente, en el medio urbano, “espacio social y político donde se evidencian las contradicciones y limitaciones de la respuesta social y política a los problemas de cohesión social”.

De un modo general, los problemas del delito y de “la inseguridad” como problema social se viven, tanto desde lo material como desde lo simbólico, de manera diferente en los barrios céntricos o residenciales que en la periferia de las ciudades<sup>15</sup>. Más aún cuando el contacto con el Estado llega a ser tan

<sup>13</sup> Ver al respecto los trabajos de PEGORARO, Juan “Las relaciones sociedad-estado y el paradigma de la inseguridad” en *Delito y Sociedad*, n° 9-10. 1997, “Violencia delictiva, inseguridad urbana. La construcción social de la inseguridad ciudadana”, en *Nueva sociedad*, No. 167, 2000. “Inseguridad y violencia en el marco del control social”. *Espacio Abierto*, vol. 10, n° 003, 2001. Esta cuestión también está presente en el libro *Paisaje ciudadano, delito y percepción de la inseguridad, Investigación interdisciplinaria del medio urbano* de Pedro FRAILE y otros, Dykinson, 2007. Reúne investigaciones hechas en España, México y Argentina.

<sup>14</sup> A partir de ellos, los reclamos se reducen “a un reclamo por mis derechos en el espacio público y no a una reforma radical del mundo de la miseria” señaló la ensayista argentina Beatriz SARLO luego de asistir a una marcha contra la inseguridad.

<sup>15</sup> Al respecto dice Juan PEGORARO “El miedo y la inseguridad son vividos y sufridos con diferencias apreciables entre las clases sociales, grupos, comunidades”, en “Una reflexión sobre la inseguridad” *Argumentos* 1 (2), mayo 2003

penoso a veces que resulta “forzado” por los propios actores a través de prácticas de acción colectiva (como por ejemplo el corte de un acceso vial) o utilizando medios alternativos de gestión y provisión de los servicios públicos (“creatividad” que se muestra tanto fuera como dentro de lo legalmente establecido).

La peculiar situación político administrativa de Las Perlas, traducida en una escasa o deficiente presencia del Estado, permite que aparezcan diferentes tensiones entre los niveles local/municipal/provincial. Pensamos que en el caso de Las Perlas el problema de fondo es fuertemente identitario, y la problemática de la seguridad/inseguridad debe comprenderse en el marco de la defensa y construcción de una identidad perlense.

Hoy en Las Perlas se plantea el debate de iniciar o no un camino de mayor autarquía dada la lejanía de su centro político-administrativo<sup>16</sup>. Esta discusión sobre la necesidad de alcanzar o no mayor autonomía, si bien posee un factor que es, en definitiva, identitario, también se relaciona fuertemente con el interés de modificar las condiciones de vida de esta parte de la margen sur del río que históricamente ha padecido múltiples carencias y falencias en la provisión de servicios.<sup>17</sup>

En Las Perlas se dan estas cuestiones, aunque esto no significa que estas experiencias sean las únicas a las que da lugar este espacio, ni que el mismo sea vivido de manera homogénea por el conjunto de sus habitantes. Hay que tener presente que están en juego, sin olvidar lo material, no sólo diversas representaciones sino también diversas identidades sociales.<sup>18</sup> Sabiendo que no todos los actores de un mismo grupo comparten de forma unívoca y en el mismo grado las representaciones sociales que definen subjetivamente su identidad colectiva.

El sociólogo José Merino y otros<sup>19</sup> en un estudio de diagnóstico realizado en 2001 para el Ente de Desarrollo de la Margen Sur (ENDEMAS), encontraron entre los pobladores perlenes 3 posturas ante un eventual cambio institucional: la postura de continuidad con la dependencia al ejido cipoleño; la independentista, que apoya iniciar un proceso de municipalización; y la que apoya la creación de una comuna municipal, que propone una relación directa entre Las Perlas y el gobierno provincial, solución intermedia a las dos primeras. Recientemente esta posibilidad ha ido cobrando fuerza.

