

Facultad de Ciencias Sociales
X jornadas de investigación

Derechos humanos, seguridad y violencia

13 y 14 setiembre de 2011



Participación Ciudadana y Prevención del Delito: aproximación a las experiencias desarrolladas en el Uruguay

Ana Gabriela Balbis Morales



Participación Ciudadana y Prevención del Delito

Aproximación a las experiencias desarrolladas en el Uruguay.

Lic. en Trabajo Social Ana Gabriela Balbis Morales

FCS-DTS

anabalbis@hotmail.com

Trabajo presentado en las X Jornadas de Investigación de la Facultad de Ciencias Sociales, UdelaR, Montevideo, 13-14 de setiembre de 2011.

Resumen

El objetivo de este trabajo fue analizar el funcionamiento de las “políticas de participación ciudadana para la prevención del delito” 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. En el mismo se buscó, entre otras:

- Describir las experiencias en el Uruguay
- Reconocer límites y posibilidades de las mismas
- Analizar los desafíos para la intervención desde el Trabajo Social

Palabras clave: Participación, Seguridad Ciudadana, Prevención.

INTRODUCCION

En este documento se pretende analizar el funcionamiento de las “políticas de participación ciudadana para la prevención del delito” 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.

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.

Este trabajo, se inicia con una recopilación documental sobre las categorías de análisis mencionadas y sobre el objeto de estudio en si.

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.

1. CUESTION SOCIAL

Se considera relevante analizar el concepto de cuestión social en relación a las nuevas problemáticas que presenta el siglo XXI. Las dimensiones analizadas son la inseguridad y el miedo, consideradas como expresiones de la cuestión social, dado que las mismas hacen -en mayor o menor medida- a la cotidianeidad de los ciudadanos.

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

Castel (1997:19-20) se refiere a una nueva versión de la cuestión social, indicando que esos cambios que se van dando 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”*.

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.

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”*.

Esas “*nuevas estructuras de vulnerabilidad*” fueron acompañadas por cambios en las formas de tratamiento de la cuestión social, hecho que ha tenido importantes consecuencias.

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. En 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 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.

- 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.

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”.

En este sentido para Castel (2002:69), *“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 reducidos, frecuencia de las “incivildades”, 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. 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”.*

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.-

1.2 Las Políticas Sociales en un atípico escenario para enfrentar las consecuencias de la Cuestión Social.

Es importante remitirse aquí al concepto de políticas sociales, en relación con la cuestión social, concebidas más allá de su función social, como mecanismos de articulación, tanto de procesos políticos, como económicos.

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 (Pastorini,2000)

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.

Según Pastorini (2000), tienen tres funciones: *social, económica y política*, analizándolas desde una perspectiva de totalidad. Asimismo, la autora sostiene que surge de las necesidades de los sujetos, transformadas en demandas presentadas al organismo competente, movilizándolo y presionándolo, estableciendo así una verdadera lucha de clases la que tiene como fin una negociación entre los sectores interesados. Pero este proceso puede existir en términos concretos o no.

El objeto de estudio es entendido como una política de Estado (lo que no quiere decir que lo sea) , 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) *“una suerte de desmonopolización del problema de la seguridad, antes sólo en manos de las fuerzas policiales y del sistema penal”*.

La inseguridad, 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 integral de la cuestión social.

2. PARTICIPACION CIUDADANA

Siguiendo a Velazquez (Velásquez,1985:87), la participación ciudadana 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”*.

Hay que tener en cuenta que implica diferentes niveles: de información, consulta, control, gestión y decisión, que pueden darse a la vez o separados y en la práctica no se presentan todos los niveles, aunque así lo indique el discurso.

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. Es preciso garantizar ciertas condiciones sociales que tienen que ver con la producción de la participación. Algunas de las condiciones identificadas son: información y difusión sobre la herramienta participativa; recursos humanos, recursos materiales; capital social, tiempo. Estas condiciones deben ser visualizadas ligadas entre ellas, unas sirven para lograr otras, con lo que se deja entrever que existe una desigual distribución social, derivando en la desigual intensidad de la participación según la combinación de condicionantes que converjan.

Asimismo se deben tener en cuenta otros elementos al momento 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.

