UNIVERSIDAD DE LA REPÚBLICA FACULTAD DE CIENCIAS SOCIALES DEPARTAMENTO DE TRABAJO SOCIAL

Tesis Licenciatura en Trabajo Social

Prevención del delito mediante la participación ciudadana, ¿es posible?: aproximación al análisis de las propuestas desarrolladas en nuestro país.

Ana Gabriela Balbis Morales

Tutor: Adela Claramunt

Índice

Pagi	ina
ntroducción2	
CAPITULO I - Cuestión Social, políticas sociales e inseguridad ciudadana5	
I. 1. Inseguridad y miedo como expresiones de la Cuestión Social en el Siglo XXI5	
I.2. Las Políticas Sociales en un atípico escenario para afrontar las consecuencias de la Cuestión Social12	
CAPITULO II- Participación Ciudadana y Seguridad Ciudadana una nueva combinación17	
II.1. Concepto de Participación Ciudadana 17 II.2. Niveles 19 II.3. Tensiones 20 II.4. Condiciones necesarias para participar 20 II.5. Funciones. Representatívidad- Legitimidad- Resultados 22 II.6. Seguridad Ciudadana. Contexto y nuevo enfoque 26	
CAPITULO III. Políticas de Participación Ciudadana para la Prevención del Delito	
III.1. Enfoque y objetivos de las políticas de participación ciudadana para la prevención del delito	
CAPITULOIV. Reflexiones Finales61	
GLOSARIO	
DIDLIOGRAFIA	

INTRODUCCION

Este trabajo se elabora como parte de los requerimientos curriculares para la aprobación de la Licenciatura de Trabajo Social en la Facultad de Ciencias Sociales de la Universidad de la República.

En el mismo se pretende <u>analizar el funcionamiento de las "políticas de participación ciudadana para la prevención del delito"</u> dado que es uno de los ejes estratégicos de las políticas que en materia de Seguridad se implementan desde el Estado, así como de las iniciativas que se promueven desde la sociedad civil organizada para ampliar su incidencia en temas de gran interés público.

Es importante destacar que desde el Trabajo Social (al menos en nuestro país) no hace mucho tiempo que se comenzó a intervenir en esta temática. En principio el rol del Trabajador Social es de atención primaria a la demanda y "facilitador" de procesos participativos ligados a la prevención del delito, coordinando y articulando intra e inter institucionalmente, como así también asumiendo la dirección de esos procesos, fomentando la búsqueda de soluciones a los problemas de convivencia y realizando una tarea de promoción de los derechos humanos.

En toda América Latina se cuenta con experiencias de este tipo, siendo un factor común para su emergencia las condiciones generadas al comenzar los procesos de transición de dictaduras militares a gobiernos legitimados democráticamente. En ese momento, el eje del debate se traslada desde la llamada doctrina de la seguridad nacional a la construcción de una doctrina de seguridad ciudadana en democracia. Uruguay ha sido tardío en implementar estas políticas, dado que comienzan a visualizarse a partir de mediados de 1990, mientras que en otros países de la región se implementaron en forma inmediata a los procesos de democratización.

Las causas que inciden en la incorporación de la participación ciudadana para la prevención del delito, se estudiarán a lo largo de este documento, describiendo algunas de estas políticas en la región y analizando las dos experiencias uruguayas, para así desentrañar cuales son los límites y posibilidades de las mismas.

Las políticas de participación ciudadana para la prevención del delito, se encuentran atravesadas por algunos aspectos claves, entre los que se destacan: la cuestión social, las políticas sociales, la participación, la dicotomía seguridad – inseguridad, la exclusión, el miedo.

En primer lugar, en este trabajo se trata el concepto de cuestión social, dado que se entiende que la inseguridad, la violencia, la delincuencia, son expresiones de la misma. Se considera que se pueden distinguir dos dimensiones de la inseguridad: <u>la objetiva</u> en el sentido de la información que proporciona el dato (por ejemplo los informes que surgen del Observatorio Nacional sobre Violencia y Criminalidad- Uruguay, el cual se encarga de sistematizar y analizar los datos relativos a la Seguridad Ciudadana), y <u>la subjetiva</u> ligada a la vivencia del miedo, de la incertidumbre. Se analiza también la relación entre cuestión social y políticas sociales, entendiendo que las últimas buscan el acuerdo entre sectores sociales y por otra parte son formas de controlar la insatisfacción de la población. A su vez se distinguen las funciones de las políticas sociales, cual es su origen, como afectan a diferentes grupos sociales, que actores intervienen en el surgimiento e implementación de una política social, tomando en cuenta que existe un proceso: DEMANDA-LUCHA-NEGOCIACION-OTORGAMIENTO (Pastorini, 2000).

En el segundo capítulo se examina el concepto de participación ciudadana, los diferentes niveles de la misma, sus funciones, tensiones que existen entre el discurso y las condiciones necesarias para participar, intentando responder la siguiente interrogante: ¿a qué contribuyen las políticas de participación ciudadana? Asimismo, se plantean algunos aspectos de la seguridad ciudadana, su concepto, el cambio de paradigma sobre la misma, el pasaje de un paradigma represivo a un nuevo enfoque que hace énfasis en los derechos humanos y la corresponsabilidad entre sociedad – policía (Estado) para la prevención del delito. Intentando establecer la relación entre participación ciudadana y seguridad ciudadana.

Por último, luego de analizar las anteriores dimensiones, se aborda el análisis de las políticas de participación ciudadana para la prevención del delito. En primer lugar se describen algunos ejemplos latinoamericanos a nivel regional (Argentina, Brasil y Chile); se analizan las experiencias nacionales las cuales tienen puntos de contacto pero también varios desencuentros. Es aquí donde se plantean una serie de interrogantes que se tratan de responder: ¿que implica este tipo de participación? ¿a quién está dirigida? ¿es viable y sostenible en el tiempo o solamente un paliativo? ¿pueden dar respuestas por sí mismas o solamente generar una sensación de "pseudo seguridad" en quienes participan? En fin, dejar planteadas sus posibilidades y sus límites.

Para ello se propone realizar un trabajo de tipo monográfico —supone estudiar un tema desde cierto punto de vista (Eco,1989)-, basado en el análisis y discusión teórica. A través de la investigación bibliográfica de aproximación a la temática seleccionada, se procura habilitar el análisis teórico y la reflexión, intercambiando con los aprendizajes efectuados durante la formación en la Licenciatura de Trabajo Social y la experiencia personal de la autora acumulada a través de las intervenciones realizadas en proyectos de participación en seguridad ciudadana.

No se pretende agotar aquí todas las aristas y miradas posibles de la temática seleccionada y la lectura está orientada fundamentalmente por el aporte de algunos autores y documentos claves.

CAPITULO I

CUESTIÓN SOCIAL, POLÍTICAS SOCIALES E INSEGURIDAD CIUDADANA

En este primer capítulo, se pretende analizar el concepto de cuestión social en relación a las nuevas problemáticas que presenta en el siglo XXI, acerca de las cuales cabe preguntarse si son realmente "nuevas" o son reediciones de problemáticas de antigua data. Las dimensiones analizadas son la inseguridad y el miedo, las cuales se consideran expresiones de la cuestión social, así como la exclusión social presente en estos procesos. Si bien ciertos grupos sociales, etarios, por sexo, etc., son más vulnerables a estas problemáticas, se debe reconocer que en mayor o menor medida los términos "inseguridad", "violencia", "delincuencia", "miedo", hacen a la cotidianeidad de los ciudadanos.

A su vez se plantea la relación existente entre política social y cuestión social, entendiendo que las primeras surgen para atender las consecuencias de la última. Se pretende una aproximación al concepto de política social, a sus funciones, cómo y donde surgen, qué consecuencias tienen sobre las decisiones de la población. Así se intenta explicar que el objeto de estudio de este trabajo si bien no es catalogado estrictamente como política social, dado que proviene de una institución históricamente ligada a mantener el orden y ser el aparato represivo del Estado, está atravesado por los elementos que constituyen a las mismas, en el sentido que buscan atender ciertas manifestaciones de la cuestión social trascendiendo la represión y la coerción. Es decir, que en sentido amplio, conforma una política social.

I.1. Inseguridad y miedo como expresiones de la Cuestión Social en el Siglo XXI

A partir de los 90´, vemos los conflictos propios de una época donde el cambio afecta a los grupos sociales, conformando una sociedad más compleja y heterogénea, donde cada vez se notan más las desigualdades, inequidades y quiebres, que se manifiestan en nuevas formas de pobreza. "El aumento del desempleo, la puesta en cuestión del contrato de tiempo indeterminado, el crecimiento del empleo informal, el debilitamiento del rol de los sindicatos, la disminución de la presencia del Estado en áreas claves de la política social, la pérdida de calidad educativa para los más pobres y la creciente dificultad de la escuela para vincular a los jóvenes con el empleo, junto con el

empobrecimiento y el aumento de la inequidad en la distribución del ingreso, han transformado sustancialmente la naturaleza del lazo social. Paralelamente se observan cambios en las prácticas culturales y políticas de los sectores populares. De modo que, a la hora de actuar sobre la cuestión social, las tareas que se imponen en materia de políticas públicas tampoco son las mismas" (Merklen, 1999:4).

Según Pastorini (2001:73), "la cuestión social, entendida como conjunto de problemas sociales, políticos y económicos que se generan con el surgimiento de la clase obrera dentro de la sociedad capitalista, no es una problemática nueva. Se relaciona directamente a las propias secuelas del orden burgués, es decir, se refiere a los aspectos derivados del proceso de constitución y desarrollo del propio capitalismo. Así, las acciones estatales destinadas a atender la cuestión social tienen como objetivo asegurar las condiciones necesarias para el desarrollo del capitalismo y las consecuentes concentración y centralización del capital, y no sólo corregir los efectos negativos de este proceso"

Castel (1997:19-20) se refiere a una nueva versión de la cuestión social, indicando que esos cambios que se van dado con la complejización de la sociedad, muestran "una nueva problemática, pero no otra problematización". Define la cuestión social como "...una aporía fundamental en la cual una sociedad experimenta el enigma de su cohesión y trata de conjurar el riesgo de su fractura. Es un desafío que interroga, pone de nuevo en cuestión la capacidad de una sociedad (lo que en términos políticos se denomina una nación) para existir como un conjunto vinculado por relaciones de interdependencia"

En cambio Rosanvallon (1995), denomina nueva cuestión social al conjunto de problemáticas derivadas de la caída del Estado Providencia, Estado de Bienestar o Welfare State y señala que existen nuevos fenómenos, diferentes a los del siglo XIX, por eso una "nueva cuestión social", destacando la exclusión, el desempleo, la vulnerabilidad, como estados permanentes, al que además se le podría agregar la inseguridad. Es decir que además que hay un cambio en el mundo del trabajo, en la forma de relacionarse el trabajador con el capitalismo, las posibilidades de inclusión social disminuyen, como así también las redes de protección. Es a partir de los años 70, que "esta serie de cambios se dan en medio de la globalización de la concepción neoliberal de la economía, el regreso a la noción de Estado Mínimo, de entronización de las leyes del mercado, etc. El equilibrio fiscal, entre otros, comienza a transformarse en una idea-fuerza que desciende

desde los organismos internacionales para regular las políticas de los países, aún los europeos. La atención de la cuestión social, entonces, comienza a aparecer identificada con la noción de gasto social, inevitablemente dotada de una aureola de gasto improductivo" (Marcón, 2004. Servir en la nueva cuestión social. En http://www.cuestionsocial.com.ar/articulos.htm.).

La nueva cuestión social comienza a tomar la forma de exclusión social. Para Castel la exclusión social —a la que el autor se refiere como desafiliación- designa todas las formas de miseria vigentes en el mundo. La desocupación de larga duración, el joven en conflicto con la ley penal, el viejo sin cobertura social, son los desafiliados por lo que la exclusión (o desafiliación) se transforma en la cuestión social por excelencia. Sostiene que las actuales formas de exclusión nos remiten a las viejas categorías de la cuestión social. Pierre Rosanvallón diría que ser excluido es no contar para nada, no ser considerado como útil a la sociedad, ser descartado de la participación.

En América Latina, la exclusión social es un fenómeno que han padecido grandes sectores de la población, pero se hace más notable con la aplicación de políticas neoliberales.

De acuerdo a Quinti (en Ziccardi, 2001:99) la exclusión social refiere a un "fenómeno producido por la interacción de una pluralidad de procesos (o factores) elementales que afectan a los individuos y a los grupos humanos, impidiéndoles acceder a un nivel de calidad de vida decente, y/o participar plenamente, según sus propias capacidades, en los procesos de desarrollo" lo cual "adquiere sentido en el contexto de la globalización que segmenta y polariza el todo social, al incorporar a algunos sectores de la población en la economía, la cultura, la tecnología internacionalizada y excluir a grandes mayorías para acceder o ejercer una o todas estas dimensiones".

Carlos H. Filgueira (1998:157) incorpora el tema de la vulnerabilidad social señalando una dicotomía entre "viejas y nuevas vulnerabilidades (...) Las viejas vulnerabilidades no desaparecieron ni fueron reemplazadas por nuevas vulnerabilidades. Más bien, las viejas ofrecen la base sobre la cual se generan las nuevas. Esta combinación de lo viejo y lo nuevo engendra nuevas estructuras de vulnerabilidad".

Así coexisten también las viejas y nuevas desigualdades, las "tradicionales": producto de las grandes diferencias de ingreso entre las clases sociales, las que actualmente se han modificado y ampliado; por otra parte las nuevas desigualdades:

desaparición del modelo clásico asalariado, lo que implica mayor desocupación y precarización del trabajo; mujeres integradas a la economía aceptando menor remuneración que los hombres; desigualdades geográficas entre regiones de un país o áreas en una ciudad; prestaciones sociales condicionadas a los recursos de un beneficiario potencial; el acceso diferenciado a la salud, vivienda, servicios públicos, transporte, etc. Estas desigualdades generan mayor exclusión en aquellos grupos con escaso capital social¹.

Esas transformaciones fueron acompañadas por cambios en las formas de tratamiento de la cuestión social, hecho que ha tenido importantes consecuencias. Hacia 1980 comienza un redescubrimiento de la cuestión social que, significativamente, pasó a ser considerada en términos de pobreza. El crecimiento de las tasas de pobreza se convirtió en la preocupación central y el problema pasó a ser enfocado exclusivamente en torno a la figura del pobre.

Según Filgueira (1998:158) "La pobreza en América Latina (...) surge de la incapacidad de las naciones de la región para incorporar a sectores significativos de la población tanto en el mercado como en el sistema socio político, causando marcados déficit en las capacidades, habilidades e instrumentos políticos".

Hasta fines de los años 60, las sociedades del Cono Sur se habían distinguido por una importante movilidad social, el éxito de sus sistemas escolares, una temprana industrialización, el desarrollo del mercado urbano de trabajo, y la casi inexistencia de comunidades rurales importantes. Esto tuvo un importante correlato en la cultura de los sectores populares que mayoritariamente se socializaban en el mundo del trabajo; el cual - asociado a una fuerte relación entre los sindicatos y el Estado -, era la principal fuente de integración social, junto a la familia. La creencia en el progreso y el sentimiento de pertenencia a una nación, un país o una república constituyeron valores esenciales de esas categorías. Es este conjunto de vínculos sociales y su cultura lo que comienza a deteriorarse hacia mediados de los 70. La crisis desató un conjunto de problemas sociales que no sólo aún no han encontrado solución, sino que en algunos casos se han

Es la capacidad de una persona para movilizar la voluntad de otras personas en su beneficio sin recurrir a la fuerza o a la amenaza de la fuerza. Para precisar los alcances de la noción conviene señalar que el monto del *capital social* que puede movilizar una persona está en relación directa con tres factores. Uno de ellos es la extensión de obligaciones o derechos que genera la expectativa de recibir recursos de otras personas. Otro es la intensidad de los lazos que vinculan a las personas en las redes y la fuerza de las normas que regulan sus interacciones, lo que tiene que ver con la mayor o menor importancia de las sanciones que se aplican a los que no cumplen con las expectativas de reciprocidad. El último factor se refiere a la significación de los recursos que circulan en las redes en términos de su mayor o menor capacidad para facilitar el logro de las metas de los miembros (Katzman, 2000:18)

profundizado. Tal es el caso de la violencia que pasó de ser violencia política (Terrorismo de Estado) en los 70 y principios de los 80 a una violencia criminal en los 90.

En los 90` aflora el aumento de la violencia criminal y la inseguridad, tema que comienza a manifestarse como una de las mayores preocupaciones de los ciudadanos. Tiene sus manifestaciones más claras en las ciudades, "...llegando a desplazar en importancia a otros problemas como contaminación ambiental, desempleo e incluso a la pobreza" (Acero, 2006).

Entonces, la inseguridad es una manifestación de la cuestión social, la cual contiene diferentes expresiones a su interior. En los últimos tiempos se ha visto incrementada la sensación de inseguridad, lo que según Castel (2004:12) "tiene efectos sociales y políticos que por cierto, forma parte de nuestra realidad y hasta estructura en gran medida nuestra experiencia social".

Esta problemática de la inseguridad, en su sentido amplio, se ubica como consecuencia de la conjunción de:

- El aumento de los índices delictivos durante la década de los 90
- Crisis de legitimidad de las instituciones públicas encargadas de la seguridad y la justicia
- El papel de los medios masivos de comunicación en su forma de dar la noticia, aumentando la "sensación térmica", que a veces genera un miedo subjetivo, hasta una especie de sicosis, que en muchos casos no concuerda con lo que muestran los datos, sino que tiene que ver con la espectacularidad de la noticia.
- A partir de los 80 se hace cada vez más difícil estar asegurado contra los riesgos sociales: accidente, enfermedad, desempleo, siendo consecuencia directa de los cambios en el mundo del trabajo, de la expansión del neo liberalismo y el desmoronamiento del Estado de Bienestar.
- la política neo liberal, contribuye a la problemática, exaltando al mercado, para lo que los actores sociales se retrotraen a la esfera privada, evidenciándose en la sociedad civil, el resurgimiento del individualismo, legitimando los intereses privados.
- La emergencia de nuevos riesgos: industriales, tecnológicos, sanitarios, ecológicos.

Las segmentaciones sociales con más pobreza e inequidades amenazan la prosperidad y la gobernabilidad de la democracia, aparece la separación entre la sociedad y la política y el clima de desconfianza colectiva. La aceptación de la democracia convive con la ineficacia del sistema para resolver los problemas sociales, se hace presente un proceso de degradación de la sociedad en el que se enfrentan exclusión – inclusión, desplazando hacia la pobreza a sectores significativos de la población.

En las zonas urbanas el fenómeno de la pobreza es más notable, no solamente en número sino también en intensidad, los pobres son hoy más pobres que hace 20 años atrás. Existe un proceso de urbanización desordenado, sin planificación que ha generado la aparición de asentamientos irregulares que no cuentan con servicios básicos ni las condiciones mínimas para vivir decorosamente. La ciudad crece, no se crean puestos de trabajo ni servicios adecuados, lo que lleva a una crisis de integración. De acuerdo a Vanderschueren (1994), uno de los síntomas de la desintegración es el aumento de la delincuencia, la cual afecta a los barrios pobres en forma más notoria que a los residentes de barrios de clases "acomodadas". Un delito contra la propiedad (un robo de un auto, asalto a un banco), si bien se muestra más espectacular cuando se da en zonas céntricas o de clase media, cuando se da en un barrio pobre resulta ser más impactante para sus pobladores, así se trate de objetos de menor valor (un reloj, una garrafa, etc), dado que además de robarles lo poco que tienen, al ser parte de su cotidianeidad, crea un sentimiento permanente de inseguridad e impotencia, ya que con los únicos recursos que cuenta son la fuerza pública (cuando con suerte son atendidos), la justicia por mano propia o la resignación.

En este sentido para Castel (2004:69), "Los barrios sensibles acumulan los principales factores causantes de inseguridad: fuertes tasas de desempleo, de empleos precarios, y de actividades marginales, hábitat degradado, urbanismo sin alma,(...) visibilidad de prácticas delictivas ligadas al tráfico de drogas y a los reducidores, frecuencia de las "incivilidades", de momentos de tensión y de agitación, y de conflictos con las "fuerzas del orden", etc. La inseguridad social y la inseguridad civil se superponen aquí y se alimentan recíprocamente."

La delincuencia, la inseguridad civil, la violencia y la forma en que estas se expresan en la actualidad, crean cambios en la subjetividad de la gente. Rebellato (2000:24) detalla algunos de esos cambios: "...el terror a la exclusión, que se expresa en la disociación de vivir bajo la sensación de lo peor (...); el fortalecimiento de nuevas patologías ligadas a la violencia como forma de rechazo de una sociedad excluyente,

autodestructiva; la violencia como expresión de la competitividad, pues se pierde el valor del otro como alteridad dialogante y se lo reemplaza por el valor del otro como alteridad amenazante".

Frente al otro "diferente", "amenazante" y "peligroso" se construye un "nosotros", "gente normal" que se relaciona entre sí y busca en esta exclusividad la protección del peligro que supone la mezcla. Al respecto dice Bauman (2007:93): "...los `otros´ (...) son fuentes de las que emana una amenaza vaga y difusa para nosotros, lejos de transmitirnos una sensación de seguridad y protección frente al peligro. Ni esperamos solidaridad alguna de ellos ni despiertan en nosotros solidaridad alguna cuando los vemos".

El miedo paraliza, produce inseguridad ya que condiciona a no oír, no hablar, no ver, no intervenir, dejando de lado la solidaridad y alejándose cada vez más unos de otros, llegando a naturalizar situaciones de violencia, perdiendo la capacidad de sorprenderse frente a ella. Esto se basa en la desconfianza, se trata de evitar y vigilar al "otro amenazante" generando la imagen y la vivencia de ciudad peligrosa, permitiendo así la integración del miedo a la vida cotidiana y se activan formas de respuesta que, pueden garantizar la protección y la supervivencia, pero también llevan a que los ciudadanos sean cada vez más temerosos de los otros y de la ciudad misma, de los encuentros casuales y lo inesperado, de lo desconocido y distante y, cada vez más también, de lo conocido y próximo, el temor que produce la incertidumbre.

Señala Bauman (2007:11) que "El miedo es más temible cuando es difuso, disperso, poco claro; cuando flota libre sin vínculos, sin anclas, sin hogar ni causa nítidos; cuando nos ronda sin ton ni son; cuando la amenaza que deberíamos temer puede ser entrevista en todas partes, pero resulta imposible de ver en ningún lugar concreto. "Miedo" es el nombre que damos a nuestra incertidumbre: a nuestra ignorancia con respecto a la amenaza y a lo que hay que hacer -a lo que puede y no puede hacerse- para detenerla en seco, o para combatirla, si pararla es algo que esta ya más allá de nuestro alcance".

Inseguridad y miedo se retroalimentan en la vida cotidiana de los ciudadanos, dos expresiones de la cuestión social extendidas y profundizadas en el siglo XXI, que afectan en mayor o menor medida a la población, atentan contra los lazos de sociabilidad, los espacios de construcción de ciudadanía y el mantenimiento de la democracia.-

I.2 Las Políticas Sociales en un atípico escenario para afrontar las consecuencias de la Cuestión Social.

Según Potyara Pereira (2000:149), "cuando hablamos de política social, estamos haciendo referencia a aquellas modernas funciones del Estado capitalista – imbricado en la sociedad- de producir, instituir y distribuir bienes y servicios sociales catalogados como derechos de la ciudadanía".

Las políticas sociales, son concebidas más allá de su función social, como mecanismos que contienen a su interior tanto procesos políticos, como económicos. Son funcionales al sistema social imperante, pensadas como mecanismos que otorgan legitimidad a los grupos de poder, controlando y subordinando a los sectores populares. Juegan el papel ficticio, en algunas ocasiones, de mejorar las condiciones de vida de los sectores más deteriorados por las decisiones económicas adoptadas por el poder político.

Así, las Políticas Sociales tienen como meta las manifestaciones de la cuestión social, es decir aquel conjunto de problemáticas sociales, políticas y económicas que se generan en el surgimiento de la clase obrera como sujeto político, dentro de la sociedad capitalista.

De acuerdo con Netto (en Pastorini, 2000), las políticas sociales, otorgan el soporte necesario al orden sociopolítico, dan al Estado la imagen de "social". Es una imagen fragmentada, debido a la fragmentación de la cuestión social, en diferentes problemas sociales, dejando solamente la posibilidad de atacar las refracciones y no las causas de la cuestión social.

Partiendo de la fragmentación de la realidad, pensando en el desarrollo económico y "social" y subordinando las necesidades sociales a los imperativos económicos capitalistas, los gobiernos de corte neo liberal, hacen un diagnóstico fraccionado de la cuestión social y buscan soluciones fragmentadas a los problemas sociales de cada clase social, entonces las políticas son cada vez más focalizadas. En estos casos, las políticas sociales no generan derechos, actúan en situaciones específicas y luego se retiran². Con estas nuevas políticas sociales, la ciudadanía y el conjunto de derechos que esta implica están en discusión, poniéndose en cuestión su legitimidad.

Las políticas sociales representan una doble lógica de consenso y coerción, por un lado se busca el acuerdo entre sectores sociales y por otra parte es una forma de

² Se refiere a las políticas sociales de corte neoliberal, no se analizan los cambios de los últimos años, aunque es posible visualizar líneas de continuidad.-

controlar la insatisfacción de la población. Según Pastorini (2000), tienen tres funciones: social, económica y política, analizándolas desde una perspectiva de totalidad.

- Social: "prestar servicios sociales y asistenciales necesarios para la población, como de otorgar un complemento salarial a los sectores más carentes de la población" (2000:216). Esta función oculta las reales funciones de las políticas sociales en la sociedad capitalista, "redistribuyendo" recursos, "disminuyendo" desigualdades sociales, lo que solamente tiene un efecto paliativo sobre los problemas de los sectores más carenciados de la población.
- Económica: "contribuyen para contrarrestar el subconsumo, para el abaratamiento de la fuerza de trabajo y consecuentemente para aumentar la acumulación ampliada del capital. "...sus programas de "ayuda social" (como las transferencias de bienes y recursos), subsidios y subvenciones, tienen como uno de los objetivos principales el de contribuir con la reproducción de la fuerza de trabajo" (2000:217).
- Política: "Por su intermedio se obtiene una mayor integración de los sectores subalternos a la vida política y social, y por lo tanto, al orden socioeconómico, estableciendo patrones de participación, instancias donde participar, etc., en definitiva son todas formas de limitar la real participación, al mismo tiempo que elimina y genera una mayor adaptación al orden establecido, obteniendo así un sentimiento de pertenencia y lealtad de los sujetos con el sistema del que forman parte y sobre el cual "deciden" (2000:218-219). Lo cual se concibe como una forma de "control social", intentando así limitar la participación de las clases subalternas, es un mecanismo que propicia una participación ficticia o instrumental, haciendo creer a los involucrados que sus intereses cuentan en la elaboración de las políticas sociales. También se puede entender como forma de prevenir el conflicto social

En el Estado de Bienestar –en el período de 1945 a 1973- las Políticas Sociales podrían concebirse como una responsabilidad estatal para asegurar los mínimos básicos de protección social para sus ciudadanos. En cambio en el Estado Neoliberal –de mediados de los años 70 hasta la actualidad-, la característica más sobresaliente, sería una reforma estatal, en la cual el Estado tenga una intervención más débil, dándole así más independencia al mercado. Aparecen como características de estas políticas

neoliberales la focalización, la privatización, la descentralización, la cooperación público privado, entre otras.

El aumento del desempleo, del trabajo informal, los recortes salariales, el crecimiento de la pobreza y la miseria, provocan el aumento de las demandas de la población, a partir de los años 90 ha disminuido la inversión de los gobiernos para políticas públicas, desmantelando las políticas sociales, reforzando así el proceso de "asistencialización – privatización" de la seguridad social. Lo único que debe hacer en cuanto a Seguridad Social, es proporcionar un mínimo de bienestar, preferentemente a los indigentes, siempre que se compruebe tal situación, además de producir los servicios que los privados no pueden o no quieren producir y que son de apropiación colectiva (Baraibar, 2003). Actualmente nos enfrentamos a las consecuencias de las políticas implementadas a partir de los 90, que el gobierno de nuestro país intenta revertir y de hecho se pueden nombrar algunas cifras positivas al respecto:

- "el gasto social en políticas públicas vinculadas a derechos humanos registró un aumento del 58,2% durante el período 2004-2007" (www.mides.gub.uy)
- Hubo un descenso del 25% (16.427 personas) de la población indigente, asimismo una reducción del número de personas en situación de pobreza (300.000 personas) en el mismo período. (www.ine.gub.uy)
- Uruguay está primero entre 21 países de América Latina y el Caribe en el Índice de Evaluación de Cumplimiento Gubernamental³ (IECG), es decir que el gobierno logró avances en descentralización y gobiernos locales, acceso a la información pública y fortalecimiento de la participación de la sociedad civil. (Diario El País, 07/02/2009).

Desde las políticas sociales de corte neo liberal, en general, no se promueve el concepto de derechos sociales, el disfrute de los beneficios es a cambio del trabajo o de pago, por esa razón el neoliberalismo se opone a la universalidad, igualdad y gratuidad de los servicios sociales. Ante esta condición surgen, diversos actores sociales, que presentan diferentes demandas y luchan por sus propios intereses, la sociedad comienza a generar diferentes mecanismos para esto.

³ Es una herramienta diseñada para monitorear desde la sociedad civil el grado de implementación de los mandatos emanados de las Cumbres de las Américas en cuatro áreas: acceso a la información pública, descentralización, libertad de expresión y fomento a la participación social. Su valor máximo es de +3 y el mínimo de -3.

Lo anterior lleva a preguntarse: ¿de donde surgen las políticas sociales? ¿como influyen estas sobre los diferentes grupos sociales? ¿en que forma afectan el desarrollo sociopolítico subsiguiente? Al respecto Pierson (1993:3) sostiene que gran parte del PBI es filtrado por los programas de gobierno. El les llama "sistemas públicos masivos de obtención y distribución de recursos, a los que se le agrega el hecho de que los gobiernos ejercen una influencia fundamental en las relaciones sociales a través de un conjunto de prohibiciones y requisitos incontables pero dominantes. Esto hace que sea muy probable que (...) las nuevas políticas generen una nueva política". Esto tiene diferentes efectos sobre los grupos de interés, a los que una determinada política social podría inhibir o facilitar la formación y expansión de los mismos. "Las políticas públicas generan ganancias que significan una gran motivación para que los beneficiarios se movilicen a favor del mantenimiento o la expansión de una determinada política" (Pierson, 1993:3). Incluso muchos gobiernos llevan a estos grupos al proceso de toma de decisiones.

Otra respuesta que plantea Skocpol (en Pierson, 1993:5), es la transformación de las capacidades del Estado. "...debido a los esfuerzos oficiales realizados para implementar nuevas políticas utilizando arreglos administrativos nuevos o existentes... las políticas transforman o expanden las capacidades del Estado...afectan las perspectivas posteriores para la implementación política".

Del mismo modo, las políticas públicas proporcionan recursos y crean incentivos para los públicos masivos. "Las políticas pueden crear incentivos que estimulen el surgimiento de redes sociales y económicas elaboradas, aumentando enormemente el costo de adoptar alternativas que fueron en algún momento posibles e inhibiendo el éxito de un camino de la política actual. Las iniciativas políticas más importantes tienen consecuencias sociales trascendentales. Los individuos realizan compromisos en respuesta a determinados tipos de acción gubernamental" (Pierson, 1993:8). Es decir, que las políticas sociales implementadas por el gobierno pueden llevar a que los individuos tengan cierto comportamiento en función de las mismas.

Respecto al surgimiento de una política social, Pastorini sostiene que surge de las necesidades de los sujetos, transformadas en demandas presentadas al organismo competente, movilizando y presionando, estableciendo así una manifestación de la lucha de clases la que lleva a un proceso de negociación entre los sectores interesados. Pero este proceso puede existir en términos concretos o no. "Puede ocurrir que el Estado incorpore algunas de las demandas y reivindicaciones de los sectores subalternos y otorgue un beneficio o servicio a determinados grupos de individuos como consecuencia

directa de la demanda, de las luchas y de la negociación entre las partes involucradas" (Pastorini, 2000:229). Aunque muchas veces el Estado se anticipa a las demandas de las clases subalternas para evitar presiones y reivindicaciones, no quiere decir que el proceso DEMANDA _ LUCHA_ NEGOCIACION_ OTORGAMIENTO (planteado por la autora) no exista, sino que está presente de forma implícita ya que existe la posibilidad de que se genere dicho proceso si el Estado no actúa anticipadamente.

Es relevante plantear el papel de las políticas sociales como fuente de información, dice Pierson (1993:15) refiriéndose al argumento interpretativo de las políticas sociales : "Para el electorado, las políticas pueden producir una señal que les ayude a desarrollar las identidades, objetivos y estrategias políticas" pero a su vez señala que ese enfoque "no solo reconoce que todo desarrollo de políticas se da en un contexto de restricción informativa, sino que además reconoce que la distribución de esa información es muy desigual". La información genera poder, el Estado lo utiliza adelantándose a las demandas ciudadanas y tiene la posibilidad de facilitar u obstaculizar la comprensión de las políticas públicas por parte de los actores sociales para generar una respuesta de estos.

En el caso de la política pública que se analizará, el Estado se adelanta a la demanda de participar en el tema de la seguridad dado que en la región se han implementado modelos exitosos de participación ciudadana para la prevención del delito, además de que exista una preocupación real de la población por la inseguridad.

Aquí se utilizan los términos política social/ política pública, dado que el objeto de estudio es entendido como una política de Estado, pero cabe preguntarse ¿estamos frente a una política social? Se origina en una Institución históricamente responsable del mantenimiento del orden interno, pero que está procesando un cambio de paradigma que apunta a la prevención integral, a la promoción de los derechos humanos y a la generación de ciudadanía, promoviendo, de acuerdo a Sarmiento (2008:6) "una suerte de desmonopolización del problema de la seguridad, antes sólo en manos de las fuerzas policiales y del sistema penal".

En este sentido, se entiende que la inseguridad y la violencia, dan cuenta de fenómenos más amplios como la desigualdad y la exclusión –entre otros-, por lo que si bien este no es el ámbito típico de actuación de las políticas sociales es necesario vincularlo a las mismas, coordinar interinstitucionalmente para lograr un abordaje que apunte a la integralidad en el tratamiento de la cuestión social.-

CAPITULO II

PARTICIPACIÓN CIUDADANA Y SEGURIDAD CIUDADANA, UNA NUEVA COMBINACIÓN.

En este capítulo se desarrolla conceptualmente el término participación ciudadana (término que se considera más adecuado para el tema en estudio), así como a que niveles se participa, teniendo en cuenta que para cada nivel se necesitan ciertas condiciones, como por ejemplo: información, recursos etc. Se habla de participación en muchos y variados ámbitos, sin comprender cabalmente de qué se trata participar, de qué participación se trata, para qué se participa, qué se necesita para ello. En nuestro país y en la región existen varios programas que la pregonan y publicitan como la solución "mágica" a muchas problemáticas sociales, o al menos como una contribución fundamental en ese sentido.

A su vez se busca presentar un nuevo paradigma de Seguridad Ciudadana basado en un enfoque integral para la prevención del delito, dentro del cual la participación ciudadana cumple un rol fundamental.

II.1Concepto de participación ciudadana.

Se entiende, siguiendo a Velásquez que la participación se puede clasificar como popular y ciudadana.

La participación popular, es clasista, está referida a los trabajadores, y en su misión histórica de ser sujeto de transformación de la sociedad. Por otro lado, la participación ciudadana es la propia de los actores sociales que integran la sociedad, como, los nuevos movimientos que surgieron a partir de la década del 80, del siglo XX, entre ellos están los ecologistas, defensores de los consumidores, los sin techo o vivienda, es decir, tiene en cuenta los diferentes matices en que están distribuidos los sectores del campo popular. El surgimiento de los nuevos actores sociales podría darse debido a que (según algunos autores) el triunfo de la democracia representativa, como conjunto de mecanismos institucionales para la toma de decisiones colectivas, se ha dado más por falta de alternativas que por convicción. El desarrollo de estos nuevos actores se ha dado en un período de pérdida de confianza en las instituciones representativas, lo que se ha manifestado en abstención electoral, dificultad del Estado para procesar nuevas demandas (consecuencias de la nueva cuestión social), crisis de

confianza en las instituciones y partidos políticos. Seguimos teniendo las mismas instituciones de hace 50 años, tienen un discurso modernizador pero que en la práctica se da muy lentamente, siguen prendidas al pasado, por lo que no se adaptan a la realidad.

Dentro de este discurso modernizador y buscando "aggiornarse" es que cada vez tenemos más instrumentos participativos con diferentes grados de implantación (presupuestos participativos, descentralización municipal, accountability, participación comunitaria en seguridad pública, etc).

Otro elemento importante es la lucha por el poder, según la participación popular, el proceso de participación se desarrolla en la esfera de la política, por lo tanto afecta las relaciones de poder existentes, porque entra en una relación directa con el Estado y las luchas se suceden para transformar las relaciones de opresión y exclusión. En cambio la participación ciudadana, busca acceder al poder sin entrar directamente en conflicto con el Estado, porque se entiende que el poder en la sociedad se encuentra difuso y disperso en la sociedad civil, referida a la vida cotidiana, en la relación micro. De esta manera en los procesos de participación ciudadana se produciría una socialización del poder.

Para la política social que se analizará más adelante, es más adecuado utilizar el término participación ciudadana la cual es "entendida como el proceso social a través del cual los distintos sectores de la población, en función de sus propios intereses (de clase, de grupo, de género, etc.), intervienen directamente o por medio de sus representantes y/u organizaciones, en la marcha de los distintos aspectos de la vida colectiva" (Velásquez, 1985:87). La participación es ciudadana en el sentido, que el actor social es vehículo de un conjunto complejo de intereses, cuya conducta no es simplemente el producto de una pretendida libertad que puede negociar, sino el efecto de múltiples determinaciones sociales e individuales, en síntesis, el ciudadano, es el agente de una clase o de un grupo. Por tanto, es diferente, al uso frecuente, que se le da al término "ciudadanía", concebida como un individuo en abstracto, dotado de unas ciertas capacidades y aspiraciones, formalmente igual a sus semejantes y colocado como tal frente al estado, con unos derechos y deberes claramente establecidos.

II.2. Niveles de participación (Velásquez: 1985).

Existen varios niveles de participación, los cuales se deben tener en cuenta a la hora de elaborar las herramientas o instrumentos participativos, para conocer cual es su marco de actuación o intervención, que tipos de recursos se necesitan, hacia que población va dirigida la herramienta, y sobre todo tenerlos presentes al momento de la evaluación de los programas participativos, analizando que niveles se alcanzaron (o no).

- Nivel de información, es un primer nivel, la población tiene acceso a la información sobre todas aquellas decisiones que la afecta, antes o después de ser tomadas por otras personas. Si los interesados son informados antes de la decisión, tienen la posibilidad de objetarla, según lo crean conveniente. Si son informados después, la decisión toma la forma de hecho cumplido y los interesados podrán tan solo reaccionar favorable o desfavorablemente.
- Nivel de consulta, implica que la población no solo conoce propuestas y decisiones, sino que expresa su parecer sobre un determinado evento y declara, en función de sus intereses, un conjunto de necesidades, aspiraciones y puntos de vista.
- Nivel de decisión, es la intervención en la selección de una opción determinada. Las fuerzas participantes, ya sean mediante acciones directas o a través del ejercicio de competencias decisorias en el seno de organismos institucionalizados, hacen efectiva su capacidad de escoger una o varias alternativas en función de sus propios intereses. En todo proceso participativo hay que tomar decisiones; por su naturaleza, éstas confrontan puntos de vista distintos y opciones diferentes que ponen en juego correlaciones de fuerza entre los agentes del proceso.
- Nivel de control, los interesados, los participantes, velan por la ejecución de las
 decisiones tomadas. Para ello, se dotan de los instrumentos (jurídicos, financieros,
 técnicos) necesarios para ejercer el control. Este nivel supone, de un lado, la mirada
 atenta de las fuerzas involucradas en la participación y, de otro, la existencia de
 condiciones objetivas (libertad de expresión y crítica, mecanismos de fiscalización y
 sanciones, etc.) para que el control sea efectivo.
- Nivel de gestión, es el más elevado por cuanto se supone que los agentes participantes poseen las competencias y los recursos para el manejo autónomo de ciertas esferas de la vida colectiva. Es un nivel que exige una cierta calificación técnica

de la población, el interés de los participantes en convertirse en gestores y, sobre todo, un ambiente institucional propicio.

II.3. Tensiones de la participación:

Por supuesto que el tema de la participación no es sencillo, ni está tan claro como parece, ya que surgen varios elementos que nos hacen pensar hasta donde la participación es real y efectiva. Uno de estos elementos son las "tensiones", que señalan Cardarelli y Rosenfeld (1998.19-20).

- "tensión entre la búsqueda de nuevos modelos de ciudadanía y de relación intrasocietal, donde según los casos, existiría una revalorización de los derechos humanos y civiles y, por otra parte, como tendencia antagónica, la reproducción en el interior del movimiento mismo, de conductas verticalistas, autoritarias y violentas;
- tensión entre una valorización de la diversidad y del pluralismo, del reconocimiento y aceptación del otro versus la tendencia a simplismos de diverso tipo, acciones clánicas y gregarias como formas de simplificación mecánica de la acción social;
- tensión entre la tendencia hacia la autonomía con respecto al estado y los partidos políticos versus la búsqueda de dependencia, articulación y formas de heteronomía y cooptación;
- tensión entre tendencias de autogestión versus la proclividad a una mayor dependencia y producción netamente capitalista;
- tensión entre una revalorización y búsqueda de valores de reciprocidad y de cultura colectiva versus la tendencia hacia el individualismo y el fraccionalismo."

Estas tensiones siguen vigentes, como ya lo veremos más adelante en el análisis de una política de participación concreta.

II.4. Condiciones necesarias para la participación:

La participación es la clave para que la comunidad ejerza un mayor control sobre las decisiones que influyen en su vida, es una fuente de poder. Para desarrollarla no

es cuestión de buena voluntad, no basta con pregonarla o exigirla, sino que es preciso garantizar ciertas condiciones sociales que tienen que ver con su producción.

- información y difusión sobre la herramienta participativa: a quién está dirigida, cual es su objetivo, que situaciones pretende transformar, de que forma se implementará, por que canales
- recursos humanos: en niveles diferentes. Por una parte recursos humanos técnicos que capaciten, asesoren y acompañen los diferentes procesos, por la otra los más importantes: los actores locales, quienes conocen la realidad en la que se interviene, pero necesitan capacitación para participar, conocer los recursos locales e institucionales del territorio
- recursos materiales: lugar donde reunirse, recursos económicos (desde el transporte de los participantes, elaboración de materiales, etc)
- capital social: de acuerdo a Katzman (2000) responde a tres factores: la
 extensión de obligaciones o derechos que genera la expectativa de recibir
 recursos de otras personas; la intensidad de los lazos que vinculan a las personas
 en las redes y la fuerza de las normas que regulan sus interacciones; la
 significación de los recursos que circulan en las redes en términos de su mayor o
 menor capacidad para facilitar el logro de las metas de los miembros.
- tiempo: es un recurso muy preciado, limitado, valioso y respetable, es necesario
 que los participantes obtengan resultados expresivos o materiales, y no terminen
 el proceso con la sensación de "haber perdido el tiempo".

Estás condiciones deben ser visualizadas ligadas entre ellas, unas sirven para lograr otras, con lo que se deja entrever que existe una desigual distribución social de dichas condiciones, derivando en la desigual intensidad de la participación según la combinación de condicionantes que converjan. Las energías participativas son limitadas, por lo tanto hay que ser respetuosos de ellas.

Existen otros factores importantes a tener en cuenta a la hora de evaluar las condiciones para participar:

- que muchas veces existe la necesidad de combinar procesos participativos con procesos electorales
- la importancia que pueda tener la demanda/presión ciudadana a favor de una mayor participación
- las preferencias ideológicas del partido político que gobierna

- la imitación de modelos de otros países o localidades
- la creación de herramientas participativas obedeciendo a mandatos de organismos internacionales.

II.5. Funciones de la participación (Font: 2000):

La participación en una democracia representativa cumple tres funciones: renovar la *legitimidad* democrática que sustenta la vida política, dar lugar a una *representación* de los intereses de los ciudadanos y permitir la formación de un gobierno. Esto en el caso de procesos electorales, en el caso de los procesos participativos más allá de las elecciones, encontramos las dos primeras funciones, en cambio la última sería obtener unos *resultados* o rendimientos propios del proceso participativo, es decir que sean tangibles o visibles para los participantes.

II. 5.1. La representatividad:

Esta función genera una serie de interrogantes: ¿a quién representa? ¿Quiénes participan? ¿Será el reflejo de la comunidad a la que representan? ¿Qué sucede con los que no están representados?

La participación se encuentra limitada por la exigencia de determinados recursos a los participantes –tiempo, información, capacitación-. Muchas veces no es que la gente no participa porque no quiera, sino que los miembros de una comunidad no se encuentran en la misma situación objetiva y subjetiva que implica participar, lo que podría estar marginando a los ciudadanos con menos capacidad de hacer sentir su voz. Tampoco se tiene claro que tipo de ciudadanos interesa integrar a los procesos participativos, cuales son las voces que deben ser escuchadas. Brugue y Gallego (en Font, 2000:11) proponen que una de las posibilidades "es favorecer la participación de una red abierta de actores interesados y dispuestos a participar en los temas a tratar, ya sea por su implicación directa en ellos, ya sea por tener un interés genérico", es decir que en este caso se debe escuchar la opinión de aquellos que están interesados en expresarla.

En cambio, para Blanca Acosta (2000:22) "la construcción de un poder colectivo demanda la necesidad de crear escenarios de participación donde puedan expresarse y estar representados diferentes intereses, donde los distintos actores puedan hacer "oír su voz" y se supere la tentación de representar al otro en su pensamiento y decisión".

En el modelo de participación dominante se ha fomentado la participación de grupos organizados, en perjuicio de la capacidad de ciudadanos no organizados para intervenir en las decisiones gubernamentales; esto se debe a que se concibe a las asociaciones con mayor capacidad de diálogo en cuanto a los intereses y demandas de la ciudadanía y a que se considera que los individuos aislados solo pueden representarse a si mismos y muchas veces están desinformados.

Además, los grupos organizados tienen mayor poder de presión, mayor capacidad para influir y movilizar la opinión pública por lo tanto son los primeros en ser escuchados. De todas formas este modelo muestra limitaciones, pone en duda la representatividad de los grupos asociativos, los participantes en ellos no siempre se presentan como representantes de los mismos y algo muy importante es que las colectividades tienen verdaderos problemas para garantizar su capacidad de representación si existe una escasa participación de la población.

"...la cuestión de la representatividad de los participantes no tiene una solución fácil, porque existen distintas concepciones sobre los sectores de la ciudadanía que deben estar representados, y porque los mecanismos para conseguir esa representatividad exigen esfuerzos organizativos, estratégicos y económicos considerables. Los rendimientos de estos mecanismos en términos de representatividad son muy desiguales (...). Buena parte de la legitimidad de los instrumentos participativos dependerá de que exista una percepción generalizada de que los intereses relevantes en una determinada política pública estén representados en el proceso de participación. Corresponderá a los decisores públicos determinar cuál es la voz legítima a ser escuchada en cada caso, y cabe pensar que ésta no debe ser siempre y únicamente la voz del conjunto de la ciudadanía."(Font: 2000, 15)

II. 5.2. La legitimidad de los instrumentos participativos.

La legitimidad de los mecanismos de participación, de acuerdo a Font (2000), dependerá de:

- Su capacidad de representación del conjunto de intereses y sensibilidades relevantes en el conjunto de la población.
- 2. El volumen de participantes es otro criterio que puede condicionar el poder legitimador de un instrumento participativo.

- 3. Los mecanismos de participación deberán afrontar una crítica recurrente, que pone en duda la capacidad de los ciudadanos de informarse, adoptar un punto de vista global y atender a criterios racionales para formar sus puntos de vista.
- 4. La legitimidad de la participación dependerá de que ésta no sea percibida como un instrumento en manos de determinados intereses parciales de los gobernantes.
- Los efectos legitimadores de los procesos participativos serán mayores si se constata una capacidad educadora de los ciudadanos en los valores y las prácticas democráticas.

En este punto, se considera pertinente plantear algunas preguntas para evaluar el instrumento participativo:

¿El instrumento participativo que ofrece determinada institución es útil para canalizar las demandas de la población? ¿Es lo que los ciudadanos necesitan? ¿Se hace visible en él una respuesta? ¿A través de este instrumento la institución puede atender realmente la demanda o es simplemente paliativo o un modo de obtener mayor información para la misma? ¿Es una herramienta que genera una ciudadanía activa?

Para participar la gente necesita estar informada sobre qué tema está interviniendo, entonces un mecanismo participativo tendrá más posibilidades de legitimarse si los participantes están debidamente informados. Muchas veces los canales de información no son suficientes, lo que afecta la legitimidad de una determinada política. Por lo tanto es necesario crear un entorno con las condiciones necesarias para que los ciudadanos puedan construir opiniones suficientemente informadas y razonadas, pero a su vez los propios ciudadanos pueden ser una fuente de información para la toma de decisiones.

Otro factor que afecta a la legitimidad es que los instrumentos participativos no sean percibidos como neutrales, sino que respondan a intereses de los políticos. De todas formas la decisión sobre qué tema participar, en qué momento y quiénes lo hacen depende en gran medida del gobierno de turno.

En cuanto a la ciudadanía activa, está relacionada a la legitimación en cuanto generen "buenos ciudadanos" interesados en los temas colectivos, este punto se vincula al aspecto "educativo" de las políticas sociales.

Otros puntos que contribuyen a legitimar o deslegitimar un instrumento participativo son los canales que la impulsan a través de tres variables:

-Fuente de Iniciativa: el Estado ("de arriba hacia abajo") o de la población ("de abajo hacia arriba).

-Nivel de Institucionalización: se refiere al grado de organización, normatividad y permanencia en el tiempo del canal de participación.

-Control Gubernamental: grado de autonomía/dependencia con respecto al gobierno en sus distintos niveles (nacional, regional y local)

II. 5.3 Los resultados de los instrumentos participativos

Para que se desarrollen mecanismos de participación es necesario que exista voluntad política, sin ésta los procesos que se analizarán más adelante hubieran fracasado o tendrían impactos menores.

Asimismo es necesario un diseño operativo de los mecanismos de participación, esto es la respuesta a por que algunos mecanismos funcionan mejor que otros. Los que indican funcionar mejor tienen criterios de funcionamiento y algunas ideas básicas que se adaptan con flexibilidad a distintas realidades, negociando sus propias reglas de juego y garantizando así una mayor legitimidad de los mecanismos propuestos.

También es importante el rol de los organizadores del proceso, ¿para quién trabajan? ¿son empleados de la institución o externos? ¿es una institución externa la que lleva a cabo el proceso? Lo importante es que se contribuya a difundir el mecanismo participativo y popularizar su uso.

Según Putnam (en Font, 2000:21) un buen resultado institucional está asociado a comunidades con una amplia vida asociativa, lo que se puede comprobar en la realidad en experiencias concretas

A la vez hay que tener en cuenta que la participación tiene siempre costos económicos, organizativos y de tiempo. Los costos económicos pueden ser un freno a la participación en sectores de pocos recursos, es una limitación que no debe obviarse a la hora del análisis

Hay que considerar el instrumento participativo que se está utilizando, dado que los resultados varían según sean orientados a tomar decisiones (por ejemplo presupuesto participativo) o que priorizan el diálogo y el intercambio (Mesas Locales para la Convivencia y Seguridad Ciudadana), pero influye la voluntad política que propicie el surgimiento de propuestas operativas, que sean escuchadas y obtengan una respuesta.

En todos los casos el apoyo y acuerdo con el Gobierno, sea Local o Nacional es necesario para la inmediatez y optimización de la respuesta.

En el ejemplo que se analizará más adelante (MLCSC) en los casos en los que se trabaja de acuerdo a un diagnóstico y un plan de acción con objetivos definidos se pueden visualizar más claramente los resultados obtenidos, pero sucede que en muchos grupos no se puede seguir un plan porque surgen "urgencias" que van dejando a un lado el trabajo planificado.

No debemos olvidar la dificultad de elaborar indicadores de elementos cualitativos, donde no contamos con datos estadísticos pero sí analíticos, ya que en la participación intervienen tanto datos objetivos como subjetivos, por lo que muchas veces los resultados se miden de acuerdo a las valoraciones de los participantes y de los técnicos institucionales que participan en los diferentes procesos.

En el caso de las políticas de participación ciudadana para la prevención del delito, el no contar con indicadores es uno de los principales problemas a la hora de evaluar. Por otra parte se plantean grandes interrogantes, dado que tampoco existen criterios de evaluación propios del programa de MLCSC; se trabajan varios niveles a la vez en forma desordenada, como así también se toman partes de modelos de otros países intentando adaptarlos a nuestra realidad.

"La principal aportación que pueden hacer los instrumentos de participación ciudadana a las democracias representativas está en añadir un plus de legitimidad a las decisiones públicas, pero los efectos legitimadores de las fórmulas participativas serán muy limitados, o incluso negativos, si son percibidos como instrumentos a disposición de los intereses de los políticos, con escaso poder de representatividad social, y/o protagonizados por ciudadanos desinformados y sin capacidad para pensar en el bien público" (Font, 2000:19).-

II.6. Seguridad Ciudadana, contexto y nuevo enfoque.

En la actualidad la seguridad es uno de los temas centrales en la agenda pública, así lo indica el lugar que ocupa en los medios de comunicación, los discursos políticos en la campaña política electoral actual (en Uruguay) donde todos refieren a diferentes paradigmas sobre la misma, y sobre todo la preocupación de la población sobre el tema, como lo evidencian las encuestas de opinión y esa sensación térmica de inseguridad que

muchas veces no coincide con lo que muestran los datos objetivos. Esta situación es recurrente desde el año 1985 donde los propios partidos políticos, sin exclusiones por mera oposición y con un fin partidario han generado un "clima de deterioro" del que los medios de comunicación social se hacen eco, derivando en una alarma pública al generarse en la población una "sicosis de inseguridad". Es importante recordar que la inseguridad existe en todos los clases sociales, partiendo de lo intrafamiliar y trasladándose al vivir cotidiano.

Existen dos modelos de seguridad: el tradicional y el integral. En este último se enmarca la concepción de Seguridad que sirve de marco teórico al objeto de estudio de este trabajo: las políticas de participación ciudadana para la prevención del delito. Pero antes, se contextualizará el escenario donde se desarrollan las mismas y se realizará una conceptualización de la institución encargada de la seguridad ciudadana, la Policía.

Como se señalaba en el capítulo anterior, desde mediados de los años 70 se inicia un proceso de transformación social marcado por: la expansión de nuevas formas de desigualdad y marginalidad social, el empobrecimiento de sectores medios y la extrema pobreza de los sectores bajos; el fracaso de políticas sociales de corte neoliberal, asistenciales y clientelistas que solo lograron paliar el proceso pero no revertirlo. Cabe preguntarse aquí si existe un vínculo directo entre la pobreza y la delincuencia, a lo que la mayoría de los autores estudiados manifiestan que no, pero lo que sí ha favorecido la conformación de situaciones de violencia y miedo (asociados a la inseguridad) "es la desigualdad social extrema existente en determinados ámbitos urbanos aceleradamente desagregados y deteriorados y, (...) se ha ido desarrollando un abarcativo proceso de marginación de gran parte de la población de estos lugares" (Sain,2008:42)

Hacia los años 90 nos encontramos con la plena recuperación democrática en el continente, junto el pasaje de una violencia de Estado a una violencia criminal y con ella el aumento de la tasa de delitos.

Es durante esa década que se produce una paulatina transición desde una visión más tradicional de seguridad pública hacia una nueva perspectiva de seguridad ciudadana, lo cual de acuerdo a Ernst Hillebrand (2005) obedece a 4 dimensiones de interés:

 Derechos Humanos: la amplitud de la violencia criminal da cuenta de una masiva violación de los derechos básicos: el derecho a la vida y a la integridad física.

- Política: el alto nivel de delincuencia demuestra que los Estados no cumplen con su rol fundamental, esto afecta a: la aceptación de la democracia como sistema de gobierno, la credibilidad de los gobiernos (asociada a la incapacidad para frenar la delincuencia), y sobre todo a las capacidades de la ciudadanía de participar en la vida política
- Justicia Social: el derecho a la seguridad está distribuido de manera intensamente desigual. El riesgo de ser víctima es mayor cuanto más pobre se es.
- Política- partidaria: el tema se ha transformado en plataforma de acción electoral de los partidos políticos, dado que la importancia que los electores le dan al problema de la inseguridad y la violencia ha aumentado significativamente.

Existen varias estrategias de actuación y paradigmas sobre el tema, pero principalmente encontramos dos paradigmas en pugna en la actualidad: uno asociado a la represión y manutención del orden y otro ligado a la promoción de estrategias de prevención del delito.

Tradicionalmente, la seguridad pública se ha entendido como el conjunto de condiciones que permiten a las personas un desarrollo normal en su vida diaria, libre de la posibilidad de ser víctima de actos delictuales, cuya responsabilidad corresponde única y exclusivamente a los órganos de control. Esto es, a fuerzas policiales, de enjuiciamiento y ejecución penal como los únicos sostenedores del monopolio de la fuerza y el poder penal del Estado. En esta perspectiva, los ciudadanos y sus organizaciones son más bien objetos de protección pasiva por parte de las instituciones estatales. Asimismo, la acción estatal se enfoca fundamentalmente en las consecuencias de los delitos, una vez que estos ya han ocurrido.

En el Uruguay el órgano encargado de la Seguridad es la Policía, dependiente del Ministerio del Interior, cuyos orígenes se remontan a los comienzos de la República. La Constitución de la República en sus artículos 174 y 181 consagra esa competencia al fijar el rol genérico de los Ministerios y de los ministros. La Policía se rige por la Ley 13.963, la cual expresa: "La policía es un servicio centralizado de carácter nacional y profesional dependiente del Poder Ejecutivo por intermedio del Ministerio del Interior". (Art.1ro. Ley Orgánica Policial)" y en cuanto a sus cometidos establece que: "como policía administrativa le compete el mantenimiento del orden público, y la prevención de los

delitos. Entiéndese por orden público, a los efectos de esta ley, el estado de hecho en el que se realizan los valores de tranquilidad y seguridad públicas; la normalidad de la vida corriente en los lugares públicos, el libre ejercicio de los derechos individuales, así como las competencias de las autoridades públicas. En su carácter de Auxiliar de la Justicia, le corresponde investigar los delitos, reunir sus pruebas y entregar los delincuentes a los Jueces. Asimismo el servicio policial debe protección a los individuos, otorgándoles las garantías necesarias para el libre ejercicio de sus derechos y la guarda de sus intereses, en la forma que sea compatible con los derechos o intereses de los demás". (Art.2do. Ley Orgánica Policial).

En el año 1974 por Decreto 574 se fijan las competencias de los Ministerios (acorde a lo establecido por el Art. 174 de la Constitución de la República) y consigna "Al Ministerio del Interior corresponde lo concerniente a; 1) La política nacional del orden público y la protección de los derechos humanos....." seguido de diecinueve incisos más. Luego se incorporan paulatinamente algunas modificaciones no sustanciales, para últimamente promulgarse la Ley de Procedimiento Policial Nº 18.315/08, además nuestro país es signatario de leyes supranacionales como el Pacto de San José de Costa Rica (1969), entre otros.

Esta caracterización de las funciones del Ministerio del Interior, específicamente en lo que concierne a la Institución Policial, se debe a que es necesario subrayar que la policía siempre tuvo un rol preventivo y de protección de los derechos humanos. Hasta los años 60 había una cultura de convivencia sociedad - policía, el policía era un referente junto con la Escuela. Se enfatizaba en la buena relación sociedad - policía, relación que sufrió un gran quiebre durante el proceso dictatorial, en el cual la Policía fue utilizada como instrumento de las fuerzas represoras. En la actualidad y desde hace varios años se esta trabajando para recomponer esa relación a través de las políticas de participación ciudadana para la prevención del delito, como ya veremos más adelante, entre otras estrategias (por ejemplo la Policía Comunitaria). Las políticas de participación ciudadana para la prevención del delito se enmarcan en el concepto integral de seguridad ciudadana.

Dentro del concepto de seguridad ciudadana, además de "orden público" y "seguridad interna", fundamentales para generar un estado de control por parte de las autoridades, hay que contemplar una serie de factores que inciden fuertemente:

- desarrollo cultural de la comunidad
- pobreza, marginalidad
- desigualdad, exclusión

- cohesión social
- ordenamiento territorial
- niveles de participación ciudadana

"Actualmente, para la mayoría de las personas, el sentimiento de seguridad se debe más a las preocupaciones acerca de la vida cotidiana que al temor de un cataclismo en el mundo. La seguridad en el empleo, la seguridad del ingreso, la seguridad en la salud, la seguridad en el medio ambiente, la seguridad respecto al delito: son estas las preocupaciones que están surgiendo en el mundo acerca de la seguridad humana" (PNUD,1994:26) . A partir de ese carácter multicausal, integral y global es que toda política social puede tener impactos directos o indirectos en los hechos o situaciones que generan mayor o menor seguridad ciudadana.

Las políticas de seguridad ciudadana enmarcadas en este concepto, son definidas como "(...) el conjunto de intervenciones públicas llevadas a cabo por diferentes actores estatales y sociales abocados al abordaje y resolución de aquellos riesgos y conflictos (concretos o previsibles) violentos y/o delictivos que lesionen los derechos y libertades de las personas, mediante la prevención, control y/o represión de los mismos" (PNUD, 2006:12). Como se puede apreciar, son intervenciones públicas que cuentan con la participación de: diferentes actores, pero es el estado el que debe administrar los conflictos o situaciones de riesgo que puedan poner en juego el libre ejercicio de los derechos y libertades de los ciudadanos. Para que estas acciones se lleven a cabo satisfactoriamente, tiene que existir un Estado de Derecho, que de acuerdo a lo expresado por Cagnoni (1988), garantice la sujeción de todos los habitantes, gobernados o gobernantes al orden jurídico del Estado, integrado por un elemento finalístico, que es cumplir con la protección de los derechos individuales y promover la realización de los derechos económicos, sociales y culturales, por el principio de igualdad.

En el concepto de seguridad ciudadana, además que el ciudadano es objeto de protección lo propone como sujeto activo de su propia seguridad. Asimismo, reconoce que el problema de la inseguridad no proviene únicamente de la falta de acción represiva del Estado, sino que se origina fundamentalmente en las condiciones del desarrollo de la vida social. Por lo tanto, la delincuencia se ve como un problema social que no puede ser abordado unidimensionalmente. Lentamente se incorporan conceptos de "co-producción" de seguridad y prevención social y situacional, al tiempo que aumenta el énfasis en la

rehabilitación de los infractores y en la resolución alternativa de los conflictos penales, entre otros elementos, en todos los cuales se va introduciendo la participación de diferentes organismos distintos de los estatales tradicionales.

En general, las políticas de seguridad ciudadana no han sido vistas de acuerdo a esta nueva visión de Seguridad, han estado sujetas a cambios y estrategias políticas de corto plazo. Es una problemática en la que se disputan espacios de poder material y simbólico que se alejan de lo que se manifiesta en los discursos, es utilizada como plataforma de acción política, lo que se visualiza claramente en los discursos pre electorales de los diferentes partidos políticos. "Las diferencias de orientación y aún la coexistencia de orientaciones contradictorias derivan de diferentes componentes: a) perspectivas de los jerarcas políticos circunstanciales; b) niveles de sensibilización y énfasis predominante en la opinión pública con respecto a diferentes aspectos de la seguridad pública; c) influencia de las corrientes de pensamiento y las agendas de organismos internacionales; d) movilizaciones desplegadas por actores de la sociedad civil; e) iniciativa de agentes de los sistemas administrativos y ejecutivos de los servicios de seguridad del Estado" (Sanseviero, 2005:185).

Sain (2008:49), sostiene que "...una política de seguridad pública democrática implica que los funcionarios gubernamentales responsables del gobierno de la seguridad pública, junto con las diferentes instancias competentes de la sociedad civil, deben ejercer la responsabilidad de elaborar, formular e implementar estrategias inclusivas e integrales de gestión de los conflictos y, en ese marco, abordar la política criminal, tan acuciante y crecientemente compleja en sociedades como la nuestra...".

Las políticas de Estado deben ser sustentables y dinámicas con una plena coordinación y armonización de la estructura estatal y la sociedad civil, sin exclusiones, con ciudadanos participando activamente para prevenir las causas del delito como forma de lograr una mejor calidad de vida para toda la sociedad.-

CAPITULO III POLÍTICAS DE PARTICIPACION CIUDADANA PARA LA PREVENCION DEL DELITO

En los anteriores capítulos se realizó una aproximación teórica al objeto de estudio de este trabajo a través de algunos aspectos considerados relevantes como lo son: la cuestión social, la dicotomía seguridad-inseguridad, políticas sociales y participación ciudadana.

Se pretende en este capítulo retomar algunos de esos aspectos para así poder analizar y comprender los límites y fortalezas que plantean las políticas de participación ciudadana para la prevención del delito, las que se basan en el enfoque integral de seguridad ciudadana que se presentó en el capítulo anterior.-

Este capítulo se divide en 5 partes:

- 1- Enfoque y objetivos de estas políticas
- 2- Descripción de los modelos de la región, con el objetivo de entender que se trata de experiencias a nivel regional (en realidad es a nivel global, pero se mostrarán solamente los más cercanos).
- 3- Implementación en Uruguay a través de dos programas surgidos desde el Ministerio del Interior: Comisiones de Seguridad Barrial (1999-2004) y Mesas Locales para la Convivencia y Seguridad Ciudadana (2006 hasta la actualidad).
- 4- Fortalezas y debilidades que plantean estas estrategias de acción en prevención del delito
 - 5- Desafíos para el Trabajo Social

III.1-Enfoque y objetivos de las políticas de participación ciudadana para la prevención del delito

En Uruguay se utilizan dos formas de prevención: por una parte lo que se llama prevención situacional, con un gran despliegue de efectivos policiales, operativos de saturación con efectivos de alto poder de fuego y mayor preparación para zonas calificadas como peligrosas. Tiende a ser un conjunto de estrategias para intervenir en el espacio físico y tornarlo más seguro. Sus propósitos son: aumentar los esfuerzos involucrados en la realización de delitos; incrementar los riesgos de detección y detención

del potencial ofensor, es decir que buscan reducir la estructura de oportunidades para el desarrollo del delito (Sarmiento: 2008).

La estrategia que nos interesa en este trabajo es la prevención integral, influenciada por corrientes internacionales innovadoras en la materia y se orientan a disminuir los factores que propician los actos delictivos. Se plantea que la delincuencia es inseparable de fenómenos como la desigualdad o la exclusión, "...cree posible intervenciones que puedan atacar las causas del delito sin tener que esperar para su abordaje a una transformación estructural del sistema social y de las relaciones de clase que le dan sustento" (Sarmiento, 2008:5), en cierta forma abordar algunas causas de la cuestión social.

Uno de sus componentes es la prevención social del delito, en este sentido se promueven acciones sobre los grupos considerados en desventaja social cuyo objetivo es generar integración social. Al respecto expresan Sanseviero y López (2005:199-200): "El centro del accionar institucional es la persona, su protección integral y la mejora de su calidad de vida. Al mismo tiempo la seguridad pública es promovida como un bien común a través de la gestión asociada y articulada en diferentes actores comunitarios que aportan sus propias visiones y experiencias. La Policía participa como un referente en su área de conocimiento: la seguridad pública. Se trata de una estrategia que no procura resultados inmediatos sino que jerarquiza las acciones necesarias respecto a las urgentes. En este sentido, la prevención social es percibida como una estrategia que en su desenvolvimiento fortalece la integración del tejido social y por lo tanto del sistema democrático y social de derecho"

Para que la comunidad pueda participar en la prevención (tanto del delito como de enfermedades⁴), debe estar informada,"es necesario señalar que la participación ciudadana, entendida como capacidad de decisión, es imposible sin transparencia ni información adecuada. La información en la época actual se ha transformado en un bien público, perfecto para la democracia, que la autoridad pública tiene la obligación de asegurar, tanto en cantidad y calidad como en su equitativa distribución social..." (Escobar, 2005:18)

Las políticas de participación ciudadana tienen tres objetivos específicos:

⁴ Varios autores manifiestan que la prevención en seguridad debería ser abordada desde el mismo enfoque de prevención en la salud.

- mejorar la muchas veces deteriorada relación entre la comunidad y la policía, con la esperanza de consolidar un lazo de trabajo común donde la comunidad participe en la prevención de la criminalidad y respalde el accionar policial.
- se pretende fortalecer las redes sociales existentes, bajo la presunción que esto permitirá el desarrollo y consolidación del capital social local lo que a su vez contribuiría a prevenir la violencia.
- estas políticas de participación buscan consolidar la prevención local del delito, sobre la base que los tipos y modalidades de la violencia son diferentes en cada localidad, construyendo así planes locales de seguridad.

De acuerdo al Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo, las políticas de participación ciudadana para la prevención del delito, "engloban el conjunto de instancias y mecanismos de intervención social llevadas a cabo por las asociaciones, organizaciones no-gubernamentales y grupos de interés de la sociedad civil y de la comunidad en los asuntos atinentes a la organización y funcionamiento del sistema de seguridad pública local" (PNUD, 2004:18), para lo cual se debe consolidar la creación y/o fortalecimiento de los foros o juntas de participación comunitaria, como canales y prácticas institucionales articuladas a los efectos de garantizar la acción y la intervención de ciertos actores sociales y comunitarios, para que sean capaces de:

- identificar los problemas locales de seguridad pública
- participar en la formulación, implementación y control de las políticas y estrategias de prevención social y policial de la violencia y el delito
- supervisar y controlar la legalidad y eficiencia del sistema de seguridad pública, sus componentes y actores
- formular recomendaciones y sugerencias normativas, políticas y estratégicas a las instancias gubernamentales, parlamentarias, policiales y/o sociales relativas a las cuestiones de seguridad pública.

En las propuestas que aquí se presentan se fomenta la participación activa de la ciudadanía para que el derecho a la seguridad sea respetado (al igual que otros derechos), pero hay que recordar que "la seguridad y el orden público" han sido históricamente responsabilidad del Estado y no pueden dejar de serlo, no se trata de dejar la seguridad en manos de la sociedad, sino que se habla de co responsabilidad. En

este sentido se definen tres áreas de responsabilidad que hay que tener en cuenta (Escobar, 2005):

- Responsabilidad Individual: es el nivel de autocuidado asignado a sí mismo, cada persona es responsable por sus actos, pero esto se logra a través de la socialización y formación tempranas y de la información en las etapas de socialización intermedias y tardías.
- 2) Responsabilidad Colectiva: se vincula con el papel que le corresponde a la comunidad en el tema. Esta no puede impedir que una persona delinca, pero puede y debe generar mecanismos de control social preventivo. El mismo consiste en la creación de espacios sociales beneficiosos que impidan la comisión de delitos o faciliten la rehabilitación y la reinserción del rehabilitado, como así también una mejor convivencia en la comunidad.
- 3) Responsabilidad Estatal: "El Estado está obligado a proveer un orden jurídico y una orientación política en materia de seguridad ciudadana. Esta responsabilidad tiene como objetivo alcanzar la máxima eficiencia de los procedimientos policiales y judiciales para el control y la represión del delito, y generar políticas de regulación y fomento que permitan que se expresen las otras responsabilidades. La eficiencia estatal no se mide por la ausencia de delitos, sino por la percepción ciudadana de que la seguridad está bajo control. Por ello el Estado es el garante final de la calidad de la Seguridad Ciudadana que gozan los habitantes de un país". (Escobar, 2005:37-38)

III.2- Algunos ejemplos cercanos de Participación Ciudadana para la Prevención del Delito

Antes de analizar los casos uruguayos, se comentan los casos más representativos en América Latina⁵:

- Brasil: Conselhos de Seguranca de Sao Paulo (CONESEG)
- Chile: Consejos Comunales de Seguridad Ciudadana
- Argentina: Juntas Vecinales de Seguridad Ciudadana en Córdoba y Foros de Seguridad en la Provincia de Buenos Aires

Es importante aclarar que los gobiernos federales de Argentina y Brasil delegan los poderes de policía en los gobiernos provinciales y estaduales respectivamente. Chile tiene un régimen unitario de gobierno por lo que las dos instituciones policiales (Carabineros de Chile y Policía de Investigaciones) dependen del gobierno nacional, al igual que en Uruguay.

En todos los casos, la política de participación se materializa en una propuesta concreta de formación de espacios de reunión de los principales actores políticos y sociales de la comunidad así como los vecinos en general.

Para la descripción de las políticas de participación ciudadana en la región el documento se basa en los análisis de Lucía Dannert (2004) a excepción de los Foros de Seguridad de la Provincia de Buenos Aires (Arslanián, 2008; Sarmiento, 2008; Ceirano, 2008.) los cuales muestran, como veremos al analizar los modelos uruguayos, que estas políticas se enfrentan a similares fortalezas y debilidades no distinguiendo países.

Consejos de Seguridad en San Pablo (Brasil) (CONSEG)

La creación de los CONSEG en 1985 presenta el primer indicio de interés público por la participación comunitaria en la prevención del delito. Estos consejos son definidos como "un grupo de personas del mismo barrio o municipio que se reúnen para discutir, analizar, planificar y proponer las soluciones de sus problemas comunitarios de seguridad, desarrollan campañas educativas y estrechan lazos de entendimiento y cooperación entre los diversos líderes comunitarios" (Secretaría da Seguranca Publica, 2000).

Es a partir de la implementación del plan de policía comunitaria⁶ que los consejos toman un papel de relevancia en la política pública estadual. Los CONSEG se conforman en aquellas áreas elegidas por la Coordinación de Consejos de Seguridad debido a la presencia de importantes índices delictuales y de inseguridad. En ocasiones los CONSEG se establecen en áreas donde existe presencia de policía comunitaria.

Están integrados por representantes sociales y gubernamentales, entre los que se distinguen el Comandante de la Policía Militar y el Delegado de la Policía Civil del área, así como representantes de los municipios, entidades asociativas, clubes, instituciones religiosas, instituciones de comercio, servicios y otros líderes comunitarios.

Una de las particularidades de los CONSEG es la autonomía que tienen para captar recursos económicos necesarios para solventar sus actividades. Esto ha generado una desigualdad expresa en las posibilidades de acción entre los CONSEG, ya que no

⁶ La policía comunitaria es la que se orienta en mayor parte a la tarea preventiva, siendo alguno de sus objetivos: Incentivar la interacción y el diálogo entre la policía y la comunidad; valorizar la actuación en conjunto de la policía y el ciudadano en pro de una mejor calidad de vida de la comunidad; combatir la delincuencia con acciones preventivas y constantes, buscando la solución del problema; asistir a los eventos de la comunidad donde trabaja; concientizar a la población de que "la seguridad es responsabilidad de todos" (Bengochea, 1999) Traducción de la autora.

reciben ningún fondo público y por ende dependen totalmente de la capacidad recaudadora de sus miembros. Esto se ha expresado en una fuerte presencia de los CONSEG de barrios dedicados al comercio, la banca y otras actividades de servicios, en desmedro de aquellas organizaciones de localidades pobres donde la participación comunitaria es incluso difícil de lograr. Otra limitación ha sido la falta de compromiso de la policía en la formación de CONSEG en sus zonas de destino y la diferencia de visiones entre los representantes sociales y los de la policía.

Los primeros hacen uso de estos espacios para reclamar por las necesidades básicas del área, mientras que los segundos interpretan el rol de los CONSEG como espacios para presentar los logros policiales obtenidos. Otro tipo de conflicto se debe a que algunos oficiales de la policía perciben que los CONSEG están siendo utilizados para consolidar liderazgos políticos regionales, por lo que pueden perder legitimidad como institución de prevención y participación. Los participantes hacen presente una constante demanda ciudadana por mayor patrullaje, control policial y alarmas como principales alternativas en la estrategia de prevención comunitaria.

Han desarrollado campañas de información y educación dirigidas a la comunidad donde actúan, desarrollando cursos para jóvenes y niños. También se han utilizado ampliamente los medios de comunicación con énfasis en la prevención de los accidentes de tránsito y en la responsabilidad del ciudadano. Por otro lado, los CONSEG han tenido un impacto importante con el desarrollo de políticas de prevención situacional.

Concretamente han impulsado acciones directas sobre problemas de iluminación pública, pavimentación, diseño urbano y espacios vacíos. Los CONSEG que cuentan con una mayor capacidad de inversión han construido inmuebles para la policía del barrio y mejorado la infraestructura municipal de clubes y organizaciones comunitarias.

Consejos Comunales de Seguridad Ciudadana (Chile)

En el año 2001, se implementa el Plan Comuna Segura, eligiéndose algunas comunas para donde llevarlo a cabo. En cada una de estas Comunas se constituye el Consejo Comunal de Seguridad Ciudadana, presidido por el Alcalde y cuenta entre sus miembros a los dos concejales con mayor votación individual, al Comisario de Carabineros de la Comuna, al Comisario de Investigaciones de la comuna, a un fiscal del Ministerio Público (cuando proceda), a un representante del Programa de Prevención de

Drogas, a 3 representantes de Uniones Comunales de Juntas de Vecinos, a 1 representante de Comités de Seguridad Ciudadana, a 1 representante de la Cámara de Comercio e Industria, a 1 representante de la Cámara de Comercio Detallista, y a 1 representante de la unión comunal de Centros de Padres y Apoderados. Así mismo se deja abierta la posibilidad de ampliar los integrantes del consejo hasta un número no mayor de 21 integrantes siempre que el propio Consejo lo considere apropiado.

Cada Consejo cuenta con un Secretario Técnico, profesional contratado por el Ministerio del Interior y adscrito al Municipio, mediante concurso público, que se encargará de supervisar la realización de los diagnósticos y los planes comunales de seguridad. Dicho Secretario Técnico tiene un papel principal en el establecimiento o consolidación de las relaciones con la comunidad y específicamente con las organizaciones comunales. Los Consejos, en cambio, tienen en la práctica una función de directorio que se reúne de forma mensual para discutir los avances y limitaciones de la implementación del Plan Comuna Segura.

Las tareas que realiza el consejo directamente o por intermedio del secretario técnico son: realizar y/o supervisar la realización de los diagnósticos comunales de seguridad; elaborar el Plan Comunal de Seguridad, concertar la acción del municipio, las policías y la comunidad; realizar encuestas y estudios; evaluar periódicamente la evolución de las tasas delictuales de la comuna y la aplicación de políticas; administrar los fondos del programa; difundir las acciones desarrolladas; preseleccionar los proyectos concursables; supervisar y evaluar la ejecución de los mismos y dar cuenta pública de las principales gestiones realizadas (Ministerio del Interior de Chile, 2001).

La segunda etapa de implementación del Plan Comuna Segura se centra en la realización de los Diagnósticos Comunales de Seguridad. Estos diagnósticos son fuentes de información cuantitativas y cualitativas ya que ponen énfasis en la percepción ciudadana de las problemáticas así como de las iniciativas de solución y su vinculación con las estadísticas comunales relevadas a nivel local o nacional. La realización de los diagnósticos comunales se adjudicó, mediante licitación, a diversas instituciones académicas que han sido las encargadas de realizar un relevamiento de la información secundaria existente en la comuna así como de grupos focales y entrevistas en profundidad a funcionarios públicos, líderes comunitarios, carabineros y vecinos en general. Una de las secciones más relevantes del diagnóstico comunal es la propuesta de acción que se propone en base a las características encontradas en la comuna y que incluye no sólo la definición de las temáticas más relevantes, sino también de las zonas

más vulnerables de la comuna. Esta propuesta sirve de base para la elaboración del Plan Comunal de Seguridad Ciudadana, "instrumento por el cual la comunidad, junto a las autoridades y actores sociales se ponen de acuerdo de cómo solucionar la inseguridad ciudadana" (Ministerio del Interior de Chile, 2001). Es decir se definen las orientaciones de política, los objetivos y las metas a lograr en un periodo de tiempo determinado. Este documento sirve de base para la apertura del concurso público de proyectos al Fondo Nacional Concursable de Proyectos Programa Comuna Segura Compromiso 100, al que podrán presentar proyectos todas las organizaciones sociales o comunitarias con personalidad jurídica y sin fines de lucro. El tiempo máximo de duración de los proyectos propuestos es de ocho meses y pueden acceder a un financiamiento no mayor al 20% del total asignado a cada comuna.

Se evidencia la existencia de un importante trabajo previo de definición de lineamientos técnicos para el desarrollo del Programa Comuna Segura. Los secretarios técnicos comunales han desarrollado un relevante trabajo mediante la realización de Diálogos Vecinales donde se ha buscado convocar a la población local a conversar sobre los problemas de la seguridad local así como las posibilidades de solución y el rol comunal en dichas iniciativas.

Cabe destacar que esta es la experiencia que ha tenido más éxito en la región y por lo tanto es un modelo a seguir.

Juntas Vecinales de Seguridad Ciudadana en Córdoba:

Las políticas de participación comunitaria en prevención del delito, en la provincia de Córdoba (Argentina) se han desarrollado desde inicios de la década de 1990. Específicamente a partir del año 1996 el Departamento de Coordinación Comunitaria desarrolló jornadas de debate público sobre los problemas de la criminalidad en diversos barrios.

En el año 1999, se crea el Consejo de Seguridad, a partir de ahí las Juntas Vecinales de Seguridad Ciudadana (JVCS) cobran entidad legal a través del Decreto 1915/99 (del Gobierno de la Provincia de Córdoba).

A partir de esta normativa se dan dos etapas de implementación de esta política:

1) El Consejo seleccionó 10 sectores del territorio provincial donde se propuso establecer planes piloto de juntas vecinales de participación ciudadana. Las juntas fueron constituidas en las comisarías desde donde se convocó a las organizaciones no

gubernamentales y a la población en general. Si bien en un inicio se hizo presente un alto número de vecinos y organizaciones locales, con el paso del tiempo la asistencia disminuyó notablemente

2) A partir de lo anterior se constituyeron juntas vecinales de forma gradual en aquellos lugares donde los vecinos explícitamente lo requerían. En este proceso se crearon 20 juntas en diversas localidades de la Provincia, generándose en ellas diferentes propuestas, acciones y debates en cuanto a sus principales problemáticas, pero en la mayoría se han centrado en la adquisición e instalación de alarmas comunitarias.

De acuerdo a lo anterior, es notable que el reclamo para mejorar la seguridad de los barrios es constante, pero no siempre conduce a la organización comunitaria y al compromiso de participación.

Si bien la comunidad juega un rol en la creación y desarrollo de las Juntas Vecinales, este papel impulsor es muchas veces hegemonizado por líderes políticos locales que pretenden canalizar sus pedidos específicos a través de la organización comunitaria. La presencia masiva de vecinos se genera cuando se trata un tema puntual, como el mejoramiento de un área problemática. Esta situación, unida a la carencia de un soporte técnico que apoye las iniciativas comunitarias, ha generado un estancamiento de la experiencia. Uno de los obstáculos encontrado en el análisis de esta iniciativa es la carencia de información no sólo relativa al tipo de participantes, periodicidad de las reuniones o las tareas realizadas por las juntas, sino también acerca de la estructura misma de la propuesta. En este sentido, ello prueba la carencia de un desarrollo técnico que permita monitorear y evaluar los diversos estadios de esta experiencia de participación comunitaria. No obstante esta seria limitación técnica en la evaluación y seguimiento del proyecto, existen algunos indicadores de impacto de la política en la percepción de inseguridad ciudadana. Específicamente, una encuesta de opinión dio cuenta que la confianza de la población en la policía ha aumentado y que la sensación de inseguridad se ha reducido notablemente en los principales barrios de la ciudad (Ministerio de Gobierno de Argentina, 2001).

Foros de Seguridad en la Provincia de Buenos Aires:

Desde el Ministerio de Seguridad de la Provincia de Buenos Aires se generó un ámbito jerarquizado que dejaba en claro, hacia adentro y hacia fuera, cual era el lugar asignado a la participación comunitaria. Este ámbito, que "por primera vez en la historia"

de la institución policial adquirió el mismo status orgánico que las áreas de seguridad específicas", es el de la Subsecretaria de Participación Comunitaria. Este proceso de reforma fue impulsado por la ley 12154 la cual como "...novedad y acierto básico de la nueva concepción –incluye- a la comunidad y sus espacios de participación como parte del sistema de seguridad..."

Se trata de ámbitos de encuentro, debate y trabajo de la comunidad para "la elaboración, implementación y control de las políticas de seguridad pública" en el ámbito de su jurisdicción (Art. 11 de la ley 12154). Tienen dos instancias de participación Foro Vecinal y Foro Municipal.

El foro vecinal se crea en el ámbito territorial de cada comisaría, el Municipio y el Ministerio de Seguridad (a través de la Subsecretaría. de Participación Comunitaria.) promueven su constitución, lo integran: organizaciones comunitarias no gubernamentales de reconocida participación social e interesadas en la seguridad pública, que actúen en dicho territorio.

El foro municipal es un ámbito de coordinación operativa de los foros vecinales, se crea en el ámbito de cada Municipio y este es el que promueve su creación, lo integran: el intendente (o representante), representación de organizaciones sectoriales y religiosas y un representante de cada foro vecinal del municipio.

Los foros tienen varias funciones: entender e intervenir en cuestiones de seguridad pública; evaluar el funcionamiento y actividades de la policía y de los prestadores del servicio de seguridad privada; formular sugerencias, propuestas y solicitar informes a los titulares de las comisarías; intervenir en planes de prevención y mantenimiento de la seguridad pública; derivar inquietudes y demandas comunitarias y formular propuestas al foro municipal; informar y asesorar a los vecinos en todo lo atinente a la seguridad pública; reconstruir relación policía — comunidad: restablecer confianza y restituir prestigio de la fuerza (indirecto); mantener la presencia permanente del equipo técnico, de la Subsecretaría de Participación Comunitaria., en cada distrito y en lo posible en cada jurisdicción de las comisarías; capacitación continúa de los foristas y del propio equipo de la Subsecretaría; despliegue programático para que cada Foro administre proyectos concretos de trabajo; participación en la calificación del titular de la dependencia policial; correspondiente a su jurisdicción, como así también en los ascensos del personal policial; mantener reuniones periódicas de los Foros Vecinales y la justicia con el fin de obtener

información acerca de la problemática en la jurisdicción, plantear inquietudes y sugerencias. Tienen dos estrategias de abordaje:

- 1- Situacional: atiende al hábitat y el espacio público para disminuir las posibilidades del delito. Aquí se promueven acciones de recuperación, uso y cuidado de las instalaciones comunitarias (PREVENCIÓN SITUACIONAL)
- 2-Social: incidir en actores y territorios con mayores niveles de vulnerabilidad respecto del delito y violencia. Aquí la prioridad de intervención son los jóvenes en situación de vulnerabilidad (PREVENCIÓN SOCIAL).

De acuerdo a Sarmiento (2008:17) en los Foros "...se presenta una ciudadanía que demanda más Estado (...) pero que no imagina cómo cogestionar la política de seguridad con el Estado. Es decir, una ciudadanía emergente de una cultura política más orientada a marcar el déficit de Estado antes que a asumir un rol más activo en la puesta en marcha de acciones que la tengan como protagonista, o de una ciudadanía informada por una cultura política inclinada más a pensar en el Estado".

Por otra parte, Ceirano (2008:12) expresa acerca de los Foros: "... las organizaciones que participan reproducen visiones hegemónicas en relación a la construcción del delito y los sujetos que delinquen, y por tanto una concepción acerca del "orden" social que se centra en el control y vigilancia".

Es importante destacar que esta herramienta no cuenta con indicadores claros y mesurables que permitan evaluarla.

III.3- Participación ciudadana para la prevención del delito en el Uruguay

Como ya se expresó anteriormente, es a partir de los 90 que comienza una redefinición de las políticas de seguridad en América Latina y nuestro país no es ajeno a este cambio. Se va dando la transición de un paradigma de "orden público" a otro de tipo integral, que co responsabiliza a la ciudadanía bajo el lema "la seguridad es tarea de todos". Este cambio es consecuencia del aumento de la tasa de delitos, resolución de conflictos mediante la violencia y una alta sensación de inseguridad, entre otros.

Desde 1999 se implementan dos programas Comisiones de Seguridad Barrial (1999-2004) y Mesas Locales para la Convivencia y Seguridad Ciudadana (2006 –actualidad), ambos surgieron desde el Ministerio del Interior hacia la comunidad.

III.3.1.Comisiones de Seguridad Barrial

Las Comisiones de Seguridad Barrial (CSB) surgen en 1999, dentro del Programa de Seguridad Ciudadana, financiado por el Banco Interamericano de Desarrollo (BID) y la Embajada Británica. Fueron concebidas como "espacios de participación comunitaria que comparten vecinos de una zona junto a la policía para plantear inquietudes, intercambiar opiniones y buscar estrategias que contribuyan a fortalecer la seguridad colectiva" (Folleto de difusión).

Los objetivos planteados eran: - generar espacios de colaboración y comunicación entre la comunidad y la policía local

- analizar y discutir temas relacionados con la seguridad ciudadana para adoptar medidas enfocadas a mejorar la eficacia de los servicios policiales y
- establecer vínculos de cooperación y coordinación con diferentes instituciones públicas y privadas.

Sus acciones se enfocaban a jerarquizar problemas para su atención, evaluación de preocupaciones que afecten a la comunidad, encuestas de opinión, brindar asesoramiento a las comunidades sobre diversos temas que afectaban a la seguridad, y sobre todo a la exposición por parte de un funcionario policial (generalmente el Comisario de la Seccional Policial) de aspectos relativos a procedimientos policiales y medidas de colaboración que podía brindar la ciudadanía (se podría entender como un modo de rendición de cuentas)

Se integraban (estatuto mediante), por el titular de la Comisaría⁷ y representantes de todos los barrios de la Jurisdicción. Los miembros eran personas físicas o jurídicas residentes de la zona y preferentemente integrantes de organizaciones barriales. En este sentido se asemejan a la Juntas Vecinales de Seguridad Ciudadana en Córdoba, son convocadas y funcionan en las Comisarías

Tenía un grupo de "coordinadores ejecutivos" (civiles de confianza del Ministro del Interior) que coordinaban diferentes zonas.

⁷ Se utilizan indistintamente los términos Comisaría y Seccional Policial.

Contaba con un amplio equipo técnico compuesto por dos Trabajadores Sociales, dos Sicólogos, dos Abogados, dos Maestros, cuya tarea era asesorar y atender las demandas que llegaban a la Asesoría de CSB, siempre y cuando no fueran cooptadas por los "coordinadores ejecutivos", quienes derivaban o no (según su intención) las diferentes situaciones a este equipo. También se contaba con la apoyatura de personal que se encargaba de los trámites administrativos.

En las C.S.B se adoptan medidas para mejorar la seguridad del barrio, implementándose por ejemplo el Programa "Vecino Alerta", como así también la promoción de líderes que enfatizaban, en el discurso, la tarea preventiva y la generación de lazos solidarios entre vecinos y entre éstos y la policía.

Una de las consecuencias de la ineficaz implementación de estos programas fue un "policiamiento de la sociedad civil". Al respecto dice Sain (2008:113), que la policía es una de las principales agencias de criminalización secundaria entendida como "la identificación de personas concretas como infractores de la ley penal y el establecimiento de una cierta punición sobre ellas", generando así un proceso de dicotomización en los barrios entre los "vecinos" y los "otros". Si bien en lo discursivo la idea era no criminalizar y si integrar, se veía como ciertas inercias institucionales -como la criminalización-actuaban como resistencia al cambio, como lo plantean Rebellato y Giménez (1997), afectando el trabajo con la comunidad. En este sentido se asemejan a los Foros de Seguridad en la Provincia de Buenos Aires (de acuerdo a lo expresado por Ceirano (2008).

Por otra parte la comunidad actuaba controlando a la policía en cuestiones en la que los "vecinos" no estaban capacitados, en desmedro de la acción policial, la cual (pese a sus falencias) no fue respetada y sí menospreciada en su profesionalización en pro de la campaña política del ministro de turno.

Principales problemas detectados por las C.S.B¹⁰

 La principal problemática refiere a hurtos y rapiñas, que en varios casos han llevado a la muerte de la víctima.

⁸ Se trata de un sistema que, sin reemplazar aquellos roles específicos e inherentes a la fuerza pública favorecen la actuación policial disminuyendo oportunidades a los delincuentes y "multiplicando los ojos" en pos de la prevención, ya que se proponen actitudes solidarias por parte de los vecinos de una misma cuadra entre sí y con la policía. http://www.presidencia.gub.uy/noticias/archivo/2000/julio/2000072504.htm

⁹ La criminalización primaria supone la calificación de determinadas acciones como delictivas a través de la elaboración y sanción de la ley penal.

¹⁰ Fuente: Sistematización CSB.2004. Ministerio del Interior

- "Barras" generalmente de jóvenes reunidos en las esquinas, consumiendo alcohol y drogas, promoviendo desorden, lo que atenta contra la integridad de las personas que viven en los alrededores.
- Niños en situación de calle, lo que incrementa la sensación de inseguridad ciudadana, se le teme al niño que pide algo.
- Reclamos por seguridad y patrullaje
- Falta de credibilidad en el sistema
- Falta de coordinación de las organizaciones que trabajan en las diferentes zonas.
- Superposición de recursos (por ejemplo organizaciones sociales que realizan la misma tareas ubicadas a corta distancia entre si, cuya población objetivo era la misma)
- Traslado de los policías de enlace¹¹ o cambio de funciones

En el 2004 se cuenta con 121 C.S.B en el País, mientras que el año anterior que se contaba con 80 C.S.B., esta cantidad se debía a que todas las Seccionales debían tener al menos una C.S.B.¹² Lo que en la realidad no se cumplía por varias razones: la comunidad rechazaba la idea, no se consideraba necesario el espacio por que ya existía una buena relación entre la comunidad y la policía, muchas veces las Comisiones de Colaboración Policial cumplían esa función, y la policía no hacía demasiado "énfasis" en su creación, entre otras.

La participación y la frecuencia de realización de reuniones decayeron desde el 2003, a pesar del aumento de aproximadamente el 50% de C.S.B. De acuerdo a lo manifestado por los integrantes, "se reúnen para solucionar algo urgente", "al no tener respaldo dejamos de reunirnos".

No se pueden obviar algunos puntos de quiebre durante el 2004, que incidieron en la participación de las C.S.B.:

¹¹ Policía que hacía de nexo entre la Seccional Policial, los vecinos y la Coordinación de las C.S.B

¹² Se cuenta con aproximadamente 270 Seccionales Policiales en el país, desde 2004 hasta la actualidad no ha variado significativamente su número, estas a su vez tienen varias Sub Comisarías y Destacamentos, dependiendo de la extensión de la jurisdicción, sobre todo en zonas rurales.

- la idea generalizada de que las C.S.B son una construcción político partidaria, lo que afectó significativamente en forma negativa la legitimidad del Programa.
- Año electoral, gran parte de los integrantes se dedicaron a la actividad política.
- cambio de Ministro en el M.I, lo que generó rumores de finalización del Programa C.S.B.
- cambio de los coordinadores del programa, generando incertidumbre en los vecinos, lo que fue manifestado en varias instancias.
- Quejas por falta de respuestas de los coordinadores y las autoridades.

La inserción en el Programa, del equipo técnico (dos abogados, una Asistente Social, una Sicóloga) del Centro Piloto de Prevención Nº1¹³, en el mes de abril de 2004, propició la presencia del M.I en las reuniones vecinales, aumentando así la participación pero ya no en los niveles de años anteriores. Este equipo plantea nuevas actividades, generalmente bajo la forma de talleres, que buscan responder a las demandas de los vecinos, quienes solicitan conocer sobre temas actuales que afectan a la sociedad. Atendiendo esto se realizaron los siguientes: Taller de Negociación y Mediación, Charlas sobre Violencia Familiar, Ciclo de Charlas "Acercando el Derecho a la Sociedad.

Este Programa, de acuerdo al discurso era una interesante herramienta para el logro de los objetivos que se proponen las políticas de participación ciudadana para la prevención del delito, pero en la práctica el "tinte" político partidario era muy fuerte lo que tuvo consecuencias negativas: se transformó en generador de clientelismo político, al respecto Kliksberg (1999:23.24) expresa: "Un poderoso obstáculo al avance de la participación se halla en los intentos reiterados en la realidad latinoamericana de "coparla" para fines de determinados grupos. El clientelismo es unas de las formas favoritas que adopta la manipulación. Allí el discurso ofrece promesas muy amplias de participación para ganar apoyos temporarios. Luego las realidades son muy pobres en participación real. Incluso sistemáticamente en los intentos manipulatorios se trata de relegar a los líderes auténticos de la comunidad, y de impedir que surjan líderes genuinos. Se procura

¹³ Este funcionaba en el ámbito del Programa de Seguridad Ciudadana y su lugar físico era la Plaza de Deportes N°4, en el Cerrito de la Victoria, en la que actualmente funciona una MLCSC.

asimismo crear "líderes a dedo" que puedan ser en definitiva un punto de apoyo para el proyecto manipulatorio. Cuando la comunidad percibe las intenciones reales, se produce un enorme efecto de frustración. Los efectos son graves. No sólo la comunidad resistiéndose dejará de participar, y la experiencia fracasará, sino que habrá quedado fuertemente predispuesta en contra de cualquier intento posterior aun cuando sea genuino."

Por otra parte los "caudillos locales" ampliaron su protagonismo, tomando para si la tarea y dejando afuera al resto de los vecinos, pretendiendo alcanzar sus objetivos personales a través de la comunidad, lo que permitió que se consolidaran algunos liderazgos políticos locales. Vale aclarar que esto no es exclusivo de este programa sino que aparece en las experiencias argentinas, brasileñas, chilenas y también en las MLCSC.

Hubo pocas instancias de coordinación interinstitucional, sobre todo en el caso de Montevideo con la Intendencia Municipal, lo que respondería a que el Gobierno Departamental y el Gobierno Nacional eran de partidos políticos de distinta filiación; en cambio en la actualidad donde ambos Gobiernos pertenecen al mismo partido político se generan instancias de participación y coordinación más fluidas.

Por otra parte en el 2004, la Asesoría de CSB, cambió tres veces de Coordinador Nacional, lo que desestabilizó tanto la labor de los funcionarios que allí se desempeñaban como las percepciones de los integrantes de las CSB.

III.3.2. Mesas Locales para la Convivencia y Seguridad Ciudadana

Las Mesas Locales para la Convivencia y Seguridad Ciudadana (MLCSC) es un Proyecto que surge en el 2006 desde el Ministerio del Interior, con el apoyo del Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD) y la Agencia Española de Cooperación para el Desarrollo (AECID). Es parte de un conjunto de estrategias que tienen como objetivo desarrollar una política de seguridad ciudadana que apunte a generar capacidad institucional para que el Estado actúe como efectivo garante y regulador de los servicios públicos.

La política institucional del Ministerio del Interior se basa en tres líneas de acción:

1) Aspectos operativos: de competencia exclusiva a través de la Policía Nacional

- 2) Aspectos normativos: se articula con acciones del Poder Ejecutivo, Poder Legislativo y grupos de opinión.
 - 3) Aspectos de Prevención de la violencia.

Es en este último aspecto en el cual se enmarcan las MLCSC, siendo sus objetivos:

- -elaborar un diagnóstico participativo para comprender las múltiples causas de la inseguridad
- -articular políticas institucionales con el objeto de elaborar un plan de acción común entre todas las instituciones participantes
- -identificar las acciones a implementar por las instituciones y organizaciones responsables
 - -aportar insumos para la elaboración de una política de seguridad descentralizada

Mediante este Proyecto se intenta implementar políticas de prevención acordes a las nuevas formas del conflicto social. Concomitantemente se busca desarrollar estudios y diagnósticos sobre las principales problemáticas y/o factores de riesgo para, de esa manera, generar una adecuación entre la oferta y la demanda de seguridad y/o entre los problemas sociales y las "formas" de los servicios públicos para combatirlos.

"Son ámbitos de participación en intercambio entre autoridades nacionales y locales, policía, vecinos y organizaciones sociales, para contribuir a generar medidas concretas a nivel local, y de acuerdo al carácter multicausal del fenómeno delictivo" (Folleto de difusión), en general están integradas por el Comisario de la Seccional de la zona representando al Ministerio del Interior, representante del Gobierno Local en la persona del secretario de la Junta Local, organizaciones sociales de la zona, instituciones del Estado responsables de diferentes áreas problemáticas (MIDES e INAU son los más convocados).

El Equipo técnico de la Coordinación de las MLCSC está compuesto por un Asistente Social que es el Coordinador General del Proyecto, una Educadora Social, dos Licenciadas en Trabajo Social, un Sicólogo Social, un Sociólogo, un estudiante avanzado de Sociología y una estudiante avanzada de Trabajo Social, hace poco se incorporó al equipo un Comisario de la Policía Nacional con la función de "enlace" con las Comisarías. También cuenta con un funcionario que se encarga de las tareas administrativas. El rol de cada uno de los miembros del equipo técnico es el de "facilitador" de los procesos locales, lo que en el discurso se manifiesta como:

- relevar recursos comunitarios existentes en la zona de influencia de las mesas locales asignadas.
- convocar, coordinar y encaminar la gestión de la mesa local
- facilitar instancias de intercambio para la elaboración del plan local de seguridad y convivencia, como también participar en la elaboración y ejecución del mismo
- realizar el seguimiento del cumplimiento de las metas definidas por el plan de acción ya mencionado
- participación en reuniones periódicas con el equipo técnico de Mesas Locales del Ministerio del Interior

Al no tener una política clara de actuación que salga del discurso, es decir que lo trascienda y se exprese en la práctica concreta, muchas de esas funciones quedan al "libre albedrío" de cada uno de los facilitadores, cada cual con diferentes concepciones e imaginarios, lo que provoca discrepancias a la interna del "equipo" sobre como debería ser el trabajo con las MLCSC, esto obedece también a una especie de "híbrido" institucional, dado que los técnicos provienen de diferentes ámbitos: varios son funcionarios del Ministerio del Interior, otros pases en comisión de instituciones estatales y algunos contratados por agencias internacionales en el marco del proyecto que no tienen sentido de pertenencia a la Institución. No se tienen líneas directrices claras sobre las intervenciones a realizar, no existe un efectivo trabajo de equipo, lo que lleva a que no se generen acuerdos dentro del mismo.

Otra dificultad que tiene este Proyecto es la falta de coordinación intrainstitucional con reparticiones con las que se debería trabajar en conjunto, como lo es la Policía Comunitaria, la línea 0800 5000¹⁴, el Centro de Atención a las Víctimas de la Violencia y el Delito¹⁵, incluso con las Jefaturas de Policía Departamentales (sobre todo las del interior) se desconoce lo que hacen unos y otros, salvo contadas excepciones. Se entiende que esto se debe a la falta de legitimidad e institucionalización¹⁶ del Proyecto dentro de la propia Institución y que no se ponen en movimiento los mecanismos existentes para su mejor implementación, no se aprovechan adecuadamente los recursos ministeriales, tanto

15 Depende de la Dirección Nacional de Prevención Social del Delito. Toda persona que ha sido víctima de un delito, puede solicitar asistencia jurídica o psicológica.

Este servicio recibe aquellas llamadas relativas a todo el funcionamiento del Ministerio del Interior. A través de esta línea gratuita, el usuario puede solicitar información sobre los distintos servicios que brinda el Ministerio del Interior, establecer quejas referidas a la función policial, informarse sobre cómo proceder para realizar una denuncia.

¹⁶ A partir del 1/1/09 se aprueba por rendición de cuentas el cargo de Director de Convivencia y Seguridad Ciudadana, con carácter de particular confianza, Ley N°18.362. Art.127.

humanos como materiales y algunos ni siquiera son conocidos ni pareciera existir interés en conocerlos.

Al igual que en el Proyecto anterior, las MLCSC han "tambaleado" con los cambios de Ministros en el sentir de la población.

Al contrario que en las CSB, donde se daba una buena coordinación entre las diferentes partes del Ministerio del Interior, aquí debe ser tomado como un desafío para fortalecer la acción de este Proyecto. En cambio se podría decir que existe mayor coordinación interinstitucional con los Gobiernos Locales¹⁷ (aunque no con su totalidad), con el INAU y el MIDES, de hecho se firmó un convenio de cooperación donde existe el compromiso de articular desde los diferentes ámbitos.

De los diagnósticos realizados en las MLCSC, se presentan los siguientes problemas (en cada zona tienen diferentes matices).

Principales problemas identificados por las MLCSC18

1	Drogas (consumo y bocas de distribución)
2	Niños/as y adolescentes en situación de vulnerabilidad social (calle)
3	Pandillaje – Menores en conflicto con la ley
4	Delitos en general (hurtos, arrebatos, rapiñas)
5	Espacios públicos descuidados, basurales, caminería en mal estado
6	Ausencia de iluminación
7	Carencia de espacios de socialización para adolescentes y jóvenes
8	Mala imagen y/o desconfianza en la policía
9	Carencias logísticas y de infraestructura para operativa y gestión policial
10	Actividades irregulares: ferias donde se venden artículos robados,

¹⁷ Ley N°16.707 Artículo 35.- El Ministerio del Interior coordinará con las Intendencias Municipales la aplicación de políticas de prevención del delito, de base zonal, pudiendo a tal fin celebrarse los convenios que se consideren necesarios. Las instituciones públicas y privadas prestarán su concurso en las campañas educativas e informativas que se desarrollen a fin de promover la seguridad ciudadana, procurando el apoyo de los medios de comunicación.

_

¹⁸ Fuente: Proyecto MLCSC. Ministerio del Interior.

	ocupaciones, cuidacoches
11	Violencia intrafamiliar y conflictos entre vecinos
12	Transporte público (recorridos inadecuados, frecuencias)
13	"Picadas" de motos

Desde este espacio han surgido algunas líneas de acción para afrontar dichas problemáticas, con el involucramiento de representantes vecinales, instituciones estatales, y organizaciones no gubernamentales, además de la Seccional Policial y el Centro Comunal Zonal.

- 1. Registro y regularización de situaciones irregulares (cuidacoches, ferias)
- 2. Planes e informes referidos a la necesidad de protocolizar el procedimiento de denuncias de "bocas de venta" de estupefacientes.
- 3. Planes orientados a sensibilizar sobre el consumo de alcohol en la vía pública.
- 4. Concientizar a la población de la zona sobre no comprar artículos robados
- 5. Propuestas de instalación y/o reposición del alumbrado público.
- 6. Propuestas para el mejoramiento y recuperación de espacios públicos.
- 7. Propuestas específicas para modificar sistemas de vigilancia y patrullaje.
- 8. Propuestas orientadas a coordinar desde las comisarías intersectorialmente en relación a menores en conflicto con la ley y en situación de calle.
- 9. Propuestas específicas para la incorporación y adecuación de normas de convivencia ciudadana

Es interesante señalar como se reflejan la inseguridad y el miedo en los diagnósticos locales. Tanto en las MLCSC como en las C.S.B (que presentan problemáticas similares) esos aspectos se hacen presentes cuando los vecinos se refieren a "las barras de jóvenes en las esquinas" (que muchas veces solo ocupan un espacio público porque no tienen donde estar, sin intenciones de molestar a nadie y algunos son hijos de quienes se quejan), el temor de circular por calles oscuras, por baldíos donde "seguramente se esconden delincuentes", la instalación en el barrio de bocas de venta de drogas que atraen individuos extraños a la comunidad. Es en estas situaciones donde se hace visible el miedo provocado por la falta de seguridad, en este sentido expresa Escobar (2005:18): "La incertidumbre, factor fundamental de la llamada

dimensión subjetiva de la Seguridad Ciudadana, puede ser tan aterradora como la violencia misma. Y una sociedad dominada por el miedo es una sociedad que termina por legitimar la violencia".

En la actualidad se cuenta con 29 MLCSC, 15 en Montevideo, 4 en Canelones, 5 en Río Negro, 3 en Salto 1 en Paysandú y 1 en Soriano.

Es importante tener en cuenta que en Montevideo se encuentran en el territorio de los Centros Comunales Zonales más pobres y dentro de los que no tienen altos índices de pobreza, si se da en las zonas más pobres del CCZ¹⁹. Las C.S.B, en su mayoría, también estaban conformadas por vecinos de las zonas más empobrecidas y seccionales policiales que presentaban mayor conflictividad²⁰.

Una hipótesis que podría explicar este fenómeno es que es en estos espacios donde pueden plantear sus demandas acerca de la inseguridad, en cambio en barrios en los que se instalan clases socio económicas medias y altas tienen otras estrategias y medios de lograr seguridad (alarmas, guardias de seguridad, rejas, más patrullaje policial dado que las zonas no son tan extensas, etc.). Esto puede relacionarse también a que "con respecto a las variables socio-demográficas, que los CCZ con predominio de estratos bajos de la población son los que más participan en las elecciones de los Consejos Vecinales" (Veneziano, 2005:59) y los concejales son los que más participan en las MI CSC.

En el interior del país se forman en aquellas localidades de pocos habitantes, donde aún se conservan lazos de solidaridad entre los vecinos y las autoridades estatales.

Esta propuesta se acerca a los objetivos que plantean a nivel internacional estas políticas, pero aún queda mucho camino por recorrer, fortalezas a consolidar, debilidades a fortalecer y desafíos a enfrentar, pero deben constituirse en políticas sociales sustentables que trasciendan a los gobiernos, sean legitimados e institucionalizados y dejen de ser meros proyectos que duran cinco años.

¹⁹ Centros Comunales Zonales: 1 (1ML), 3, (1ML), 5 (1ML), 6 (1ML), 9 (1ML), 11(1ML), 12 (1ML), 13 (3 ML), 14 (2 ML), 15(1ML), 16 (1ML), 17 (1ML). En los 18 CCZ se han realizado charlas informativas, como también se ha intervenido por situaciones puntuales en la cuales al solucionarse el problema, la participación decae hasta extinguirse.

²⁰ De los ejemplos vistos anteriormente solamente los CONSEG (San Pablo, Brasil) se establecen en zonas comerciales en desmedro de las zonas más pobres.

III.4- FORTALEZAS Y LÍMITES

Si bien, en el análisis de las experiencias uruguayas se han ido desentrañando algunas problemáticas, se considera interesante mostrar las fortalezas y límites con las que cuentan estas iniciativas.

Se retoman algunos puntos considerados centrales, como los son las condiciones para participar, la representatividad, y las tensiones de la participación, entre otros.

Estas fortalezas, límites y desafíos se obtienen de la propia práctica pre profesional en los espacios de intercambio, de los registros de las diferentes actividades y de las conversaciones con las personas involucradas en las políticas de participación ciudadana para la prevención del delito.

III.4.1. Fortalezas

- Estas herramientas (implementadas adecuadamente) son vistas como potenciadoras del desarrollo local, al reunirse varios actores locales con instituciones estatales se coordinan acciones para mejorar el territorio. Así, se ha logrado recuperar espacios públicos que estaban abandonados y utilizados para actividades delictivas, ahora se utilizan para la recreación, el deporte y el encuentro de los habitantes de la zona. En otros lugares se han formulado estrategias para que jóvenes de bajos recursos se movilicen de una localidad a otra para estudiar (jóvenes de Nuevo Berlín –Rio Negro- que concurren a la ciudad de Mercedes –Soriano).
- Se ha constituido como herramienta de acción frente a problemáticas de convivencia y seguridad en las ciudades.
- Se construyeron otros caminos más allá de lo represivo, por ejemplo se pudo transformar barrios conflictivos (donde se apedreaban ómnibus y autos) en barrios tranquilos que trabajan para integrarse a la ciudad.
- "Las MLCSC se han convertido en nodos/redes de encuentro y articulación policía ciudadanos, promoviéndose diálogos más francos, tolerantes, respetuosos y constructivos con los Comandos y en espacios de articulación de diferentes actores para promover acciones que construyan ciudades más felices, más integradas, más solidarias y así serán más seguras"²¹.

²¹ Conclusiones del Encuentro de MLCSC en Young, 4 de Julio de 2009

- El hecho de realizar un diagnóstico participativo de cada zona y con los propios involucrados, permite detectar problemas y necesidades de acuerdo a las características propias del lugar y buscar soluciones adecuadas para cada particularidad.
- Ha mejorado la comunicación entre la comunidad y la policía, permite un diálogo "cara a cara", la comunidad puede conocer como funciona la seccional policial, sus procedimientos, los obstáculos con los que se enfrenta en su accionar y cual es el límite del mismo y las contradicciones que muchas veces se dan dentro del propio Estado. La policía reconoce a las MLCSC como una herramienta que abre el camino hacia la comunidad y hacia otras instituciones estatales como lo son los CCZ, MIDES, INAU.
- Claramunt (2006:50), refiriéndose a la participación expresa que "...se apuntaría a un afianzamiento de la democracia a través de la participación cotidiana de los ciudadanos en la gestión pública, potenciando los mecanismos que habiliten a un uso y redistribución más eficiente de los recursos públicos", esto se puede contextualizar en el ámbito de la participación ciudadana para la prevención del delito, ya que se manifiesta también como un espacio de rendición de cuentas a la ciudadanía.
- Se parte de la premisa que la solución del problema es responsabilidad de todos (del individuo, la comunidad y el Estado), por lo que hay mayor involucramiento de la población, se puede visualizar que hay en estos espacios generación de capital social.
- Las experiencias mencionadas anteriormente son las primeras realizadas en el país y como todo necesitan re acomodos, correcciones y deben ser dinámicas, pero sobre todo "pueden constituir un espacio público de debate entre intereses diferenciados, llevando a la construcción de consensos y a la formulación de agendas que se vuelvan públicas y objeto de consideración por parte del Estado" (Mendes de Miranda, s/d: 422).

III.4.2. Limites

• Falta de un marco legal e institucional que legitime a las Mesas Locales de Convivencia y Seguridad Ciudadana (o al instrumento participativo que sea). Por rendición de cuentas se aprueba la creación del cargo de particular confianza de Director de Convivencia y Seguridad Ciudadana, en enero de 2009, pero 10 meses después, no ha habido institucionalización del Programa ni designación en dicho cargo. Las intenciones para que esto suceda han quedado estancadas, de hecho estaba previsto el "lanzamiento" de esta Dirección para el 5 de octubre de 2009 y por razones de "agenda" quedó postergado.

• Se debe partir de que el reclamo de la población es constante para mejorar la seguridad en los barrios, pero no siempre conduce a la organización comunitaria y al compromiso de participación. "En un primer momento, es notorio que los vecinos se organizan sólo para presentar reclamos concretos, como la necesidad de una alarma o de limpieza de un área del barrio. En consecuencia, todo análisis sobre este punto debe diferenciar entre iniciativas reales de participación y compromiso comunitario, y reclamos puntuales que involucran a la población pero que no conllevan un compromiso posterior de participación" (Dannert, 2004:17). Esto sucede en reiteradas oportunidades, luego de solucionado el problema (en casos solo escuchado), el reclamo desaparece y el interés también. La presencia masiva de vecinos se genera cuando se trata un tema puntual, como el mejoramiento de un área problemática.

En este punto es necesario tener en cuenta las condiciones necesarias para participar recursos materiales (por ejemplo dinero para transporte), el tiempo, que los participantes no sientan que "pierden su tiempo", de lo contrario comienza a disminuir la participación por apatía, cansancio, desmotivación; el capital social con que cuenta la comunidad es importante al momento de evaluar porque la participación se desvanece.

- La comunidad tiene un rol muy importante en la creación de estos espacios pero muchas veces son hegemonizados por líderes locales, esto se ha visualizado concretamente en período de elecciones de los Consejos Vecinales, por lo que hay que ser cuidadoso y delimitar los alcances de la herramienta participativa evitando consolidar liderazgos políticos locales, que pueden hacer perder la legitimidad como institución de prevención y participación. Se da una "tensión entre la tendencia hacia la autonomía con respecto al Estado y los partidos políticos versus la búsqueda de dependencia, articulación y formas de heteronomía y cooptación" (Cardarelli y Rosenfeld, 1998: 19-20)
- El tema de la representación supone una limitación. Si tomamos las dos experiencias uruguayas, tenemos por una parte las CSB integradas por vecinos organizados y no organizados, junto al Comisario de la Seccional, faltando la integración de otras instituciones del Estado, y por otra parte en las MLCSC, se da un buen nivel de integración entre instituciones estatales, organizaciones sociales y vecinales, pero quedan afuera los vecinos aislados que no tienen capacidad de organización y por lo tanto no están representados en la Mesa Local. Vuelvo a plantear las preguntas sobre a quién se representa y que sucede con los que no están representados, partiendo de la idea de que todo ciudadano que quiera plantear una queja o propuesta debe ser escuchado.

- Para participar se necesita capacitación continua sobre la propuesta misma, sobre resolución de problemas, mediación, desarrollo de proyectos, como forma de no generar dependencia con el facilitador asignado a cada Mesa Local, y sobre todo capacitación (tanto para los técnicos como para los vecinos que participan) en Seguridad Ciudadana, como así también combinar contenidos técnicos con contenidos políticos y tener en cuenta que el Estado necesita capacitarse y rever sus prácticas.
- Existe la carencia de un desarrollo técnico que permita monitorear y evaluar los diversos estadios de estas experiencias de participación ciudadana, no se encuentran los indicadores cualitativos adecuados para medirla (esta dificultad es común a todas las experiencias regionales). Como así también una política directriz clara y la carencia de presupuesto para invertir en proyectos de cada Mesa Local, solo con la buena voluntad no se pueden realizar proyectos que mejoren la seguridad de la zona de forma integral (esto parte desde que se necesita dinero para folletería, transporte de los participantes, etc.).
- Se observa un doble discurso sobre el rol de la policía desde los vecinos, por un lado enfatizan su inoperancia, falta de profesionalización, corrupción, etc., pero por otra parte exigen que actúe rápidamente, con firmeza, aplicando "mano dura" inclusive. De todas formas, la herramienta ha sido útil para un entendimiento mutuo. También existe ambigüedad en el discurso policial, una parte comprende el significado de las MLCSC y destacan que "ha mejorado la relación con los vecinos", "nos facilita el trabajo", "podemos coordinar con otros organismos directamente", pero otros no reconocen estos espacios como de resolución de problemas, dado que están saturados de participar en diversos y variados espacios y "van a cumplir". Esto último denota la poca de información que circula a la interna de la Institución Policial sobre el Proyecto que aún se confunde con las C.S.B.
- La tensión entre una valorización de la diversidad y del pluralismo, del reconocimiento y aceptación del otro versus la tendencia a simplismos de diverso tipo, acciones clánicas y gregarias como formas de simplificación mecánica de la acción social (Cardarelli y Rosenfeld (1998.19-20), está presente continuamente, lo que tiene que ver con el siguiente punto, en cuanto a los que son diferentes son considerados peligrosos.
- El miedo, que paraliza y limita la acción, sobre todo cuando hablamos de seguridad, "nos da miedo reunirnos con la policía porque los delincuentes pueden tomar represalias contra nosotros" es un comentario recurrente de los vecinos donde están "los otros amenazantes²²". Es un freno a la participación, pero al ver que se involucran otras

Los otros, son aquellos estigmatizados por vivir en determinado lugar, vestir de determinada manera o simplemente ser joven con una estética "diferente" como los "planchas" con sus championes de "resorte", la

instituciones el miedo se va disipando, entonces "el miedo actúa como forma de adhesión, encontramos espacios colectivos que significan lo contrario: confianza y continuidad, por lo menos entre quienes comparten una misma noción del peligro y de las alternativas para enfrentarlo". "Si bien el miedo es motivo de nuevas formas de agregación social, en general estas se construyen sobre la base de una alteridad en la que el Otro es sinónimo de enemigo, agregando, en suma, otras formas de exclusión social a las ya existentes" (Jaramillo y otros, 2003:223) El desafío está en encontrar los mecanismos de inclusión social para aquellos "otros" considerados "peligrosos".

III.4.5- El Trabajo Social y algunos desafíos en cuanto a su intervención en las políticas de participación ciudadana para la prevención del delito en el Uruguay.

Existen varios retos a enfrentar desde el Trabajo Social en las políticas de participación ciudadana para la prevención del delito, específicamente desde el Estado.

Al ser un nuevo ámbito de inserción laboral, en el que no se encuentra elaboración propia, y es nutrido teóricamente por otras profesiones, se debe reconocer que se dificulta la elaboración de una forma de intervención específica del Trabajador Social.

Se comparte con Montaño (1998) que el Trabajo Social tiene que superar varias "subalternalidades" que afectan a su rol desde las instituciones estatales.

En primer lugar como funcionario público y empleado del capital, por lo tanto esta "regido por normas burocráticas y subordinado jerárquicamente según escalafones político-institucionales y no necesariamente técnico-políticos" (Montaño, 1998:94), esto se daba notoriamente en el programa de C.S.B, donde el Trabajador Social era realmente un mero ejecutor no sólo de políticas sociales sino también de las órdenes impartidas por los políticos y "cargos de confianza" designados por los mismos. Lo que no permitía (al menos en público) trascender las demandas de la población, adoptar una actitud crítica y

gorrita, pantalones amplios o deportivos, remeras de un cuadro de fútbol, el uso de aritos con brillantes de fantasía y exaltando los códigos carcelarios. En general no andan solos. Se los ve de a dos o tres por el barrio. También están los "polvorilla", considerados marginales, viviendo en condiciones de pobreza extrema en los asentamientos y en algunos casos son jóvenes que echados de su casa por problemas con la pasta base terminan viviendo en la calle, andan sucios, descalzos o con zapatos precarios y el cabello con una notoria falta de higiene. En general llevan a cabo múltiples actividades, son hurgadores, acomodan autos en zonas comerciales, limpian vidrios de automóviles en los semáforos, también se los puede ver "mangueando" para conseguir dinero o teléfonos celulares. Algunos pueden combinar actividades lícitas con ilícitas y en otros una de ellas es la dominante (como lo hacen otros jóvenes y adultos que no son ni "planchas" ni "polvorillas", pero son más parecidos a "nosotros"). (Fraiman y Rosal, 2008)

cuestionadora frente a estos hechos. En el programa MLCSC se da la subordinación respecto a otros profesionales que son contratados por agencias internacionales, en general a estos se les valoriza más dentro de la Institución creyendo que poseen "un mayor saber" y menos "vicios" que los profesionales que son funcionarios públicos. El reto aquí es que el Trabajador Social, funcionario público logre valorizarse y ser valorizado por su desempeño profesional y compromiso, que muchas veces no puede demostrarlo por las propias trabas, "etiquetas" y pocas oportunidades que tiene de comprobarlo.

Otra de las subalternalidades se debe al carácter de "profesional de la coerción y el consenso" (lamamoto, 1997), en una constante contradicción entre las necesidades de la población y los mandatos institucionales. Si bien uno de los pilares de estos programas es acercar el Estado a la Sociedad, fomentando la participación y la generación de una ciudadanía activa en el sentido de que los actores sean sujetos que toman decisiones e inciden en las decisiones públicas, no podemos olvidar que está inserto dentro de una Institución que "designa lo instituido, lo establecido" (Rebellato y Gimenez, 1997:107). Donde debe conciliar dos lógicas: la del barrio y la de la institución jerárquica, con un lugar asignado en la sociedad y una relación muy debilitada con la misma. A su vez cuidar de no generar falsas expectativas, definiendo reglas de gestión de antemano, dado que muchas veces se fijan objetivos demasiado ambiciosos y al no lograrlos la responsabilidad cae en la Institución, en la figura del "facilitador" (rol asumido por los Trabajadores Sociales). Es necesario que el Trabajador Social "asuma una postura, una opción político -profesional que, dentro de este campo de tensión, participe profesionalmente con claras perspectivas ideo políticas y teórico metodológicas" (Montaño, 1998:102).

En tercer lugar, se denota, aunque muy "disimulada" la subalternalidad en cuanto al género, sobre todo en una Institución marcadamente discriminatoria para el género femenino y aún en su área más civil (donde no trabajan policías) esto se hace más visible, intentando que las Trabajadoras Sociales lleven a cabo las ideas de otros cientistas sociales de género masculino.

Como última subalternidad a trabajar, es en relación con la ciencia. Se interviene en la realidad con los saberes producidos por otras ciencias (en este caso la Sociología), se queda en la sistematización de las diferentes experiencias, sin ir más allá del diagnóstico, en el cual debe haber investigación que provea de conocimiento para intervenir en la realidad, superando también esa necesidad que existe de producción

teórica sobre nuevas demandas sociales, como se dan en el campo de la Seguridad Ciudadana y así contribuir a legitimar la profesión en esta área.

Un gran desafío es generar instancias de capacitación específicamente en Seguridad Ciudadana, Desarrollo Local, Descentralización, Participación, dada la relación entre estas temáticas; invitando a profesionales de otros países que trabajen en el tema y que nos provean de herramientas para crear una práctica innovadora coherente con la teoría que la fundamenta. Esto tiene que ver con mejorar el desempeño del Trabajador Social sobre todo en áreas no tradicionales, pero también con revisar algunos conceptos, como el de participación, que es lo que convoca a participar, a quienes, cómo. Es necesaria una constante actualización del capital teórico e instrumental.

Hay que tener en cuenta que con la descentralización de las instituciones estatales, la relación entre estos y la ciudadanía está en continuo cambio. Es decir que ya no se basa en la demanda, sino que involucra a los afectados en la solución del problema, llama a participar en las decisiones públicas. Si bien es importante continuar en la tarea de educación, promoción, organización, mediación, etc., es necesario centrarse en temas sobre la construcción de una ciudadanía activa, en generar canales de comunicación e información y brindar capacitación sobre herramientas participativas.

La profesión a través de los años se ha institucionalizado para enfrentar la cuestión social y la inseguridad, el delito y la violencia son manifestaciones de la misma en el SXXI, pero hay que tener en cuenta que es un campo nuevo y muy delicado, por lo que es necesario analizar "contextos y momentos".

Rozas Pagaza (en Burgos, 2004:91) expresa que "las relaciones entre sujetos, instituciones, y saber profesional establecen miradas diferenciadas sobre la cuestión social; en tal sentido debería incorporarse la lectura ético-política de la cuestión social además de su comprensión teórica (...) esto implica direccionar la intervención hacia la comprensión de la cuestión social desde el Estado y la Sociedad". Esto implica hacer un análisis profundo sobre las herramientas metodológicas y tener una visión crítica de la profesión.

Desde el Trabajo Social es fundamental hacer hincapié en la prevención de la delincuencia, de la violencia, esas "nuevas" manifestaciones de la cuestión social, trabajando con la comunidad para cambiar la situación de aquellas poblaciones en situación de riesgo, pero con políticas sustentables que se puedan seguir desarrollando más allá de cierto tiempo.

También es importante trabajar en la reconstrucción de la identidad de las comunidades, en estos espacios donde los vecinos se reúnen por los problemas de inseguridad, co existen varias identidades barriales: gente que ha vivido toda su vida en el barrio, realojos del Estado que se realizan sin acompañamiento a los involucrados, otros que sobre todo por motivos económicos han tenido que dejar sus lugares de origen y pasan a vivir en el asentamiento pero siguen integrados al mundo del trabajo y a redes sociales y los "otros", que son los generadores de todo ese sentimiento de miedo (en gran parte real), de inseguridad, creando también la mala reputación de la zona. Entonces el desafío acá se plantea en como involucrar a esos "otros" en crear una identidad positiva del barrio.

Relacionado con lo anterior está la posibilidad de promover el fortalecimiento de lazos solidarios en el barrio, y si no existen instar a crearlos, dejando a un lado esa cultura de "no veo, no escucho, no me pasa a mí", haciéndose consciente de que los problemas de inseguridad y violencia afectan a todos.

Queda mucho camino por recorrer para el Trabajo Social en esta nueva área de inserción profesional, la cuestión es reconocer el espacio como propio como así también reivindicarlo para sacar las etiquetas negativas, comprometiéndose éticamente con trascender las nuevas demandas que van surgiendo, superando esa idea de que el Trabajo Social está en el "lugar del medio" es decir, trascender ese rol pero no abandonarlo.-

CAPITULO IV REFLEXIONES FINALES

El área de la Seguridad Ciudadana es un nuevo ámbito de inserción del Trabajador Social sobre el que existen escasos antecedentes, los cuales provienen en su mayoría desde el análisis sociológico y criminalístico, notando a través de la práctica pre profesional gran carencia respecto a la implicancia y relevancia del rol del Trabajo Social en esta temática.

En este trabajo se procuró analizar y dar a conocer el funcionamiento de las políticas de participación ciudadana para la prevención del delito a través de las experiencias nacionales y regionales, reconociendo sus fortalezas y debilidades desde la óptica del Trabajo Social.

No se pretende dar el tema por concluido, sino todo lo contrario, dejar planteadas algunas cuestiones para repensar en torno a la temática abordada.

- La inseguridad, la violencia y el delito pueden ser pensadas como "nuevas" manifestaciones de la cuestión social que tienen como base a la exclusión y a la desigualdad, por lo tanto estas políticas de participación ciudadana no pueden dar respuestas por sí mismas, sino que se necesita abordar integralmente la cuestión social.
- Redefinir la participación ciudadana y plantear diferentes niveles de intervención, al menos tres niveles: 1) vecinos aislados, que tengan un espacio para presentar sus problemas. Esto a veces se da cuando se produce la catarsis colectiva, en un primer momento de formación del espacio, en el que luego quedan los "representantes". En este punto también es importante buscar asociaciones con grupos excluidos de estos espacios, como son los jóvenes 2) representantes de los vecinos con los actores institucionales que se movilizan en el territorio; y 3) es necesario el intercambio y coordinación entre las instituciones estatales que participan en los diferentes espacios, para lograr respuestas integrales teniendo en cuenta que si bien cada zona tiene sus particularidades, hay respuestas que deben ser generales. Que la participación sea acotada solo a lo institucional y las tareas pre establecidas por la institución convocante, lleva a que participe un número reducido de personas.
- Con respecto al punto anterior quedan planteados algunos cuestionamientos: ¿a quién esta dirigida la herramienta participativa? ¿Cómo combinar las diferentes instancias

e intereses para que todos puedan tener voz? ¿Qué sucede con aquellos ciudadanos que no están representados pero quieren y merecen ser escuchados?

- Generar instancias de capacitación, participación y diálogo entre vecinos, Policía y equipo técnico que se desempeñe en estos Programas.
- Lograr una óptima coordinación intra institucional, conociendo los recursos propios de la institución tanto humanos como materiales.
- Afianzamiento del eje convivencia y seguridad ciudadana por parte de los gobiernos locales, reconociendo la importante gestión de los recursos locales territoriales que estos tienen, en la adecuación de los espacios públicos, en la prestación de servicios y como actores convocantes de las organizaciones vecinales y comunitarias (Informe MLCSC: 2008)
- Difundir la utilización de las herramientas participativas en el interior del país, dejando el centralismo metropolitano. Las experiencias realizadas en las localidades donde se implementaron las CSB y MLCSC, son sumamente diversas, ricas y novedosas y no se les ha dado la importancia correspondiente. El validar esas experiencias implicaría un reconocimiento a la gente que hace posible estas prácticas, que muchas veces sienten que las acciones realizadas no son reconocidas y por ese motivo dejan de participar.
- ¿Porque se considera difícil generar un espacio de rendición de cuentas y socialización de información y experiencias a los participantes, más allá de cada MLCSC?
 ¿ O no se consideran relevantes las opiniones de quienes hacen posible la utilización de estas herramientas participativas?
- Estos programas deben ser institucionalizados y legitimados, formar parte del organigrama de la Institución, de esta manera la "zona de incertidumbre" será menor cada vez que cambie un Gobierno o cambie un Ministro.
- Los programas de seguridad ciudadana deben ser consensuados política y socialmente para que puedan ser realmente política de Estado y no finalicen con cada cambio de gobierno nacional, de lo contrario nunca podrán ser sustentables, sus resultados desaparecerán en el tiempo y no dejarán de ser un simple paliativo.-

Glosario:

BID.: Banco Interamericano de Desarrollo

AECID: Agencia Española de Cooperación Internacional para el Desarrollo.

C.S.B.: Comisiones de Seguridad Barrial.

CCZ: Centro Comunal Zonal.

CONSEG: Conselhos de Seguranca de Sao Paulo.

INAU: Instituto del Niño y el Adolescente del Uruguay.

M.I: Ministerio del Interior.

MIDES: Ministerio de Desarrollo Social.

ML: Mesa Local

MLCSC: Mesas Locales para la Convivencia y Seguridad Ciudadana.

PNUD: Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo.

Bibliografía

- Acosta, Blanca. 2000. "Redes Sociales: una estrategia de acción comunitaria". En Revista Regional de Trabajo Social. N°20.
- Arslanián, León Carlos. 2008. "Un cambio posible".Delito, inseguridad y reforma Policial en la Provincia de Buenos Aires. Edhasa. Buenos Aires.
- Baraibar, Ximena, (2003). "Las paradojas de la focalización". En prensa en la Revista Servicio Social y Sociedad. San Pablo, Mimeo.
- Bauman, Zygmunt. 2007. "Miedo Líquido: La sociedad contemporánea y sus temores". Paidos. Buenos Aires.
- Bengochea, Jorge. 1999. "Policiamento Comunitário. Como conquistar a confianza da comunidade". Editora Pe.Berthier. Brazil.
- Burgos, Nilsa. Coord. 2004. "Gestión Local y participación ciudadana. Política Social y Trabajo Social". Espacio. Buenos Aires.
- Cagnoni, José Aníbal. 1988."El concepto de democracia en Regules y la noción de estado de derecho". Cuadernos de la Facultad de Derecho y Ciencias Sociales 2ª serie, No. 8. Págs. 67-85. Montevideo
- Cardarelli G. y Rosenfeld M. 1998 "Las participaciones de la pobreza".
 Paidos. Buenos Aires.
- Castel, Robert. 1997. La Metamorfosis de la Cuestión Social. Paidos Buenos Aires.
- Castel, Robert.2004. "La inseguridad social. ¿Qué es estar protegido?".Manantial. Buenos Aires
- Claramunt, Adela. 2006. "Participación en políticas sociales descentralizadas. El impacto en los actores sociales". Espacio Editorial. Buenos Aires.
- Coraggio José Luis. 1990. "La Participación Popular: ideologías y realidad".
 En Revista Uruguaya de Servicio Social. Año III, N° 9.
- Cruz, Anabel y Vázquez, Graciela.2000. "Prácticas ciudadanas en un nuevo contrato social. El caso de Uruguay". ICD.
- Dabas Elina.1995. "Redes, El Lenguaje de los Vínculos".. Ed. Paidos. Argentina.
- Dannert, Lucía "Participación Comunitaria en Prevención del Delito en América Latina ¿de que participación hablamos? 2004. FLACSO.



- Eco, Umberto.1989."Cómo se hace una tesis. Técnicas y procedimientos de investigación, estudio y escritura". Editorial Gedisa. España.
- Escobar, Santiago.2005. "La Seguridad Ciudadana como política de Estado". En Seguridad Ciudadana: concepciones y políticas. Ed. Nueva Sociedad. Venezuela.
- Filgueira Carlos.1998. "Pobreza y Desigualdad en América Latina." Paidos.
 Buenos Aires.
- Font, Joan y otros. 2000 . "Mecanismos de participación ciudadana en la toma de decisiones locales: una visión panorámica". XIV Concurso de Ensayos del CLAD. "Administración Pública y Ciudadanía. Caracas,.
- Forni, Pablo, Marcelo Siles, y Lucrecia Barreiro. 2004. "¿Qué es el Capital Social cómo Analizarlo en contextos de Exclusión Social y Pobreza?," JSRI Research Report #35, The Julian Samora Research Institute, Michigan State University, East Lansing, Michigan.
- Fraiman, Ricardo y Rosal, Marcelo.2008. "Informe Final: Etnografía de la violencia en una zona de Montevideo: Malvín, Malvín Norte, Nuevo Malvín. Mimeo.
- Hillebrand Ernst. 2005. Introducción. En "Seguridad Ciudadana: concepciones y políticas". Nueva Sociedad. Venezuela
- Iamamoto, Marilda. 1997. Servicio Social y división del trabajo. San Pablo, Cortez.
- Kliksberg, Bernardo. 1999. "Seis tesis no convencionales sobre participación". Documento N°18. Centro de Documentación en Políticas Sociales. Buenos Aires.
- Meklen, Denis. 1999. "La Cuestión Social en el sur desde la perspectiva de la integración. Políticas Sociales y acción colectiva en los barrios marginales del Río de la Plata". Documento N°20. Centro de Documentación en Políticas Sociales. Buenos Aires.
- Ministerio del Interior. 2008. "Las Mesas Locales en proceso de creación y consolidación. Equipo Técnico de MLCSC.. Montevideo. Mimeo.
- Ministerio del Interior.2004. Sistematización de Comisiones de Seguridad Barrial. Equipo Técnico CSB. Montevideo. Mimeo.
- Netto, José Paulo. Capitalismo Monopolista y Servicio Social. San Pablo, Cortez.1997.

- Palmieri, Gustavo. 2001.Las tensiones de nuestras democracias y la participación ciudadana en cuestiones de seguridad. En Revista Regional de Trabajo Social Nº21.
- Pastorini, Alejandra.2000. "¿Quién mueve los hilos de las políticas sociales? Avances y límites en la categoría "concesión-conquista". En La Política Social Hoy. Cortez. San Pablo.
- Pastorini, Alejandra. 2001 "La Cuestión Social y sus alteraciones en la contemporaneidad". En Temas de Trabajo Social, Debates, Desafíos y Perspectivas de la profesión en la complejidad contemporánea. DTS. Uruguay.
- Pereira, Potyara. 2000 "La política social en el contexto de la seguridad social y del Welfare State: la particularidad de la asistencia social". En La Política Social Hoy. Cortez. San Pablo.
- Pierson, Paul.1993 "When Effect Becomes Cause. Policy Feedback and Political Change", en revista World Politics, vol. 45, No 46. Johns Hopkins University Press (Traducción docente en material de la asignatura Políticas Sociales)
- PNUD. 1994. Informe sobre desarrollo humano 1994: Nuevas dimensiones de la seguridad humana". Fondo de Cultura Económica. México.
- PNUD. 2005. Estrategia de descentralización y fortalecimiento de la gestión local de la seguridad ciudadana. Documento de Trabajo.
- PNUD. 2006 "Gobernabilidad local, Convivencia y Seguridad Ciudadana.
 Marco para la Acción". Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo.
- Rebellato, José Luis y Gimenez, Luis. 1997. "Ética de la autonomía. Desde la práctica de la Psicología con las Comunidades". Roca Viva. Montevideo.
- Rebellato, José Luis.2000. "Ética de la liberación". Nordan. Montevideo.
- Rosanvallón, Pierre. 1995. "La nueva cuestión social. Repensando el Estado providencia". Buenos Aires. Manantial,.
- Sain, Marcelo. 2008. "El Leviatán azul: policía y política en la Argentina"..
 Siglo XXI Editores Argentina. Buenos Aires
- Sanseviero, Rafael.2005. "La Seguridad Ciudadana como política de Estado". En Seguridad Ciudadana: concepciones y políticas. Ed. Nueva Sociedad. Venezuela.

- Vanderschueren, Franz.1994. "La violencia urbana, los pobres de la ciudad y la justicia". En Ciudad y Violencias en América Latina. PGU. Ecuador.
- Satriano, C. 2006. "Pobreza, Políticas Públicas y Políticas Sociales". En Revista Mad No. 15: 60-73. Departamento de Antropología. Universidad de Chile. http://www.revistamad.uchile.cl/15/satriano.pdf
- Velázquez Fabio.1985. "Líneas conceptuales para el análisis de la participación ciudadana". En Nuevos Cuadernos del CELATS Nº 7.
- Veneziano, Alicia. 2005. "Reflexiones sobre una reforma orientada al ciudadano: la descentralización participativa de Montevideo" —Primer Premio Andrés Bello del Instituto Nacional de Administración, Ministerio de Administraciones Públicas de España, Edit INAP,
- Jaramillo Arbelaez, Ana Maria; Villa Martínez, Marta Inés; Sánchez Medina, Luz Amparo .2003. Rostros del Miedo. Corporación Región. Colombia.
- Ziccardi, Alicia.2001. "Las ciudades y la cuestión social". En Pobreza, desigualdad social y ciudadanía. Los limites de las políticas sociales en América Latina. CLACSO. Buenos Aires.

Otras Fuentes Documentales.

- Acero, Hugo.2006. "Diagnóstico de la violencia y delincuencia en Venezuela". En www.convivenciayseguridadciudadana.com
- Ceirano, Virginia y Clavijo, Andrea. 2008. "Políticas de Seguridad y las Policías de Orientación Comunitaria. El caso de las Políticas de Seguridad de la provincia de Buenos Aires". En Segundo Foro Latinoamericano de Trabajo Social. La Plata.
- Constitución de la República Oriental del Uruguay.
- Diario "El País". 07/02/2009. Montevideo. Uruguay.
- Diario La República. 30/04/2009. Montevideo. Uruguay.
- Folleto Informativo sobre Comisiones de Seguridad Barrial.1999. Ministerio del Interior. Uruguay.
- Folleto Informativo sobre Mesas Locales para la Convivencia y Seguridad Ciudadana.2006. Ministerio del Interior. Uruguay
- Instituto Nacional de Estadística. www.ine.gub.uy

- Instructivo para la formación de Comisiones de Seguridad Barrial.1999.
 Ministerio del Interior. Mimeo.
- Katzman, Rubén. 2000. "Notas sobre la medición de la vulnerabilidad social". Documento de Trabajo del IPES: Aportes Conceptuales 2, Montevideo: Universidad Católica del Uruguay, www.ucu.edu.uy/Facultades/CienciasHumanas/IPES/pdf/laboratorio/ AC_Numero%202.pdf
- Ley N° 13963. Ley Orgánica Policial.
- Ley N°16.707. Ley de Seguridad Ciudadana.
- Ley N°18.362. Rendición de Cuentas y balance de ejecución presupuestal.
 Ejercicio 2007
- Marcon, Osvaldo. 2004. "Servir en la nueva cuestión social". En www.cuestiónsocial.com.ar
- Mendes de Miranda, Ana Paula. "La búsqueda por derechos: posibilidades y límites de la participación social en la democratización delEstado".www.blog.comunidadesegura.org/policiaysociedad/participacion -y-control-social
- Observatorio Nacional sobre Violencia y Criminalidad- Uruguay. www.minterior.gub.uy
- Observatorio Social de Programas e Indicadores. www.mides.gub.uy
- Sarmiento, Julio. 2008. "Modelos de prevención del delito y políticas de seguridad. Reflexiones en torno de un estudio de caso". En Segundo Foro Latinoamericano de Trabajo Social. La Plata..
- Segura, Ramiro. 2008."Dilemas de la participación comunitaria en las políticas de seguridad. Miedo y ciudadanía en el espacio urbano". En Segundo Foro Latinoamericano de Trabajo Social. La Plata..
- www.presidencia.gub.uy