Mientras Las Perlas crece y su historia antes del 2001 va quedando atrás, en la que el dueño Lembeye oficiaba de líder tradicional en la resolución de los conflictos existentes, no sabemos aún cuál es la posibilidad de qué la transformación de Las Perlas implique la llegada de respuestas locales a problemáticas urbanas como la inseguridad y políticas de seguridad que involucren a diversos actores de una manera participativa, que asuman compromisos y acciones relativos a ese territorio y al gobierno de sus problemas.

Al encarar la cuestión de la seguridad/inseguridad desde un punto de vista de la comprensión y acción de una multiplicidad de actores con intereses sobre la problemática, exponemos una serie de reflexiones

<sup>16</sup> Luego de recabar información al respecto, encontramos que las propuestas hasta el momento van desde la formación de un *Área Metropolitana con el B° Valentina Sur (Municipio de Neuquén capital) y B° Las Perlas (Municipio de Cipolletti)* que los relacione a través de sus presidentes de junta vecinal oficiales; el encuadre como “*Comuna Municipal*”, una figura especial y específica para definir el rango institucional de Rincón de las Perlas autónoma pero a su vez dependiente del Municipio de Cipolletti (como propone la Comisión por la defensa de los intereses de Cipolletti); su encuadre como *Comisión de Fomento relacionada de manera especial con la Provincia* (impulsado por el ex intendente Julio Arriaga); hasta la propuesta de conformación de un *Municipio autónomo* (reclamada por la Asociación Civil de vecinos autoconvocados para la municipalización y el desarrollo socio-económico, cultural y político de Rincón de Las Perlas).

<sup>17</sup> Dejando de lado la situación de los servicios básicos como el agua, el gas y la electricidad, podríamos referirnos a aspectos como la presencia policial, el transporte público, el barrido y la limpieza, la falta de rapidez en la llegada de refuerzos policiales, bomberos o morgue judicial, entre otros.

<sup>18</sup> Marta RIZO en “Conceptos para pensar lo urbano: el abordaje de la ciudad desde la identidad, el habitus y las representaciones sociales” afirma al respecto “la identidad se define siempre frente a otro”, es decir, es construida en un proceso que no es del todo armonioso y simple, sino complejo e implica, siguiendo a Störrig, “una interpelación para ser tenida en cuenta y recibir una respuesta” (op cit, pág 5) *Revista Bifurcaciones*, n°6, Chile, 2006. La autora ofrece una exploración teórica sobre los conceptos de habitus, representaciones sociales e identidad, para ver sus posibles aportes al estudio de la ciudad y de lo urbano.

<sup>19</sup> Las Perlas. Documento final del pre diagnóstico. M.Sc. José Antonio MERINO, Lic. Gabriela TORRE, Psic. Social Elena DE DIEGO, Neuquén-Cipolletti Diciembre, 2001. Este informe fue la resultante del Proyecto: Sensibilización en Rincón de las perlas. Pre diagnóstico y diagnóstico de problemas, soluciones y visiones de la comunidad. Ente de Desarrollo para la Margen Sur, Cipolletti, 2001

extraídas de la lectura de los trabajos del sociólogo Juan PEGORARO en "Violencia delictiva, inseguridad urbana. La construcción social de la inseguridad ciudadana"<sup>20</sup> y del geógrafo Pedro FRAILE, en "La percepción de seguridad: entre el delito, el conflicto y la organización del espacio"<sup>21</sup>. Estas son:

1. Existe una relación entre la organización de un territorio y la configuración de actitudes y sensaciones de sus habitantes.
2. La *seguridad* es un concepto vacío que depende del imaginario de grupos sociales.
3. La *inseguridad subjetiva* es una construcción social asociada a diversos factores entre los que se incluyen tanto los delitos reales y la actuación policial, como la difusión periodística y el papel del Estado.
4. El miedo al delito es un fenómeno que se alimenta no solo de lo que difunden los medios de comunicación, sino también de lo que postula la propia investigación criminológica (de corte positivista).
5. Hay una relación entre el temor a ser víctima de un delito y las condiciones que crea una situación de desamparo institucional.
6. A su vez la percepción de seguridad cumple un papel muy importante en una dinámica en la cual "determinadas morfologías u ordenaciones propician unas u otras sensaciones, ya sea porque ciertos usos las cargan de contenidos vinculados con aquella". Este tema (factible de ser encuadrado como *prevención situacional o ambiental*) debería ser explorado<sup>22</sup> desde un punto de vista crítico.
7. No es una condición necesaria para las nuevas políticas de seguridad el aumento de la violencia delictiva..."<sup>23</sup>
8. Tampoco la mayor presencia policial será sinónimo de bajos niveles delictivos.
9. Los lazos sociales y la integración reforzados mediante políticas sociales, son la mejor respuesta preventiva del delito.