De acuerdo a Font (2000) la participación cumple tres funciones:

1) representatividad de los intereses de los ciudadanos, lo que lleva a cuestionar: ¿a quién representa? ¿quiénes participan? ¿será el reflejo de la comunidad que representan? ¿qué sucede con los que no están representados?;

2) renovar la legitimidad que sustenta la vida política, lo que tiene que ver con la capacidad de representación de la herramienta participativa, la utilidad que tiene para canalizar demandas de la población, y en cuanto favorece la creación de una ciudadanía activa;

3) obtención de resultados propios del proceso, teniendo en cuenta que los mismos varían según sean para tomar decisiones o promuevan el dialogo e intercambio.

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.

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.

2.1 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.

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 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.

3- SEGURIDAD CIUDADANA

3.1. 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, 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 "síndrome de inseguridad". Es importante recordar que la inseguridad existe en todas las 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 considera necesario contextualizar el escenario donde se desarrollan las mismas y se realiza una breve conceptualización de la institución encargada de la seguridad ciudadana, la Policía.

Como ya se señaló, 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. Lo que 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 las siguientes 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.
- ◆ 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.

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.. 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, La Policía se rige por la Ley 13963, 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..”*. (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.....”*

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 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 está 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

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.

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 de los diferentes partidos políticos.

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.-

4- POLÍTICAS DE PARTICIPACION CIUDADANA PARA LA PREVENCIÓN DEL DELITO

Se pretende aquí retomar algunos de los conceptos considerados anteriormente 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 ya expuesto.-

4.1. 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”*

Las políticas de participación ciudadana tienen tres objetivos específicos:

- 1) 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.
- 2) 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.
- 3) 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, estas políticas , *“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 Escobar (2005) define tres áreas de responsabilidad que hay que tener en cuenta: responsabilidad individual (autocuidado), colectiva (control social preventivo) y estatal (Estado como garante final de la seguridad pública).

4.2 Experiencias de Participación Ciudadana para la Prevención del Delito en el Uruguay

Antes de analizar las experiencias uruguayas, es necesario mencionar los casos más representativos en América Latina:

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

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.¹

¹ Por mayor información ver Dannert 2004.

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.

Los problemas detectados en ambos programas son similares: drogas, niños, niñas y adolescentes en situación de vulnerabilidad, pandillaje, delitos en general, espacios públicos abandonados, falta de iluminación, personas en situación de calle, actividades irregulares (ferias con artículos robados, ocupaciones), desconfianza en la policía, carencia de recursos humanos y logísticos para la policía, violencia intrafamiliar, conflictos entre vecinos, entre otros.

4.2.1. 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 y²
- establecer vínculos de cooperación y coordinación con diferentes instituciones públicas y privadas.

² Los problemas detectados en ambos programas son similares: drogas, niños, niñas y adolescentes en situación de vulnerabilidad, pandillaje, delitos en general, espacios públicos abandonados, falta de iluminación, personas en situación de calle, actividades irregulares (ferias con artículos robados, ocupaciones), desconfianza en la policía, carencia de recursos humanos y logísticos para la policía, violencia intrafamiliar, conflictos entre vecinos, entre otros

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 Comisaría³ 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.

Contaba con un amplio equipo técnico, 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”⁴, 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 secundaria⁵ 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

³ Se utilizan indistintamente los términos Comisaría y Seccional Policial.

⁴ 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>

⁵ La criminalización primaria supone la calificación de determinadas acciones como delictivas a través de la elaboración y sanción de la ley penal.

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.

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.:

- 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.

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.

Por otra parte los “caudillos locales” ampliaron su protagonismo, tomando para sí 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 el período 2006-2009, donde ambos Gobiernos pertenecen al mismo partido político se generan instancias de participación y coordinación más fluidas.

4.2.2. 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)⁶. 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.

Se debería marcar una nueva etapa del mismo, con el comienzo del segundo gobierno de izquierda en el Uruguay en el 2010, que si bien se considera muy pronto para analizar profundamente, es posible visualizar algunas rupturas y cambios con lo planteado en el período anterior.

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:

⁶ Vale aclarar que AECID y PNUD estuvieron presentes hasta 2009, a partir de 2010 no se cuenta con apoyo externo.

-elaborar un diagnóstico participativo para comprender las múltiples causas de la inseguridad⁷

-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).