Asimismo, creemos que las políticas de seguridad propiamente dichas son un campo específico sobre el que aún hay que avanzar desde un punto de vista crítico; abandonando nuestra reticencia a enfrentar teóricamente temas "típicamente" estudiados por el positivismo o por los sectores conservadores. Como los paradigmas que se ponen en juego al intentar explicar y comprender tanto la seguridad como la inseguridad, proponemos la construcción de un *enfoque TAG (Territorio, actores y gobernanza) de la seguridad*, como una posibilidad de líneas de investigación futuras.

Brevemente destacamos lo que cada uno de estos conceptos suma a la investigación y la acción en torno de estas problemáticas:

**Territorio:** Sus enfoques contemporáneos hacen hincapié en el concepto de cohesión social y como ésta es dada tanto por la producción social como por la elaboración simbólica que una colectividad hace sobre el espacio que habita<sup>24</sup>. Este ha sido el modelo analítico que ha impulsado el geógrafo Milton SANTOS<sup>25</sup>, en el cual la condición de ciudadanía tiene centralidad, así como también la tiene el proceso de construcción de una esfera pública que supone la igualdad jurídica de los ciudadanos.

Hoy entendemos que el territorio no se limita a una realidad geográfica dada, no es un mero escenario sino que implica la interacción compleja de una *triada social* compuesta por lugares, procesos y actores<sup>26</sup>.

**Actores:** Pensar los actores significa no perder de vista los intereses y las relaciones de poder que están en juego en todo ámbito de la vida social.

Actualmente se ha llegado a la comprensión de que existe una íntima relación entre el habitante y su

<sup>20</sup> En *Nueva sociedad*, N° 167, 2000

<sup>21</sup> *Scripta Nova. Revista Electrónica de Geografía y Ciencias Sociales*. Barcelona: Universidad de Barcelona, vol. XI, n° 245 (62), 1 de agosto de 2007. Disponible en <<http://www.ub.es/geocrit/sn/sn-24562.htm>> En dicho trabajo, el autor se refiere a ciudades intermedias europeas (100 o 200 000 habitantes), a pesar de lo cual, aunque la escala sea diferente, el enfoque es interesante para nuestro caso.

<sup>22</sup> Ya que es posible mencionar, en este sentido, la Teoría de las ventanas rotas; cuya análisis y crítica dejamos a cargo del lector ya que excede las intenciones de nuestro trabajo. Ver *Arreglando Ventanas Rotas: Restaurando el Orden y Reduciendo el Crimen en Nuestras Comunidades* de George L. Kelling y Catherine Coles.

<sup>23</sup> Retoma a Foucault Op cit. Pág 124

<sup>24</sup> FLEURY, Sonia *La ciudad de los ciudadanos* X Congreso Internacional del CLAD sobre la Reforma del Estado y de la Administración Pública, Santiago de Chile, Octubre de 2005.

<sup>25</sup> Principalmente SANTOS, Milton *La Naturaleza Del Espacio. Técnica y tiempo. Razón y emoción*. Ariel, 2000.

<sup>26</sup> En BOZZANO, Horacio *Territorios posibles. Procesos, lugares y actores*. Editorial Lumiere, Buenos Aires, 2009, encontramos teoría, métodos y aplicaciones para el estudio del territorio entendido de esa forma.

entorno socioterritorial. BORJA señala que los derechos de los ciudadanos se han ampliado a muy diversas cuestiones derivadas de esa relación con el entorno<sup>27</sup>. Cómo modificar aspectos del mismo, que es lo deseable, que es lo posible, estará en disputa entre actores sociales.

**Gobernanza:** Si bien no hay aún un consenso generalizado sobre la utilidad de este concepto en la realidad latinoamericana, provisoriamente entendemos que plantea la creación de redes de actores estratégicos en la construcción de lo público. Es un concepto polisémico, que podría pensarse weberianamente como “tipo ideal”. Lo que nos interesa es, provisoriamente, entenderlo como una *promesa*.

Esta promesa estriba sobre la posibilidad de que la construcción de lo público en Argentina (y América Latina) involucre cada vez más mayores grados de horizontalidad y participación de actores en el marco de la diversidad que existe en nuestras sociedades.

Sin embargo, estos tres conceptos servirán al análisis de la seguridad/inseguridad en tanto puedan dar cuenta de las conflictividades sociales. Para ello, es necesario ante todo, no repetir el paradigma autoritario y romper con la *ilusión del orden*<sup>28</sup> para avanzar sobre la comprensión de la necesidad específica de gestión de los conflictos en democracia. En segundo lugar incluir los desafíos propios de los *lugares, actores y procesos* que involucran sin perder de vista el contexto, la necesidad de soluciones integrales y estrategias de intervención a largo plazo.

Dado que el presente latinoamericano y argentino en materia de seguridad está todavía lejos de establecer estos nuevos mecanismos aparentemente implícitos en el concepto de gobernanza para el área de la seguridad, justamente allí, en el horizonte de las conflictividades futuras y las potencialidades de gestión de las mismas la gobernanza promete que el Estado y la Administración Pública desarrollen nuevas competencias y talentos tanto en una perspectiva integral como en una perspectiva focal<sup>29</sup>, tanto como invita a que los individuos y grupos sociales se comprometan con los lugares que habitan para conocerlos, soñarlos y transformar sus realidades. En definitiva, buscamos avanzar teórico-empíricamente para poder crear nuevos compromisos de entendimiento, participación, acción y transformaciones virtuosas al respecto.

---

<sup>27</sup> Jordi BORJA en “Los desafíos del territorio y los derechos de ciudadanía” habla de una ampliación de derechos de la ciudadanía, entre los cuales incluye el derecho a la ciudad, a desarrollar una identidad colectiva, a la protección por parte del gobierno de proximidad ante las instituciones superiores y organizaciones y empresas prestadoras de servicios, entre otros (incluye el paradójico derecho a la ilegalidad), además del derecho de todos los residentes a tener el mismo status jurídico-político de ciudadano, diferenciándolo de la nacionalidad, status definido a partir de su relación con un territorio, un entorno social. Publicado en *La Factoría*, n°10, 1999-2000

<sup>28</sup> BINDER, A Op Cit. 2009. Pág. 4.

<sup>29</sup> Velásquez, E., “Gobernabilidad territorial y seguridad ciudadana en Bogotá”. Avances de investigación. Presentación Citas con el IFEA - Instituto Francés de Estudios Andinos. Bogotá. 2006b

## BIBLIOGRAFIA

- ABAL MEDINA, Paula “Notas sobre la noción de resistencia de Michel de Certeau” *Kairos Revista de Ciencias Sociales*. Publicación de la Universidad Nacional de San Luis, año 11, n° 20. Noviembre de 2007
- BINDER, Alberto *Política criminal: de la formulación a la praxis*, Buenos Aires 1997
- \_\_\_\_\_ El control de la criminalidad en una sociedad democrática. Ideas para una discusión conceptual.2009.
- BLANCO, Ismael Políticas urbanas de inclusión socio-espacial. La experiencia de Barcelona X Congreso Internacional del CLAD sobre la Reforma del Estado y de la Administración Pública, Santiago de Chile. Octubre de 2005. Disponible en la Biblioteca Virtual TOP. <<http://www.top.org.ar>>
- BORJA, Jordi “Los desafíos del territorio y los derechos de ciudadanía” *La Factoría*, n°10, 1999-2000
- BOZZANO, Horacio *Territorios posibles. Procesos, lugares y actores*. Editorial Lumiere, Buenos Aires, 2009
- BRICEÑO LEON, Roberto “La nueva violencia urbana de América Latina” *Sociologías*, Porto Alegre, ano 4, n° 8, jul/diez 2002, p. 34-51 Disponible en: < <http://www.scielo.br/pdf/soc/n8/n8a03.pdf>>
- CARAM, Mariana y PEREZ, Soledad A. “Entre el riesgo ambiental y el riesgo social: buscando una salida a la tenencia irregular”. *Revista Argentina de Sociología* [online]. ene./jun. 2006, vol.4, n°.6, p.50-64. Disponible en: <[http://www.scielo.org.ar/scielo.php?script=sci\\_arttext&pid=S1669-32482006000100005&lng=es&nrm=iso](http://www.scielo.org.ar/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S1669-32482006000100005&lng=es&nrm=iso)>.
- CARRANZA, E “Políticas Públicas en materia de seguridad de los habitantes de América Latina” *Revista Nueva sociedad*, n° 191. Mayo - junio 2004
- FLEURY, Sonia La ciudad de los ciudadanos X Congreso Internacional del CLAD sobre la Reforma del Estado y de la Administración Pública, Santiago de Chile, Octubre de 2005. Disponible en la Biblioteca Virtual TOP.<<http://www.top.org.ar>>
- FOUCAULT, Michel *Vigilar y Castigar*. México, Siglo XXI, 1976.
- \_\_\_\_\_ *Seguridad, territorio y población*, Curso en el college de France 1977-1978 s/d
- FRAILE, Pedro. “La percepción de seguridad: entre el delito, el conflicto y la organización del espacio”. Scripta Nova. Revista Electrónica de Geografía y Ciencias Sociales. Barcelona: Universidad de Barcelona, vol. XI, n°. 245 (62). Agosto 1 de 2007. Disponible en <<http://www.ub.es/geocrit/sn/sn-24562.htm>>
- \_\_\_\_\_(coord) -Quim Bonastra (coord.), Celeste Arella (coord.), Gabriela Rodríguez Fernández (coord.) *Paisaje ciudadano, delito y percepción de la inseguridad, Investigación interdisciplinaria del medio urbano*. Dykinson, Universitat de Barcelona,2007
- JANOWITZ, Morris “Teoría social y control social”. *Delito y Sociedad. Revista de Ciencias Sociales*, N°6/7, 1995. (Traducción: Juan Pegoraro. revisión de Máximo Sozzo)
- MAYNTZ, Renate “El estado y la sociedad civil en la gobernanza moderna”. Revista del CLAD Reforma y Democracia. N°21, Caracas, octubre de 2001
- MELOSSI, Dario *El estado del control social*, Siglo XXI, México, 2003.
- LAHOSA, Josep M<sup>a</sup> “Delincuencia y ciudad. hacia una reflexión geográfica comprometida”. *Biblio 3w Revista bibliográfica de geografía y ciencias sociales*, Universidad de Barcelona Vol. VII, n° 349. Febrero 20 de 2002
- LINCK, Thierry La economía y la política en la apropiación de los territorios INRA – Systèmes de Décision pour le Développement 20250 CORTE Francia
- PEGORARO, Juan S.. “Las relaciones sociedad-estado y el paradigma de la inseguridad” en *Revista Delito y Sociedad*, n° 9-10. 1997
- \_\_\_\_\_ "Violencia delictiva, inseguridad urbana. La construcción social de la inseguridad ciudadana", en Nueva sociedad, No. 167, 2000.
- \_\_\_\_\_ "Inseguridad y violencia en el marco del control social". Espacio Abierto, vol.

10, n° 003, 2001.

- \_\_\_\_\_ "Una reflexión sobre la inseguridad" Argumentos 1 (2), mayo 2003.
- \_\_\_\_\_ y MUNAGORRI LAGUIA, Ignacio *La relación seguridad-inseguridad en centros urbanos de Europa y América Latina: Estrategias, políticas, actores, perspectivas y resultados*. Instituto Internacional de Sociología Jurídica de Oñati, Editorial Dykinson, 2004.
- PITCH, Tamar "¿Qué es el control social?" *Delito y Sociedad. Revista de Ciencias Sociales*, N°8, 1996. (Traducción: Máximo Sozzo)
- PORTINARO, Pier Paolo *Estado*. Léxico de política, Nueva Visión, Buenos Aires 2003.
- RIZO, Marta "Conceptos para pensar lo urbano: el abordaje de la ciudad desde la identidad, el habitus y las representaciones sociales" *Revista Bifurcaciones*, n°6, Chile, 2006.
- SANTOS, Milton *La Naturaleza Del Espacio. Técnica y tiempo. Razón y emoción*. Ariel, 2000.
- VANUELLO, Roxana "Un nuevo instrumento de evaluación psicológica, el cuestionario de inseguridad urbana (CIU)" *Revista Interdisciplinaria*, Centro interamericano de investigaciones psicológicas y ciencias afines. Año/vol 23, Buenos Aires, Julio 2006. pp17-45.
- VELÁSQUEZ, E., La gobernabilidad y la gobernanza de la seguridad ciudadana. Hacia una propuesta operacional. Borradores de Método. Editor Fundación Método, N° 48, Noviembre 15 de 2007.

\_\_\_\_\_ Gobernabilidad territorial y seguridad ciudadana en Bogotá. Avances de investigación. Presentación Citas con el IFEA - Instituto Francés de Estudios Andinos. Bogotá. 2006b

- VILKER, Shila *Truculencia - la prensa policial popular entre el terrorismo de estado y la inseguridad*. Prometeo, 2006.

## OTROS DOCUMENTOS

- Sitio oficial de la Legislatura de la Provincia Río Negro <<http://www.legisrn.gov.ar>>
- Sitio oficial de la municipalidad de Cipolletti <<http://www.cipolletti.gov.ar>>
- Archivo del Diario Río Negro <<http://www.rionegro.com.ar>>
- Archivo del Diario La Mañana del Sur <<http://www.lmneuquen.com.ar>>
- Censo de Población y Viviendas Rincón de las Perlas. Ente para el Desarrollo de la Margen Sur, Cipolletti, 1999
- Guía del control parlamentario del sistema de seguridad pública. Instituto latinoamericano de seguridad y democracia (Ilsed), Foro Parlamentario sobre armas pequeñas y ligeras, auspiciado por PNUD. Septiembre de 2007
- Las Perlas. Documento final del pre diagnóstico. M.Sc. José Antonio Merino, Universidad Nacional del Comahue, Lic. Gabriela Torre, Universidad nacional del Comahue. Psic. Social Elena de Diego, Hospital de Cipolletti. Diciembre, 2001
- Proyecto Estratégico Territorial de Río Negro. Modelo actual y modelo deseado. Secretaría de planificación y control de gestión, Gobierno de la provincia de Río Negro. Octubre 2006
- Proyecto: Sensibilización en rincón de las perlas. Pre diagnóstico y diagnóstico de problemas, soluciones y visiones de la comunidad. Ente de Desarrollo para la Margen Sur, Cipolletti, 2001
- MARTINEZ GUARINO, Ramón El plan del plan. Planificación estratégica, instrumento del desarrollo regional. Tercer Encuentro de Entes de Desarrollo de Río Negro, Gobierno de la Provincia de Río Negro y Consejo Federal de Inversiones (CFI), 16-18 de noviembre de 2006
- CORES, Angélica. Planificación para el desarrollo local aglomerado Las Perlas Diplomatura de desarrollo local y economía social – FLACSO Trabajo Práctico 1=Análisis de casos de desarrollo local. 2007
- Balsa las perlas. Problemática: escasez de agua potable Trabajo Final Integratorio Escuela de operadores sociales en ecología y cultura. EVARISTO, Gustavo A.- GILARDI, Daniel - PAILLALEF, Adrián - PIROGIV, Iván - SIERRO, Rubén A.. Neuquén. Diciembre 2003