Contaba con un equipo de técnicos, el rol 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

⁷ Los problemas detectados en ambos programas son similares: drogas, niños, niñas y adolescentes en situación de vulnerabilidad, pandillaje, delitos en general, espacios públicos abandonados, falta de iluminación, personas en situación de calle, actividades irregulares (ferias con artículos robados, ocupaciones), desconfianza en la policía, carencia de recursos humanos y logísticos para la policía, violencia intrafamiliar, conflictos entre vecinos, entre otros

- participación en reuniones periódicas con el equipo técnico de Mesas Locales del Ministerio del Interior

Al no tener una política clara de actuación que fuera más allá del discurso, es decir que lo trascienda y se exprese en la práctica concreta, muchas de esas funciones quedaron al “libre albedrío” de cada uno de los facilitadores, cada cual con diferentes concepciones e imaginarios.

Otra dificultad que tuvo este Programa fue la falta de coordinación intrainstitucional con reparticiones con las que se debería trabajar en conjunto, como lo es la Policía Comunitaria, la línea 0800 5000, el Centro de Atención a las Víctimas de la Violencia y el Delito, 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 institucionalización⁸ 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 humanos como materiales y algunos ni siquiera son conocidos ni pareciera existir interés en conocerlos.⁹

Al igual que en el Proyecto anterior, las MLCSC han “tambaleado” con los cambios de Ministros en el sentir de la población, al igual que con la asunción del gobierno actual.

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 existió mayor coordinación interinstitucional con los Gobiernos Locales¹⁰ (aunque no con su totalidad), hasta la implementación de los Municipios en 2010, no respetándose el convenio acordado. Asimismo a partir de 2010, la participación de MIDES e INAU, se fue debilitando, cuando hasta 2009 fueron activos participantes en el Programa.

⁸ 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. El cual fue nombrado en Agosto de 2010.

⁹ A partir de 2010 se comienza a trabajar en fortalecer la coordinación intra institucional.

¹⁰ Ley N°16.707 Artículo 35.

5- FORTALEZAS Y LÍMITES

Estas fortalezas, límites y desafíos se obtienen de la propia práctica pre profesional y 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.

5.1. 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.
- Se construyeron otros caminos más allá de lo represivo, por ejemplo se pudo transformar barrios conflictivos 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”¹¹.*
- 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
- 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.

¹¹ Conclusiones del Encuentro de MLCSC en Young, 4 de Julio de 2009

- Las experiencias mencionadas anteriormente son las primeras realizadas en el país y como todo necesitan reacomodos, 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)

5.2. Límites

- Debemos 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 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.

- 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

- 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 han quedado afuera los vecinos aislados que no tienen capacidad de organización y por lo tanto no están representados en la Mesa Local

- 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 esta experiencia de participación ciudadana, no se encuentran los indicadores cualitativos adecuados para medirla. 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.
- 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”.
- *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.
- 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 amenazantes¹²”. El desafío está en encontrar los mecanismos de inclusión social para aquellos “otros” considerados “peligrosos”.

¹² Los otros, son aquellos estigmatizados por vivir en determinado lugar, vestir de determinada manera o simplemente ser joven con una estética “diferente”.

6. 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 Montaña (1998) que el Trabajo Social tiene que superar varias “subalternidades” 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”* (Montaña, 1998:94), si bien 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, es posible notar una continuidad. Lo que no permitía (al menos en público) trascender las demandas de la población, adoptar una actitud crítica y 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 subalternidades se debe al carácter de “profesional de la coerción y el consenso” (Iamamoto, 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 ideológicas y teórico metodológicas”* (Montaño, 1998:102).

- En tercer lugar, se denota, aunque muy “disimulada” la subalternidad 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 científicos sociales y políticos 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.-

BIBLIOGRAFIA

- Bauman, Zygmunt. 2007. "Miedo Líquido: La sociedad contemporánea y sus temores". Paidós. Buenos Aires.
- Burgos, Nilsa. Coord. 2004. "Gestión Local y participación ciudadana. Política Social y Trabajo Social". Espacio. Buenos Aires.
- Cardarelli G. y Rosenfeld M. 1998 "Las participaciones de la pobreza". Paidós. Buenos Aires.
- Castel, Robert. 1997. La Metamorfosis de la Cuestión Social. Paidós 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.
- Dannert, Lucía "Participación Comunitaria en Prevención del Delito en América Latina
- 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." Paidós. 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,.
- 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 N°21.
- 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.
- 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.

- 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.
- Velázquez Fabio.1985. “Líneas conceptuales para el análisis de la participación ciudadana”. En Nuevos Cuadernos del CELATS N° 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 Martinez, Marta Ines; Sanchez 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.
- 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.
- 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 del Estado”.www.blog.comunidadessegura.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

Organiza:
Comisión de Investigación Científica



Apoya:

