

UNIVERSIDAD DE LA REPÚBLICA
FACULTAD DE CIENCIAS SOCIALES
DEPARTAMENTO DE CIENCIA POLÍTICA
Licenciatura en Ciencia Política

**LA GOBERNANZA LOCAL DE LA SEGURIDAD
CIUDADANA Y LA CONVIVENCIA:**

**El caso de las Mesas Locales de Convivencia y
Seguridad Ciudadana en el departamento de Montevideo
(2005 -2015)**

Víctor Abal Sabaño
Tutor: Rafael Paternain

2017

Ante las limitaciones del enfoque convencional de seguridad pública centrados en el control y la represión con el fin de resolver crecientes tasas de delito y de violencia, emergen a finales del noventa algunas iniciativas institucionales con un enfoque de seguridad ciudadana en la promoción de la participación ciudadana y de otros actores no policiales en la prevención del delito. En este sentido, el Programa de Seguridad Ciudadana (1998-2002) constituyó una innovación institucional de la época que si bien no consiguió arraigarse, sí instaló provisoriamente la necesidad de promover líneas de acción que centren el interés en la prevención antes que en la reacción y control; el desarrollo de modelos de policiamiento comunitario y de mecanismos participativos que garanticen espacios de coordinación y de rendición de cuentas externas e interna, etc.

La gobernabilidad de la seguridad supuso un desafío para el Frente Amplio con el advenimiento al gobierno nacional en el año 2005 en un contexto de expansión económica pero con fuertes indicadores de fragmentación social y deficitarias redes de contención pública. El fortalecimiento progresivo de un ciclo económico expansivo, con crecientes tasas de empleo y de consumo, desplazaron el centro de atención de la sociedad uruguaya hacia la inseguridad y el aumento del delito como foco problemático.

En este escenario político inédito, los primeros dos gobiernos del Frente Amplio impulsaron distintas estrategias orientadas a superar las limitaciones del enfoque convencional de seguridad pública sustentado en el control y la represión a partir del diseño e implementación de un programa de cambios fundamentados en la reorganización del Ministerio del Interior y del instituto policial; la adecuación de marcos normativos y la integración de mecanismos de participación ciudadana en asuntos de seguridad.

Esta investigación consiste en describir el Programa Mesas Locales de Convivencia y Seguridad Ciudadana en el departamento de Montevideo (2005-2015) como respuesta institucional en el marco del diseño e implementación de políticas públicas de seguridad ciudadana centrada en la participación ciudadana e interinstitucional. En este sentido, se construye una tipología de mesas locales en función del tipo participación (republicana, comunitaria y liberal) y su distribución en el departamento de Montevideo.

Introducción.....	2
1. Planteamiento del problema.....	5
1.1. Objetivo General.....	8
1.2. Objetivos específicos.....	8
2. Soporte teórico.....	9
2.1. Seguridad ciudadana: un enfoque alternativo a la seguridad pública.....	9
2.2. Descentralización democratizante y auge de lo local.....	12
2.2.1. Perspectivas teóricas de la Participación Ciudadana: liberal, comunitaria y republicana.....	14
2.2.2. Gobernanza local de la seguridad ciudadana.....	17
3. Diseño de investigación.....	20
4. Antecedentes del programa Mesas Locales de Convivencia y Seguridad Ciudadana (MLCSC).....	22
4.1. La descentralización y la participación ciudadana en el departamento de Montevideo.....	22
4.2. El Programa de Seguridad Ciudadana (1998-2004): La prevención del delito y la participación ciudadana.....	26
5. Programa Mesas Locales de Convivencia y Seguridad Ciudadana (MLCSC) como espacio de gobernanza en Montevideo (2005-2015).....	30
5.1. Definiciones preliminares.....	30
5.2. El programa MLCSC y la gobernanza local de la seguridad ciudadana.....	31
5.2.1. Factores de estructuración del programa MLCSC como espacio de gobernanza local de la seguridad ciudadana.....	32
5.2.2. Componentes y subcomponentes del programa MLCSC como espacio de gobernanza local de la seguridad ciudadana.....	36
5.3. El programa en proceso: Consolidación temporal en el departamento de Montevideo (2005-2015).....	37
6. Tipología de las MLCSC (2005-2015): mesas locales de participación liberal, comunitaria y republicana.....	40
6.1. Mesas locales de convivencia y seguridad ciudadana de tipo liberal.....	40
6.2. Mesas locales de convivencia y seguridad ciudadana de tipo comunitario....	42
6.3. Mesas locales de convivencia y seguridad ciudadana de tipo republicana....	43
6.4. Distribución territorial de MLCSC por tipo en el departamento de Montevideo (2013).....	45
7. Conclusiones.....	47
8. Bibliografía.....	53
9. Anexos.....	61

Introducción

A fines de la década del noventa, se impulsaron desde el Ministerio del Interior (a partir de ahora, MI) algunas iniciativas e innovaciones institucionales orientadas a la prevención del delito desde un enfoque de seguridad ciudadana; enfoque sensible a la apertura institucional y participación de otros actores con capacidad de aporte preventivo. En efecto, se constata en la época la creación de la Dirección Nacional de Prevención Social del Delito, la implementación del Programa de Seguridad Ciudadana, modelos de policiamiento comunitario, etc. Estas innovaciones enfrentaron muchas dificultades y contingencias propias de la institución policial y debilidades propias de la ausencia de la participación civil y técnica en la estructura ministerial. Además del contexto institucional, la profunda crisis económica afectó las posibilidades de arraigo de estas iniciativas quedando relegadas en antecedentes bien intencionados.

El primer gobierno nacional del Frente Amplio (2005-2009) y las administraciones que le siguieron, tuvieron (tienen) el desafío de diseñar una política de seguridad ciudadana integral cimentada en tres campos de acción: Por un lado, en el marco jurídico, adecuando el código penal, figuras delictivas, leyes de seguridad y/o faltas, etc.; en el terreno operativo, llevando adelante un modelo de modernización institucional que contemple la innovación tecnológica y de gestión, acompañada de una dirección civil y política que responda a criterios de política criminal. Y por último, en el campo preventivo, diseñando e implementando intervenciones que atiendan a la prevención del delito en el ámbito local, la reducción de factores de riesgo, el desarrollo de mecanismos de participación ciudadana, etc.

En este contexto, y tomando como referencia los esfuerzos institucionales de finales de los noventa respecto de la necesidad en la integración de dispositivos institucionales preventivos y considerando el proceso de descentralización y participación ciudadana en el departamento de Montevideo, el problema que plantea la investigación se centra en: ¿Cuáles han sido las tendencias del Estado uruguayo en el diseño e implementación de las políticas públicas de seguridad ciudadana en el campo preventivo a partir del 2005?; ¿cuáles han sido los programas definidos para el cumplimiento de los objetivos de estas políticas específicamente en el período 2005-2015 en el departamento de Montevideo?

En el marco del repertorio de respuestas institucionales en el campo preventivo de la seguridad ciudadana se ubica el programa Mesas Locales de Convivencia y Seguridad Ciudadana (a partir de ahora MLCSC) que posee como objeto principal la construcción de espacios de gobernanza local de seguridad ciudadana a partir de la participación ciudadana e interinstitucional y de los gobiernos locales junto a la institución policial.

El objeto principal de esta investigación se centra en describir el programa MLCSC y considera como espacio espacial y temporal, el departamento de Montevideo en el período comprendido entre el 2005 y 2015, teniendo en cuenta las dos primeras administraciones de gobierno nacional del Frente Amplio.

Si bien se trata de un estudio de caso descriptivo con un enfoque esencialmente cualitativo, posee ciertos rasgos exploratorios, teniendo en cuenta que los estudios de referencia en materia de seguridad pública y ciudadana en ciencia política son escasos, lo que exige un esfuerzo en la construcción de una perspectiva teórica y metodológica disciplinariamente pertinente.

El proyecto hace uso de fuentes múltiples de datos, como ser entrevistas en profundidad a informantes calificados (semiestructuradas); análisis de fuentes documentales primarias y secundarias (revisión de archivos y documentos del programa; informes estadísticos de delito en Montevideo distribuido por seccionales para el período de estudio; Planes y programas de Seguridad Ciudadana para el período de estudio, etc.).

El trabajo se estructura en siete capítulos a fin de presentar una descripción ordenada:

En el primer capítulo, se expone el planteamiento del problema y cuál es su pertinencia social y politológica. Asimismo, se plantean los objetivos que pretende alcanzar la investigación.

El segundo capítulo, se desarrolla el marco teórico conceptual, presentando los enfoques de seguridad pública y ciudadana; la participación ciudadana y sus perspectivas teóricas. Asimismo, se definen los conceptos de descentralización y de gobernanza en el marco del desarrollo de espacios de gobernanza local para la seguridad ciudadana.

El tercer capítulo, plantea la orientación metodológica de la investigación, el diseño de estudio y técnicas empleadas.

El cuarto capítulo, presenta los antecedentes del programa MLCSC: Se efectúa una descripción de los antecedentes vinculados a la participación ciudadana en el marco de la descentralización en el departamento de Montevideo y de los componentes referidos a participación ciudadana y prevención del delito del Programa de Seguridad Ciudadana (1998-2004).

El quinto capítulo, describe el programa MLCSC como espacio de gobernanza local para la seguridad ciudadana y se presenta la consolidación temporal del programa en el departamento de Montevideo (2005-2015).

El sexto capítulo presentan una tipología de mesas locales de convivencia y seguridad ciudadana a partir de las perspectivas teóricas de participación ciudadana: liberal, comunitaria y republicana. En este sentido, se desarrolla una distribución territorial en el departamento de Montevideo de las mesas locales por tipo.

Por último, el séptimo capítulo, presenta las conclusiones que resumen las observaciones efectuadas y futuras líneas de investigación.

1. Planteamiento del problema

El modelo de seguridad pública desde la reapertura democrática en 1985 hasta fines de los noventa tuvo en la represión y el orden público su centro rígido de acción como orientación privilegiada. El retorno a la Democracia estuvo pautado por un proceso de negociación entre el sistema político y la dictadura, cuyo resultado inherente se centró en un lento deshielo ideológico de la militarización policial como modelo de conducción política e institucional de la seguridad pública. El modelo dominante, fue entonces el reflejo de la tensión entre Autoritarismo y Democracia constituido por un orden democrático estructurado en torno a una interpretación centrada en el desorden sesentista, la violencia social -a partir del incremento sostenido del delito - y sus sujetos responsables como portadores de amenaza y riesgo de la convivencia social. (Rico, 2006).

A finales de los noventa, el patrón convencional dominante de las políticas de seguridad pública, esencialmente punitivo, comienza a dar señales de agotamiento producto de su ineficacia sobre el control del crecimiento del delito y la inseguridad. Ante este escenario, las políticas de seguridad desde el enfoque de seguridad ciudadana comienzan a ganar terreno (Morás, 2009). Esta perspectiva, cuenta con componentes complementarios en el área de la prevención a los efectos de entender y atender el fenómeno de la criminalidad desde una perspectiva integral. En efecto, la atención se centra en la comprensión de la participación interinstitucional y de la sociedad civil junto a la institución policial con el objeto de construir espacios locales de articulación en materia de prevención del delito y convivencia que permitan aumentar los niveles de seguridad. (Crawford, 1998; Arriagada y Godoy, 1999; Carrion, 2002; Dammert, 2005; Segovia, 2006).

El Programa de Seguridad Ciudadana en el Ministerio del Interior (1998-2004) puede definirse como un primer esfuerzo institucional en la integración de la dimensión preventiva y participativa de otros actores en el diseño de acciones orientadas a descender los índices de inseguridad y mejorar los niveles de confianza de la ciudadanía respecto de la institución policial, etc. Ese conjunto de iniciativas institucionales fueron perdiendo vitalidad desde su instalación quedando en el pasado como una combinación dispersa de acciones bien intencionadas que no consiguieron arraigarse.

El advenimiento del Frente Amplio por primera vez al gobierno nacional en el año 2005, representó una novedad en el orden político, social e institucional de gran magnitud. En el ámbito de las políticas de seguridad pública, la expectativa se instaló en lo concerniente a la gobernabilidad política e institucional de la seguridad interior por dos motivos: Por un lado, las secuelas del pasado reciente de confrontación y persecución ideológica directa de las instituciones militares y la institución policial, subordinadas a los gobiernos autoritarios y de facto, sobre la totalidad de espacios políticos que constituían la izquierda uruguaya (partidos políticos y movimientos que componían el Frente Amplio, los sindicatos de trabajadores y de estudiantes y otros espacios políticos en armas). Por otra parte, el Frente Amplio no había construido estrategias complejas y elaboradas respecto a las políticas de seguridad ciudadana; la perspectiva dominante se centraba, fundamentalmente, en la comprensión del fenómeno del delito y la violencia, como una indeseada consecuencia de la exclusión y la pobreza producto del desempleo dominante. Efectivamente, si el centro de atención político estaba en la recuperación económica y en la creación de fuentes de empleo y crecimiento salarial, tendría como correlato directo la reducción del delito.

A partir del 2005, entonces, Uruguay inició un ciclo económico expansivo de larga duración. Las consecuencias en el mercado de empleo; en la inversión tanto pública como privada; la recuperación salarial y el creciente consumo junto a la excepcionalidad en el mercado de precios de los *comodities*, repercutieron en una sociedad que en poco tiempo se alejaba de un pasado reciente de desolación y desamparo pautados por la crisis económico financiera del 2002. A pesar de la velocidad de estos cambios relevantes, los niveles de exclusión y de fragmentación territorial presentan un escenario complejo y de carácter estructural cuya transformación es parte de un proceso mucho más lento. Es decir, desde el 2005 a esta parte, si bien se observa la recuperación de las redes públicas de contención social, el impacto sobre las condiciones de vida en los sectores de la sociedad más golpeados por la vulnerabilidad y la exclusión aún no han sido del todo significativos, lo cual combina y condensa un imaginario social de estigmatización sobre estos sectores que expresa su correlato como portadores de la violencia y la delincuencia, sobre todo en el departamento de Montevideo.

En la sociedad uruguaya, a partir de la recuperación económica, están ocurriendo algunos desplazamientos en la percepción respecto al centro de atención problemático que la afecta. De este modo, se observa una sostenida transición del desempleo y el

desempeño económico del país como problema principal, pasando a ocupar su lugar la inseguridad. El Latinobarómetro ofrece información relevante en este sentido: Si se observa la percepción de la sociedad uruguaya respecto al desempleo como principal problema, se advierte un retroceso sostenido desde el 2005 en adelante. Inversamente, la percepción de la seguridad pública como principal problema crece al punto de que en el año 2009 supera definitivamente al desempleo como principal problema percibido (Latinobarómetro, 2012).

La presente investigación plantea, como pauta contextual, la problematización del fenómeno de la inseguridad y las respuestas públicas tanto por su pertinencia social como política. En efecto, la relevancia social que tiene la inseguridad pública, la violencia, el crecimiento sostenido del delito desde la reapertura democrática y el rol de la inseguridad pública como un firme insumo noticioso en los medios de comunicación, instalan al fenómeno de la inseguridad y las violencias en el centro de atención social. Por otra parte, desde el punto de vista politológico es significativa la observación y análisis del repertorio de las políticas públicas de seguridad ciudadana implementadas a partir del primer gobierno nacional del Frente Amplio. Parte de estas intervenciones públicas tienen como fin la participación ciudadana e interinstitucional y de los gobiernos locales junto a la institución policial con el objeto de construir espacios de gobernanza local de seguridad ciudadana.

El Frente Amplio, desde su primer gobierno departamental de Montevideo (1990-1994) instaló como uno de sus pilares fundacionales la descentralización y la participación ciudadana. Se impulsaron, a partir de este primer gobierno departamental, mecanismos innovadores de descentralización y participación ciudadana con el objeto de transformar institucionalmente la Intendencia Departamental de Montevideo, tanto política como administrativamente, que desembocaran en un mayor grado de *accountability* y de responsabilidad de la ciudadanía (Veneziano, 2010). En este sentido, el recorrido y acumulación del proceso de descentralización político - administrativo y de participación ciudadana iniciado en la década del noventa, podría transformarse en un sustrato institucional clave en la configuración de espacios de gobernanza local de la seguridad ciudadana. Así mismo, las posibilidades de producción de estos espacios pueden multiplicarse en un contexto de coincidencia de signos ideológicos de los gobiernos departamental de Montevideo y el nacional.

En síntesis, a partir del proceso de descentralización y participación ciudadana en Montevideo y considerando como antecedente el Programa de Seguridad Ciudadana (1998-2004), que contó con componentes en el área de la prevención y la participación ciudadana, esta investigación presenta como especificidad del problema la formulación de la siguiente pregunta:

¿Cuáles han sido las políticas públicas que tuvieron como centro la formación de espacios de gobernanza local de la seguridad ciudadana en el departamento de Montevideo comprendidas en el período 2005-2015?

1.1.Objetivo General:

Describir el programa Mesas Locales de Convivencia y Seguridad Ciudadana como espacio de gobernanza local para el departamento de Montevideo entre el 2005 y 2015.

1.2.Objetivos específicos:

- Identificar los factores estructurantes del programa MLCSC como espacio de gobernanza local de seguridad ciudadana
- Diseñar la estructura de componentes y subcomponentes del funcionamiento operativo territorial de las mesas locales de convivencia y seguridad ciudadana
- Registrar el proceso de consolidación territorial del programa MLCSC en el departamento de Montevideo (2005-2015)
- Construir una tipología de mesas locales de convivencia y seguridad ciudadana y efectuar la distribución espacial en el departamento de Montevideo de las mesas locales con funcionamiento estable por tipo

2. Soporte teórico

Como soporte teórico la presente investigación propone la construcción de una perspectiva teórica a partir de la distinción de los enfoques de seguridad ciudadana y seguridad pública. Seguido a la especificidad conceptual de la seguridad ciudadana como enfoque, se presentarán los conceptos de descentralización democratizante como proceso de reforma del Estado junto al auge de lo local para luego integrar el concepto clave de gobernanza local de la seguridad ciudadana. Por último, se enuncian tres diferentes concepciones teóricas del concepto participación ciudadana: liberal, comunitaria y republicana, que serán de utilidad al momento de efectuar una tipología de las mesas locales de seguridad ciudadana en el departamento de Montevideo (2005-2015).

2.1. Seguridad ciudadana: un enfoque alternativo a la seguridad pública

Los conceptos de seguridad pública y el de seguridad ciudadana han sido utilizados de manera indiscriminada tanto por los operadores políticos como por la opinión pública, por lo que, en este punto, se trata de presentar una delimitación que permita la comprensión de los aspectos singulares de cada uno de ellos. En este sentido, una primera aproximación a la distinción de estos conceptos se centra en el “alcance” de ambos. La seguridad ciudadana, en el campo preventivo, posee una amplitud dimensional y un amplio rango de acción lo que permite el diseño e implementación de intervenciones de múltiples agentes públicos y privados, en especial la participación de las administraciones locales y de la ciudadanía (Morás, 2009; Damert, 2008; Crawford, 1991; Dijk, 1991). En efecto, el Estado promueve respuestas de mayor complejidad y transversalidad en la producción de la seguridad a través, por ejemplo, de modelos policiales de proximidad y esquemas participativos comunitarios orientados a la creación de un ambiente propicio y adecuado para la convivencia pacífica. Por ello, el concepto de seguridad centra la atención en el desarrollo de un enfoque preventivo y control de los factores que generan violencia e inseguridad, por encima de la aplicación de un enfoque reactivo ante hechos consumados (De Roux, 1994; Pease, 1990; Crawford, 1991).

La seguridad pública, se presenta en un campo de acción más reducido orientado a disciplinar el comportamiento de la sociedad mediante acciones normativas de preservación del orden público:

“...por lo que se la define como el conjunto de políticas y acciones coherentes y articuladas que tienden a garantizar la paz pública por medio de la prevención y represión de los delitos y las faltas contra el orden público, mediante el sistema de control penal y la policía.[...] La administración de las situaciones de (in)seguridad ciudadana son abordadas con acciones institucionales diseñadas bajo una concepción restringida de seguridad pública, que las limita a los espacios estrictamente policiales y penales” (Arriagada y Godoy, 1999: 9).

El orden público es entendido como un bien jurídicamente protegido:

“se alcanza cuando cada ciudadano ejerce de manera libre y pacífica sus derechos y libertades [...] El orden público constituye un interés social relevante (un bien jurídico) constitucionalmente reconocido y que afecta a la colectividad en su conjunto, por lo que, en principio, podría entenderse que su titularidad correspondería a aquellas denominadas titularidades difusas por el amplio alcance del interés que le subyace” (Freixes y Remotti, 1995: 146)”.

La protección de este orden recae en manos del sistema penal que se constituye en pieza clave en el ejercicio del control social institucional. En este sentido, el sistema penal se define como el control social punitivo institucionalizado que va desde la producción normativa penal que indica los procedimientos, hasta la persecución, sanción y ejecución de la sanción del delito entendido como la conducta típica, antijurídica y culpable. En este proceso de control penal, los agentes institucionales principales desde el punto de vista formal son el legislador, la institución policial, el subsistema judicial y el ámbito penitenciario. El legislador, en tanto creador del programa criminal que determina los delitos a perseguir y la agencia judicial como contralor del poder punitivo ejercido por la institución policial (Zaffaroni, 2006).

La seguridad ciudadana posee un carácter multidimensional y atiende, por tanto, múltiples causas a partir de la comprensión amplia del fenómeno de la criminalidad y la violencia. De este modo, se presenta necesario el diseño de respuestas no-lineales superadoras del esquema de respuestas convencionales; la configuración de la seguridad ciudadana supone aproximarse desde:

“La complejidad y carácter multifacético, obligando a concebirla desde una visión y unas acciones integrales, con responsabilidades compartidas; exige, asimismo, tratarla como un sistema que incluye no solo al Estado, sino también a instituciones y organizaciones vinculadas con la seguridad individual y colectiva, las cuales enfatizan su accionar en la convivencia social, la prevención, la solidaridad y la participación ciudadana” (Ojeda Segovia 2006: 4).

El reconocimiento del carácter multifacético y la amplitud en el radio de intervención se corresponde con la comprensión de que el acento no solo se encuentra en el delito y su prevención, sino también en otros factores que hacen a la convivencia pacífica. De este modo, se distingue una relación circular viciosa entre las incivildades, la violencia y la inseguridad y la afectación que esta relación tiene sobre la convivencia (Tocornal Montt, 2009). La inseguridad es síntoma de las sociedades de riesgo actuales, donde el proceso de desafiliación creciente de los individuos respecto a instituciones, colectivos, o comunidades trae como consecuencia que las normas de civilidad estén subvaloradas o carecen de sentidos en una sociedad fragmentada, hostil y poco solidaria lo que se traduce en la aceptación de la violencia como una alternativa viable (Castell, 1997).

La seguridad ciudadana centra el interés en la participación de otras agencias y la participación ciudadana con el objeto de reducir los niveles de inseguridad a partir de la atención de aspectos vinculados, por ejemplo, a las incivildades, entendidas como aquellas conductas que tienen por efecto la transgresión de las normas de convivencia en la vía pública y otras cuestiones que no están escritas pero cuyo acatamiento es necesario para nuestra cotidianeidad (Roché, 2002). Así mismo, también interviene sobre la violencia definida como:

“el uso o amenaza de uso, de la fuerza física o psicológica, con intención de hacer daño de manera recurrente y como una forma de resolver los conflictos [...] ubicando distintos tipos de violencia, que si bien están interrelacionados con el delito son fenómenos distintos. En la violencia hay niveles y formas, puesto que no todas las formas de violencia son delictuales y afectan la seguridad ciudadana, de otra parte no todos los delitos son violentos y algunos no producen alarma ni inseguridad pública (Arriagada y Godoy, 1999: 8).

Estas intervenciones, que atienden a la inseguridad producida por la conflictividad múltiple devenida del delito, pero también por las distintas expresiones de la violencia y la incivildad tienen por objeto mejorar la convivencia comprendida como:

“...la cualidad que tiene el conjunto de relaciones cotidianas que se dan entre los miembros de una sociedad cuando se han armonizado los intereses individuales con los colectivos y por tanto los conflictos se desenvuelven de manera constructiva [...] noción que tampoco está reñida con el uso regulado de la fuerza del que las sociedades democráticas han revestido al Estado para garantizar el libre ejercicio de la libertad y los derechos ciudadanos” (PNUD, 2008: 8-9).

Ante las limitaciones del enfoque convencional de seguridad pública como solución eficaz de la inseguridad producto de la criminalidad y la expresión múltiple de la violencia, el programa de principios de la seguridad ciudadana, promueve respuestas más complejas e integrales. Para ello, se debe considerar la expresión territorial heterogénea de la criminalidad y la violencia e intervenir en espacios locales acotados que atiendan la diversidad de conflictos a partir de la participación articulada de los actores estratégicos como ser las instituciones tanto públicas como privadas que operan en la localidad, la ciudadanía y los gobiernos locales. (Dammert, 2005; De Roux, 1994; Crawford, 1998).

2.2. Descentralización democratizante y auge de lo local

El enfoque de seguridad ciudadana surge a mediados de los noventa en América Latina como perspectiva habilitante de nuevos espacios para la comprensión no lineal de las causas de la inseguridad desde una perspectiva local, así como la intervención de una multiplicidad de actores (Carrión, 2002; Dammert, 2003; Morás, 2009; Paternain, 2013). Por tanto, es imprescindible aproximarse al proceso de descentralización como reforma de Estado y la reconfiguración resultante de lo local como ámbito de participación ciudadana (Borja, 1987; Castells, 1999; Font y Blanco, 2002; Veneziano, 2006).

La globalización económica y cultural, en el contexto latinoamericano de la década del noventa, trajo consigo un proceso de crisis que pautó tensiones y transiciones en distintas dimensiones sociopolíticas. Por ejemplo, la crisis de las identidades colectivas (Mouffe, 2007) y la crisis de legitimidad del Estado tanto en su eficiencia en la asignación de recursos como en su representatividad (Finot, 2002). Las transformaciones en tránsito tanto en la dimensión de las identidades colectivas como en la legitimidad representativa de los estados nación, provocaron distintas consecuencias como parte del proceso crítico, subrayándose dos muy significativas que

se refuerzan mutuamente y que adhieren al propósito de esta investigación. Por un lado, lo que se define como auge de lo local, en términos de defensa de las identidades comunes (Arocena, 1997) y por otro la descentralización como reforma del Estado.

Se observa un auge de lo local “como alternativa a un proceso de globalización negativamente connotado, planteando por lo tanto una suerte de revolución anti-global que devuelva a los actores locales el poder necesario para construir auténticas democracias” (Arocena, 1997:3). En este sentido, la localidad aparece como una base a partir de la cual se estructuran acciones; la proximidad física, puesta de manifiesto por la identidad común, se transforma progresivamente en proximidad social. En efecto, desde un enfoque social y político el ámbito local se comprende como un:

“marco generador de lazos sociales y de acción colectiva en relación con los movimientos sociales. Según esta perspectiva, el sentimiento de pertenencia territorial crea espacios comunitarios adaptados a la sociedad moderna, diversificada e inserta de diversas formas en la sociedad global [...] el enfoque político pone el centro de análisis en el poder – en particular del poder local (Stone, 1989) a partir del concepto de coalición definido como una configuración específica de actores susceptibles de movilizar recursos internos y externos” (Klein, 2005: 31-32).

El concepto de descentralización como reforma de estado está sujeto a dos paradigmas contrapuestos ideológicamente que se definen como neoconservador y democratizante (Coraggio, 1991). Desde el paradigma neoconservador, se concibe a la descentralización como una reforma estructural que contribuye a la eficiencia del aparato estatal en el marco de una reestructuración económica favorable a la visión del desarrollo y de la política ante la necesidad de adecuarse a las nuevas formas de acumulación e inserción internacional (Coraggio, 1991; Finot, 2002). En este contexto, la ciudadanía se ubica en su rol de consumidor- maximizador con una racionalidad exclusivamente instrumental dentro de una lógica de mercado y la concepción de la sociedad civil como fuerzas vivas (Coraggio, 1991). En tanto, desde el paradigma democratizante, puede definirse como un proceso que se orienta a la ampliación en el campo de derechos y libertades, incorporando los sectores excluidos a instituciones representativas que viabilicen un mayor control y participación popular en la actuación de las administraciones públicas (Borja, 1987; Coraggio, 1991).

El paradigma democratizante asume a la descentralización, en términos de distribución de poder político como:

“...una forma de distribución del poder desde un centro hacia una periferia tanto se trate del Estado como de la sociedad. Este concepto está vinculado indisolublemente a las formas participativas de diseño e implementación de políticas públicas. Así, la descentralización, no sólo es entendida como relaciones intergubernamentales entre un centro y una periferia del sistema estatal, sino como un espacio para la representación de intereses en la producción de políticas” (Veneziano, 2005: 16-17).

El auge del mundo local como respuesta a la globalización no solo se fortalece a partir de las condiciones que plantea la descentralización como proceso democratizante, sino que es una parte sustantiva del mismo. En este sentido, la localidad, en términos de circunscripción como espacio territorialmente acotado (sin importar el criterio de acotación, sea político –administrativo u otro) potencia o es el resultado de los vínculos de pertenencia, la participación ciudadana se instala como concepto clave en la configuración de la descentralización desde el paradigma democratizante. Las dimensiones del consumidor-maximizador y del vínculo contribuyente-Estado se debilitan (Coraggio, 1991), fortaleciéndose aquellas dimensiones que se establecen a partir de la participación en los procesos de toma de decisión de aquellos asuntos sensibles a la localidad (Klein, 2005).

2.2.1. Perspectivas teóricas de la Participación Ciudadana: liberal, comunitaria y republicana

La participación ciudadana es un concepto regularmente empleado para designar un conjunto de procesos y prácticas sociales de muy diversa índole. De aquí, el problema o riqueza de su carácter polisémico (Espinoza, 2009). Una definición más precisa es aquella que refiere:

“...al despliegue de un conjunto de acciones (expresión, deliberación, creación de espacios de organización, disposición de recursos) mediante las cuales los ciudadanos se involucran en la elaboración, decisión y ejecución de asuntos públicos que les afectan, les competen o, simplemente, son de su interés. Entendida así, de entrada, podría afirmarse que ésta nos remite a un tipo de interacción particular entre los individuos y el Estado, a una relación concreta entre el Estado y la sociedad, en la que se pone en juego y se construye el carácter de lo público (Ziccardi, 1998; Álvarez, 1997; Cunill, 1991 en Espinoza, 2009:75)

La participación ciudadana es centro vital en el proceso de descentralización democratizante; puede definirse como un proceso mediante el cual se desea influir, crear o modificar situaciones y/o tomar decisiones en el entorno del individuo o colectivo en el espacio público y político, de donde se deriva su contenido político. En este sentido, el ámbito local, es un espacio que potencia las posibilidades de que la participación ciudadana sea más sustantiva que simbólica permitiendo una mayor incidencia en las decisiones de contenido público (Carrasquilla y Seidel, 2005). Se define así como proceso dialógico/cooperativo relacionado con la gestión, elaboración y evaluación de programas de actuación pública, así como con la planeación y autogestión ciudadana de distintos servicios públicos que se desarrollan en un localidad determinada (Borja, 2000).

La participación ciudadana puede comprenderse desde tres perspectivas distintas y cada una de ellas desde un centro de interés específico. La perspectiva liberal coloca el énfasis en el individuo y la relación instrumental que éste tiene con el espacio público; la corriente comunitaria, acentúa la idea de la comunidad como fin en sí mismo para la participación y por último, una perspectiva republicana, que pone en valor la interacción resultante de la relación ciudadano – Estado. (Sánchez y Muriel, 2007)

Desde la perspectiva liberal, se enfatiza la importancia del individuo y su capacidad de trascender al grupo o la identidad colectiva. (Pattie, 2004). La ciudadanía se centra en el estatus que representan la titularidad de derechos que son ejercidos en libertad e igualdad (Rawls, 1971). Desde esta perspectiva, la participación ciudadana resulta restringida, cristalizándose fundamentalmente en instancias electorales en las que se opta entre distintas élites. (Schumpeter, 1942).

El ciudadano participa en los procesos de toma de decisión a partir de evaluaciones racionales respecto a los costos y beneficios materiales y sociales que le reportaría participar (Olson, 1991) por lo cual formar parte de los procesos de toma de decisión, tienden a operar sobre la base de principios de delegación. “Los criterios del proceso democrático, brindan una mayor latitud para la delegación de las decisiones respecto a un determinado programa de acción” (Dahl, 1993: 140) previamente definido a través de procedimientos formales; de hecho, la implicancia del ciudadano sobre el control de

un determinado programa de acción no supone necesariamente la participación del ciudadano:

“...la oportunidad para hacer algo implica forzosamente que uno pueda elegir *no* actuar [...] Si bien el proceso democrático incluye esta clase de obligaciones, entiendo que son obligaciones morales. Cabe situarlo junto a todo un conjunto de deberes, derechos y oportunidades que tendrían los ciudadanos en un orden democrático (Dahl, 1993:143).

Por otra parte, la evaluación racional de costos y beneficios de la participación en procesos de toma de decisión, en la definición de asuntos que reportan beneficios uniformes a todas las partes, no opera como un incentivo a la participación:

“... cualquier ganancia conseguida mediante la participación de un individuo son compartidas por todos los miembros lo que supone un desincentivo cuando se trata de “bienes públicos, como la ley y el orden, la defensa o lucha contra la contaminación al favorecer a todos los habitantes de un país o área geográfica. Los individuos que se ven beneficiados por su acción, carecen de incentivos para colaborar voluntariamente en esa acción” (Olson, 1991: 204-205).

La corriente comunitaria, en tanto, enfatiza la importancia de la participación ciudadana como pertenencia a la comunidad, advirtiendo que el ciudadano de las sociedades complejas no puede ser entendido al margen de las vinculaciones sociales que le constituyen como sujeto (Rodríguez, 2013). La solidaridad entre los que comparten una historia o tradición confiere identidad y esta identidad es lo que da las bases a la ciudadanía (Etzioni, 1968). El individuo es un producto de un proceso de individualización; y sin comunidad previa no tendría dónde y cómo individualizarse (Sandel, 2000).

La participación ciudadana, desde la perspectiva comunitaria “confía primero en la reactivación de tradiciones de autosuficiencia y en la disposición de confiar ante todo en la comunidad, antes que en autoridades centrales administrativas y de bienestar. La prosperidad no está en el Estado, sino en las variadas comunidades y asociaciones de ciudadanos” (Sánchez y Muriel, 2007: 20). Por tanto, desde esta perspectiva, se configura un relacionamiento débil con el Estado:

“...aun cuando éstas también nos hablen de un tipo de interacción especial entre la sociedad y Estado, los objetivos y fines de la acción que caracterizan a estas, se ubican y se agotan, fundamentalmente, en el plano social, es decir dentro de la comunidad. Por el contrario, la participación ciudadana es una acción colectiva que se despliega y origina simultáneamente en el plano social y estatal. Esto es, no se trata de una acción exclusiva de una organización social; tampoco es una acción dada al margen o fuera de los

contornos estatales, ni un ejercicio limitado por los contornos de la esfera social o estatal que la origina (Espinoza, 2009: 75)”

Por último, desde una perspectiva republicana la participación ciudadana es el resultado de un proceso amplio de interacción sociedad-Estado. La participación ciudadana es:

“...ante todo, un derecho y un compromiso colectivo del que depende la construcción pública de la decisiones públicas, es decir la participación amplia y autónoma de los ciudadanos se concibe como una pieza fundamental para la regulación, vigilancia de las instituciones políticas, así como una estrategia básica para incidir e intervenir en el diseño, planeación y desarrollo de las decisiones públicas” (Mayenberg, 1999:14 en Espinoza, 2009: 104)

Los lazos cívicos del ciudadano y la comunidad son considerados como un todo y el Estado como la clave para mantener la lealtad ciudadana. Bajo esta visión, tanto la teoría liberal como la comunitaria constituyen una amenaza para una ciudadanía efectiva, porque la atomización del individuo no hace posible que los individuos luchen en conjunto de manera organizada, para superar sus conflictos de interés y también porque ciertos intereses especiales pueden dominar la agenda, si no son subsumidos mediante la identidad colectiva (Pattie, 2004).

2.2.2. Gobernanza local de la seguridad ciudadana

Entre gobernabilidad y gobernanza existe una vecindad conceptual difícil de desanudar (Joignant, 2009). De hecho, no existe consenso académico respecto a la delimitación entre ambos conceptos y se pueden ubicar posiciones respecto a estos dos enfoques como complementarios e inclusive considerar al concepto de gobernanza como integrador de la gobernabilidad (Aguilar, 2010). A los efectos de precisar una delimitación entre ambos conceptos, consideraré aquí aquellas definiciones que se inclinan por sostener que la gobernabilidad trata de un entorno más restringido de acción política y como contracara, el concepto de gobernanza como referente de un ámbito más amplio y plural.

El enfoque de la gobernabilidad, estrictamente gubernamental, se refiere a condiciones y comportamientos del gobierno:

“La premisa de su planteamiento es la afirmación de que la sociedad no posee o no en el nivel requerido las capacidades de autoorganización, autogobierno, autorregulación y autoproducción, afirmación que corresponde al supuesto arraigado de que la sociedad es considerada sólo problema, una realidad que es en sí misma ingobernable, intrínsecamente propensa al desorden, la inseguridad y el conflicto, por lo que para que la sociedad pueda ser y existir debe reorganizarse en forma de Estado y ser gobernada por un agente externo a ella, dotado con los poderes, capacidades y recursos para estar en aptitud de pacificarla, ordenarla y coordinarla” (Aguilar,2010: 24-25).

El concepto de gobernanza (Aguilar, 2010), como enfoque, posibilita explicaciones más complejas respecto a las nuevas relaciones entre gobierno y sociedad, así como su utilidad práctica para renovar o reformar las funciones del gobierno. De este modo, la distinción entre gobernabilidad y gobernanza significa distinguir analíticamente entre el modo concreto que practica el gobierno al atender diversas demandas y problemas de su sociedad y la pauta o estructura directiva que emerge de ese modo de gobierno:

“la gobernanza aparece como una forma de gobierno (en su sentido más amplio) en la que la coherencia de la acción pública (la definición de problemas, la toma de decisiones y su ejecución) no pasa por la acción aislada de una elite político-administrativa relativamente homogénea y centralizada, sino por la adopción de formas de coordinación a distintos niveles y multiactorial, cuyo resultado, siempre incierto, depende de la capacidad de los actores públicos y privados para definir un espacio común, de su capacidad para movilizar expertos de orígenes diversos y de implantar modos de responsabilización y de legitimación de las decisión” (Ruano de la Fuente, 2002 : 2).

La gobernanza se sustenta como un proceso mediante el cual los actores de una sociedad deciden sus objetivos de convivencia –fundamentales y coyunturales- que trascienden las capacidades gubernamentales y las formas de coordinarse para realizarlos: su sentido de dirección y su capacidad de dirección (Aguilar Villanueva, 2006). En esta participación de otras capacidades gubernamentales se corporiza una forma de conducción social que incluye una dimensión representativa –como forma de representación de intereses- pero también como forma de prestación de servicios que se implementan a través de redes de organizaciones o actores sociales (Veneziano, 2003).

Si la gobernanza es un modo de conducción política articulada ente sociedad y Estado, se transforma en un concepto referente para la formulación conceptual de la gobernanza local de la seguridad ciudadana. En efecto, el concepto de seguridad ciudadana, por su amplitud y transversalidad participativa requiere, intrínsecamente, de la gobernanza en la producción de:

“...dispositivos de negociación y de cooperación entre la pluralidad de actores de la sociedad civil, del sector económico y del mercado, así como del Estado para facilitar y conducir procesos colectivos que determinan en una sociedad dada cómo se toman decisiones y se elaboran normas sociales con relación a la seguridad ciudadana” (Velásquez, 2006)

La seguridad ciudadana, entonces, se constituye en el marco de la reforma de Estado en términos de descentralización: “... se aprecia una nueva relación “local-nacional”, que conduce, por ejemplo, a la aparición de múltiples policías, un mayor protagonismo de los gobiernos municipales [...] la descentralización del Estado, los nuevos instrumentos de gobierno de la seguridad y la presencia de emergentes actores produce cambios profundos en el manejo de la seguridad” (Carrion, 2011:92). De este modo, en la gobernanza local de la seguridad ciudadana, los gobiernos locales desempeñan un rol esencial como generador “de condiciones de gobernabilidad que favorezcan su viabilidad y la construcción de capacidades institucionales de gestión de las agencias responsables” (PNUD, 2008: 40). En este sentido, las autoridades locales, más allá de la competencia que estos asuman en materia de seguridad ciudadana son las que, en representación del Estado, en un primer momento dan respuesta a las problemáticas que afectan la convivencia y seguridad de los ciudadanos de una localidad determinada:

“Este planteamiento tiene su justificación en que las problemáticas de seguridad ciudadana, además de ser multicausales, tienen diferentes formas de manifestarse de acuerdo con los lugares donde se presentan, por cuanto median en las mismas las características culturales, sociodemográficas, condiciones económicas y hasta en ciertas oportunidades las condiciones geográficas” (Acero,2006 : 177). [...] “debe corresponder con la institución más democrática elegida por la ciudadanía (gobiernos locales). El grado de liderazgo de las instituciones representativas en el proceso de gobernanza de las comunidades derivará de su capacidad para implicar el resto de actores, agentes y personas presentes en la sociedad en la construcción de un modelo de futuro compartido” (Pascual i Esteve, 2010: 42)

3. Diseño de investigación

El diseño metodológico de la presente investigación consiste en efectuar un estudio de tipo descriptivo-exploratorio centrado en un caso: el programa Mesas Locales de Convivencia y Seguridad Ciudadana en el departamento de Montevideo (2005-2015). En este sentido, se considera además del programa como unidad de análisis, aquellas mesas locales instaladas y estables en su funcionamiento en el departamento.

Este tipo de estudio es una elección útil a los efectos de producir una aproximación teórica sobre seguridad ciudadana y participación que signifique un aporte al caudal de acumulación de conocimiento en ciencia política. Cabe señalar que el recorrido disciplinario en este tema es limitado, por lo cual me inclino al diseño estratégico de combinar la exploración junto a la descripción.

Las técnicas de investigación escogidas son cualitativas. Esta decisión se centra en las características del objeto de estudio, pero además las técnicas cualitativas permiten describir y comprender el sentido de un fenómeno, buscando los factores y las causas del mismo, siendo especialmente relevante el análisis de información primaria a través de entrevistas semiestructuradas destinadas a informantes calificados. En este sentido, se definen tres tipos de informantes calificados:

- Ex ministros del interior (José Díaz, 2005-2007 y Daisy Tourné, 2007-2009) y el ex intendente del departamento de Montevideo Ricardo Erlich, (2005-2010) a los efectos de explorar, por un lado, si dentro de las definiciones de política institucional se ubica el enfoque de seguridad ciudadana que se distingue del enfoque convencional de seguridad pública. Por otra parte, explorar si el sustrato institucional de la Intendencia Departamental de Montevideo producto del proceso de descentralización fue un recurso de apoyo deseado y necesario para el desarrollo del programa MLCSC en el diseño e implementación de espacios locales de gobernanza local en seguridad ciudadana.
- Referentes políticos y técnicos del programa MLCSC (Juan Faroppa ex subsecretario del MI, 2005-2007 e integrante del PSC; Eduardo Piroto, coordinador del programa MLCSC 2005-2009 y Edgar Bellomo Director de Convivencia y Seguridad Ciudadana 2010-2015) a los efectos de describir, por

un lado, los antecedentes y diagnósticos efectuados por parte de los operadores respecto a la participación ciudadana en espacios de gobernanza local de seguridad ciudadana; el proceso de consolidación del programa en el departamento de Montevideo, así como el desarrollo de la tipología de mesas locales de acuerdo a tipos de participación ciudadana (liberal, comunitaria y republicana) y su distribución en el departamento.

- Participantes referentes de mesas locales de convivencia y seguridad ciudadana, efectuándose una entrevista por tipo de mesa local. El sentido de estas entrevistas se centran en describir sucintamente coincidencias en posturas de los integrantes respecto al tipo de participación ciudadana.

Por último, se subraya el análisis de fuentes secundarias a los efectos de explorar y describir, contextualizando temporalmente, el programa MLCSC en el marco de las políticas de seguridad ciudadana de finales de la década del noventa y el proceso de descentralización en el departamento de Montevideo en el fortalecimiento de mecanismos de participación ciudadana y de sustrato institucional local. Por otra parte, identificar factores estructurantes del programa MLCSC en la producción de espacios de gobernanza local en seguridad ciudadana; diagnósticos y diseños en la formulación del programa MLCSC así como aportar a la construcción de la tipología de mesas locales y describir la consolidación temporal en el departamento de Montevideo:

- Revisión de documentos antecedentes al programa MLCSC (informes de gestión del programa PSC; informes y estudios de evaluación del PSC; programas de gobierno nacional y departamental del Frente Amplio)
- Revisión de documentos de gestión del programa MLCSC entre los años 2006 y 2012.
- Revisión de informes de seguridad pública y seguridad ciudadana por parte de agentes externos al Ministerio del Interior (PNUD, Fundación Friedrich, etc.).
- Revisión de artículos académicos respecto al proceso de descentralización y participación ciudadana en Montevideo.
- Leyes y decretos en materia de seguridad pública y ciudadana; leyes y decretos en materia de descentralización y participación ciudadana

4. Antecedentes del programa Mesas Locales de Convivencia y Seguridad Ciudadana (MLCSC)

La participación ciudadana en el diseño, implementación y evaluación de políticas públicas en materia de seguridad ciudadana en el ámbito local es un componente sustantivo, cuyo enfoque distintivo se transforma en tendencia en la década del noventa (Crawford, 1998; Carrión2002; Dammert, 2008). Además, la irrupción de este enfoque coincide en el tiempo con “una intensa oleada de procesos de descentralización, tanto política como administrativa en América Latina” (Jordana, 2002: 6). Por tanto, es relevante conocer el proceso de descentralización y participación ciudadana que se desarrolla en el departamento de Montevideo a principios de los noventa. Asimismo, es significativa la consideración de las intervenciones públicas por parte del Ministerio del Interior y de otras iniciativas institucionales en materia de seguridad ciudadana, como enfoque novedoso, en la década del noventa (ver Anexos: tabla 1).

El programa MLCSC, en una primera etapa de relevamiento de antecedentes y diagnóstico, puso en valor la identificación de fortalezas y debilidades de los componentes participativos del Programa de Seguridad Ciudadana (1998-2004) y consideró, muy especialmente, la conformación de apoyos con la estructura institucional descentralizada, tanto administrativa como política, de la Intendencia Departamental de Montevideo (a partir de ahora, IDM) que se desarrolla a partir de la primera experiencia de gobierno departamental del Frente Amplio del año 1989.

4.1. La descentralización y la participación ciudadana en el departamento de Montevideo

La descentralización y la participación ciudadana representaron un complejo proceso de reforma político institucional, desde un enfoque democratizante (Coraggio, 1991), asumido por el Frente Amplio a partir del primer gobierno departamental de Montevideo en la década del noventa. En efecto, se planteó una reconfiguración de las relaciones de poder entre instituciones y actores locales, afectando la gobernabilidad, entendida esta como las capacidades político-institucionales que tiene el gobierno local

para realizar sus propias competencias y funciones en equilibrio entre sus límites y las preferencias del colectivo. (Magri, 2014).

Los arreglos institucionales que se llevaron adelante a partir de la década del noventa representaron la configuración de una estructura institucional de gobernanza, centrada en la interacción y articulación entre Estado y sociedad. Esta nueva estructura representó un eje prioritario en la agenda política y de gobierno del Frente Amplio:

“Si la participación ciudadana es un componente ineludible para dar un profundo contenido democrático a la descentralización, ésta a su vez es el camino privilegiado para instrumentar la participación. La función de la descentralización como pauta de reforma del Estado consiste en desarrollar la participación y cooperación de entidades y ciudadanos, atribuyéndoles representación y asignándoles medios de acción; consiste en democratizar el Estado, acercándoles instituciones representativas a los ciudadanos, y creando nuevos mecanismos de participación y de consenso; en resumen, es un camino hacia la redistribución del poder y la búsqueda de alternativas de democracia social” (Documento n° 6, Programa de gobierno departamental del Frente Amplio para las elecciones departamentales de Montevideo 1989)

El proceso de descentralización en el departamento de Montevideo se consolidó a partir de los arreglos institucionales procesados en la época, que significaron un mayor nivel de desconcentración administrativa a través de los centros comunales zonales (CCZ) y la articulación de intereses políticos y sociales a partir de la integración de concejos vecinales (CV) y las juntas locales (JL) configurándose así un esquema triangular basado en tres nodos: el social (CV); el político (JL) y el administrativo (CCZ). Con esta forma institucional definida por la IDM el departamento de Montevideo quedó dividido en dieciocho zonas. (Decreto, 26.018)

Este nuevo proceso de institucionalización de la participación ciudadana no se produjo ante la ausencia de espacios participativos. Por el contrario, se trató de una reconfiguración del espacio político (Sanseviero, 2006; Veneziano, 2008) que involucrara a la ciudadanía y las organizaciones sociales en los procesos de toma de decisiones públicas en el marco de una recuperación democrática reciente y de una demanda participativa creciente.

En síntesis con esta definición de participación y de descentralización como diseño institucional la IDM:

“ha realizado una reforma del Estado, implementando mecanismos e instancias de relacionamiento con la sociedad totalmente innovadores para el Estado uruguayo [...] construyendo un sistema desconcentrado que ensaya mecanismos de participación social y que pretende avanzar hacia un sistema descentralizado en términos políticos. Esta política ha sido el eje central del discurso y de la gestión del gobierno de Montevideo en el que se identifica descentralización con democracia” (Veneziano, 2008 p: 209).

En el año 2010 se constituyó un rediseño institucional a partir de la implementación de la ley 18.567 de descentralización política y participación ciudadana, teniendo como resultado la conformación de ocho gobiernos locales (municipios) en el departamento de Montevideo. Si bien la ley otorga electividad, recursos, materias y competencias al tercer nivel de gobierno, los municipios carecen de personería jurídica (Veneziano, 2010) y las competencias asignadas aún muestran cierta debilidad de autonomía respecto a la IDM.

No es objeto de la presente investigación efectuar un análisis y evaluación del proceso de descentralización y participación ciudadana en el departamento de Montevideo, pero si es relevante describir este proceso sujeto a las expectativas que tuvieron los operadores técnicos y políticos del programa MLCSC respecto a la conformación de apoyos institucionales y políticos que permitieran extenderlo territorialmente en el departamento. En efecto, el proceso de descentralización y participación ciudadana supuso el desarrollo de un sustrato institucional necesario para la configuración de las mesas locales como espacios de gobernanza local de la seguridad ciudadana.

El programa MLCSC que se formula como componente de una respuesta integral de seguridad ciudadana en el marco de la primera experiencia de gobierno nacional del Frente Amplio, consideró sustantivo el recorrido y acumulación del proceso de descentralización en Montevideo, construyendo apoyos institucionales locales que permitieran legitimar estos nuevos espacios de participación ciudadana y gobernanza:

“En aquel momento el Intendente de Montevideo era Ricardo Erlich, se entusiasmó mucho con la idea. Con la Intendencia se empezó a trabajar muy bien. Hacíamos reuniones, le solicitábamos algún referente que convocara, explicábamos cual era la idea y tratábamos de que fuera un mecanismo, que las mesas funcionaran de una manera regular, pero con el nivel de informalidad necesario para evitar incrementar un temor mayor. Se trataba de identificar cuáles eran los problemas e identificar cuáles era los organismos públicos responsables de las medidas concretas que haya que tomar” (entrevista ex subsecretario del MI Juan Faroppa).

El apoyo institucional fundamental, para la extensión territorial de un programa cuyo componente esencial se sustenta en la construcción de respuestas en materia de seguridad ciudadana y de gestión de la convivencia desde una perspectiva local, se ubica en el actor municipal. En este sentido, los compromisos y acuerdos elaborados con la IDM y las JL eran prioritarios para asegurar un desempeño eficaz en el territorio:

“...surge claramente la necesidad de reforzar los compromisos con el actor municipal, asegurando la intervención sistemática de secretarios de junta y ediles. El objetivo deseable es la asunción del eje convivencia y seguridad ciudadana a través de los planes de intervención territorial locales, considerando al actor municipal el socio principal” (informe de gestión MLCSC, 2008)

En primera instancia se especifica un primer nivel de acuerdo en donde se ubican el MI y la IDM en la construcción de un eje estratégico que tenga como resultado la aproximación y la instalación del programa en los territorios del entorno jurisdiccional de las JL y CCZ. En este nivel, el MI con la participación de la IDM establecieron como lineamiento general el desarrollo de un “enfoque intersectorial para el desarrollo de políticas de prevención con el objetivo de generar espacios de interacción y coordinación interinstitucional de múltiples actores” (MI, 2007). En efecto, este tipo de acuerdos tienen como referencia el artículo 35 de la ley 16.707 estableciendo que “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”.

La construcción de apoyo institucional del programa MLCSC con la IDM se constata a partir de distintos acuerdos de cooperación en el marco del convenio de asistencia recíproca que llevara por nombre Plan de Convivencia Ciudadana (resolución 5296/07). El objetivo fundamental consistió en el esfuerzo conjunto para el desarrollo de políticas integrales de convivencia ciudadana:

“...para la Intendencia, era un objetivo prioritario, esencial, recuperar lazos de convivencia. Detrás de ese entramado de convivencia deteriorado se dan comportamientos de violencia que afectan la seguridad y allí es importante la policía en términos de cuidar la “polis”, pero también es importante la participación activa de la ciudadanía en la toma de decisiones que hacen a su forma de vida comunitaria y construir una seguridad que se apoya en la confianza y en el conocimiento de sí mismo y de los otros, por ello, desde la Intendencia definimos como prioridad alentar el desarrollo de las mesas locales, para

favorecer el intercambio social, la confianza y la prevención”. (Entrevista a R. Ehrlich ex Intendente de Montevideo, 2005-2010)

4.2. El Programa de Seguridad Ciudadana (1998-2004): La prevención del delito y la participación ciudadana

A finales de la década del noventa se distingue, como hito institucional novedoso, en el marco de las políticas públicas desde un enfoque de seguridad ciudadana, la instalación del Programa de Seguridad Ciudadana (PSC). Efectivamente, la innovación consistió en el diseño e implementación de una política pública centrada en la seguridad ciudadana como enfoque ante las señales de agotamiento de las respuestas convencionales de seguridad pública.

El PSC (1998-2004), se diseñó sobre la base de tres pilares: Un conjunto de medidas integrales destinadas a reducir los factores de riesgo de la violencia delictiva; un segundo pilar de control, con el objeto de efectuar reformas institucionales del sistema policial, judicial y penitenciario y una reingeniería en la sistematización de la información sobre la criminalidad. Por último, una serie de medidas preventivas orientadas a la prevención social del delito y el diseño e implementación de mecanismos participativos de la comunidad, (Trajtenberg, 2008).

El denominado subprograma C (comunidad), se constituyó como uno de los componentes que integró en su interior iniciativas orientadas al involucramiento de la comunidad. Se instalaron dos centros pilotos de prevención que promovían la integración social de la comunidad (realizar campañas de sensibilización, programas socioeducativos; desarrollar instancias de relacionamiento comunitario; fomentar el relacionamiento entre la policía comunitaria y los vecinos y articular los recursos institucionales y sociales de la zona). Se otorgó apoyo financiero a proyectos de iniciativa comunitaria que buscaran no solo prevenir la criminalidad y la violencia sino que incluyeran explícitamente la activa participación de la sociedad civil (Trajtenberg, 2008)

El programa tuvo en la participación ciudadana y la prevención del delito unos de sus ejes prioritarios incorporando una mirada distinta y superadora del enfoque convencional en el abordaje de los asuntos en materia de seguridad pública. No

obstante, tuvo defectos de definición respecto, por ejemplo, al tipo o tipos de prevención del delito al que aludía y de referencias claras en torno al tipo de convocatorias a la participación ciudadana y de otras instituciones no policiales.

El Dr. Juan Faroppa subsecretario del Ministerio del Interior en el período 2005-2007, quien integró el PSC, ofrece una mirada crítica al respecto:

“el PSC o por una definición errónea o por una definición no completa priorizó de una manera demasiado desequilibrante, o sea lo apuntó de una manera demasiado como te puedo decir, potenció demasiado o cargó demasiado la mochila hacia la prevención social, sin diferenciar claramente qué actores tanto del Estado como de la sociedad civil podían o debían o tenían la obligación de acuerdo a sus cometidos institucionales de involucrarse en unidad de prevención social” (Rivero, 2007 p: 99)

La Comisión Nacional de Prevención del Delito como ámbito de coordinación interinstitucional (fue presidida por el MI e integrada por los Ministerios de Educación y Cultura, Salud Pública, Trabajo y Seguridad Social, la Suprema Corte de Justicia y el Instituto Nacional del Menor) tuvo en la Dirección Nacional de Prevención Social del Delito en el MI el referente institucional con el objeto de proponer, ejecutar, coordinar y evaluar políticas de prevención, sean éstas relativas a la violencia y/o el delito y de protección a grupos sociales especialmente vulnerables. Asimismo, contribuir a la seguridad pública desarrollando acciones preventivas de tipo promocional, formativo o de asistencia primaria, que estimulan la interacción social, a la movilidad del sector privado y de la sociedad civil, desalentando así la gestación y evolución de procesos de exclusión (Decreto, 471/01).

Todos los esfuerzos de articulación interinstitucional tuvieron como espacio de dirección política a la Comisión Nacional de Prevención del Delito y la Dirección Nacional de Prevención Social del Delito como rector de políticas públicas. En efecto, La Dirección Nacional de Prevención Social del Delito asumió, en el marco del PSC, la responsabilidad en la administración de toda la planificación y ejecución estratégica que tuviera como eje la prevención del delito en el territorio nacional. Este enfoque, fue revisado críticamente por parte de los operadores políticos y técnicos del programa MLCSC al valorarlo inadecuado a los propósitos institucionales tanto del MI como de la Institución policial:

“El ministerio no debe desarrollar, desde mi punto de vista, otro tipo de tareas que no son tareas policiales y mucho menos implementar políticas sociales desde el ministerio. La policía debe actuar de policía. Patrullar, recibir las denuncias, tratar bien a las personas. Partiendo de la base de cuál es el rol de

la policía y que la policía no se sintiera desvalorizada. La policía es un grupo de funcionarios públicos con tareas específicas en materia de represión y de disuasión del delito, y en materia de prevención, que es diferente a disuasión, la policía es un actor más. No previene el delito realizando acciones sociales. Todo el tema de prevención delito lo veo como el producto de la intervención de otros actores del Estado” (Entrevista J. Faroppa ex subsecretario del MI 2005-2007)

Respecto a la integración de mecanismos de participación ciudadana, el componente de la comunidad del PSC se focalizó en iniciativas orientadas a la recreación de los vínculos entre la policía y la sociedad bajo la línea del modelo policial comunitario. Del mismo modo, se crearon dos centros pilotos de prevención como referentes barriales para la prevención de la violencia y el delito y se financiaron proyectos para iniciativas comunitarias también en materia de prevención. Esta inclinación comunitaria coincidió con la conformación de las llamadas Comisiones de Seguridad Barrial a finales de la década del noventa, que terminaron por transformarse en un instrumento precario, sin desarrollo metodológico y sin sistemas de evaluación, en un marco de competencia electoral. (Paternain, 2013)

La primera etapa de implementación del PSC no tuvo un fuerte énfasis en la participación ciudadana (en las administraciones del MI de los ministros Didier Operti, 1995-1998 y Hierro López, 1998) hasta el arribo a la conducción ministerial del Esc. Guillermo Stirling (1999-2004) que introduce lo que se conoció como comisiones de seguridad barrial (a partir de ahora, CSB). En este sentido, sin dudas fue un antecedente negativo a tener en cuenta para el diseño del programa MLCSC:

“cuando asume Guillermo Stirling le da un giro particular. Muchas cosas que no estaban en el programa él las empieza a colocar y entre otras cosas mete la idea de las comisiones barriales. Estas, como te decía, son formas de participación enmascaradas, es una participación digitada. Sin llegar a la mala fe, pero eran espacios que se producían a partir de la convocatoria del comisario de la seccional y no por iniciativa de la gente” (Entrevista a J. Faroppa ex subsecretario del MI 2005-2007)

La participación ciudadana a través de las CSB consistió fundamentalmente en el desarrollo de estrategias de aproximación comunidad-policía. Estas estrategias alentaron el surgimiento de grupos ciudadanos bajo el modelo de observación preventiva propuesto por “vecino o centinela en alerta”. Este modelo, se constituye en la

promoción de una nueva forma de organización local, que centra la prevención en el crimen por sí mismo. Este foco, puede no ser el más apropiado sobre el cual organizar comunidades abiertas, tolerantes e inclusivas. Por el contrario, es más probable que genere mayor defensa y exclusividad. La conformación de comunidades tolerantes, sus instituciones y estructuras debe ser organizada sobre discusiones y focos que sean realmente integradores (Crawford, 1997; Dammert, 2008).

Si bien en la etapa de diagnóstico se admite que el PSC fue una experiencia válida en términos de integración de enfoques alternativos al tratamiento de los temas de seguridad, se le considera una referencia negativa tanto por desarrollar acciones de prevención social del delito como por activar inadecuados mecanismos participativos como fue la experiencia de las CSB:

“Tratamos de distanciarnos de la propuesta, de la fórmula de “vecino en alerta”. Nosotros nos alejábamos de eso. Entendíamos que la seguridad debe ser una responsabilidad de la policía. Pero creo que ya pasó. Fue como una ola de distintos agrupamientos, algunos armados en distintos barrios. Nosotros creíamos en aquellas organizaciones naturales de la sociedad: un club deportivo, una parroquia, una comisión de fomento, una cooperativa, eran nuestros interlocutores naturales. Es decir, donde la gente se reunía con determinados fines sin generar espacios nuevos con definiciones precisas en materia de seguridad (Entrevista E. Pirotto ex Coordinador Programa MLCSC 2005-2009)”

5. Programa Mesas Locales de Convivencia y Seguridad Ciudadana (MLCSC) como espacio de gobernanza en Montevideo (2005-2015)

5.1. Definiciones preliminares

La estrategia institucional del MI, en el marco del primer gobierno nacional del Frente Amplio (2005-2010), para el desarrollo de políticas públicas con un enfoque de seguridad ciudadana (ver Anexos: tabla 2) se construyó a partir de tres pilares fundamentales: la investigación sistemática de las principales dimensiones de la seguridad ciudadana; la reorganización institucional del MI y de la Policía Nacional y el diseño e implementación de mecanismos de participación social de la ciudadanía en asuntos vinculados a la seguridad (Sanseviero, 2006). En efecto, la participación ciudadana, se definió como principio sensible y vertebrador de las políticas públicas de cercanía en materia de seguridad ciudadana a partir del cual se diseñó el programa MLCSC como respuesta institucional:

“Ya cuando tuvimos cierta seguridad de que el FA ganaría las elecciones, empezamos a analizar la posibilidad de la participación ciudadana desde un enfoque de seguridad ciudadana, como variante de los anteriores gobiernos [...] convocar a las organizaciones tanto del Estado como de la Sociedad Civil que sean capaces de articular con la policía las demandas y las acciones y que existiera un compromiso con la rendición de cuentas. En definitiva llevar adelante una participación organizada y no improvisada” (entrevista a Dr. José Díaz, ex Ministro del Interior 2005-2007).

“Era importante contar con espacios que definan la estrategia dependiendo del lugar; no es lo mismo Pocitos que Casavalle. Lo importante de la participación consiste en que la gente comprenda en que la seguridad no es un resorte exclusivo de la policía. Las mesas locales son esos ámbitos en los que participan además de los vecinos organizados y las instituciones públicas que permiten una mirada integral de cuáles son los problemas y quiénes deben resolverlos. También era importante como espacios de cercanía entre la policía y la comunidad y que no todo se resuelve con la policiación de la seguridad” (entrevista a Daisy Tourné ex Ministra del Interior 2007-2009).

El programa MLCSC efectuó, de acuerdo al capítulo anterior, una valoración crítica del abordaje del MI respecto al rol institucional como rector de políticas públicas en materia de prevención social del delito y un cuestionamiento a los mecanismos participativos que se instalaron en el marco del PSC (1998-2004). Por tanto, el desafío estuvo

centrado en el desarrollo de una respuesta institucional con enfoque de seguridad ciudadana que promueva mecanismos participativos contrapuestos a los instalados a instancias de la construcción de espacios de gobernanza local de seguridad ciudadana en un marco de ausencia de competencia de los gobiernos departamentales sobre los servicios de seguridad pública (art. 262, Constitución de la República).

5.2. El programa MLCSC y la gobernanza local de la seguridad ciudadana

Uno de los pilares estratégicos fundamentales del MI, a partir del primer gobierno nacional del Frente Amplio, ha sido la participación ciudadana. En efecto, el programa MLCSC se constituye como una respuesta institucional orientada a la promoción de espacios con formato horizontal de participación institucional y ciudadana, integrando nuevos mecanismos de negociación e interacción entre la policía como actor convencional de la seguridad pública y los nuevos actores (públicos y sociales). En contraposición al tradicional esquema vertical y discrecional, el programa propone espacios de producción de política pública horizontal en tanto que no se instala bajo principios de organización jerárquica y promueve la transversalidad en tanto que convoca diferentes políticas: educativa; salud; urbanas y espacios públicos; de bienestar social y convivencia, etc.

El enfoque del programa MLCSC tiene como centro vital la seguridad ciudadana como orientación sensible y permeable en la construcción participativa de otros actores además de la agencia policial; un enfoque que amplíe el campo de intervención ya no solo sobre el delito, sino sobre la expresión múltiple de la violencia y la conflictividad social. Por tanto, el enfoque de seguridad ciudadana del programa se sostiene en la lógica participativa cuyo fundamento es el ejercicio activo en la cosa pública, donde los actores con capacidad de agregación de intereses y decisión no necesariamente derivan de la política sino también de otros grupos y sectores de la sociedad.

Abordar la complejidad de la seguridad ciudadana requiere un enfoque de gobierno basado en la gobernanza democrática, y muy en especial mediante la articulación integral de las diferentes políticas públicas y proyectos, la articulación de la cooperación pública y privada y el fortalecimiento del compromiso cívico y activo de la ciudadanía. En este sentido, el programa MLCSC se constituye como un soporte para la

construcción de espacios de gobernanza local de la seguridad ciudadana que diseñen soluciones locales a partir de la participación horizontal y transversal.

5.2.1. Factores de estructuración del programa MLCSC como espacio de gobernanza local de la seguridad ciudadana

La configuración del programa MLCSC como herramienta facilitadora para la construcción de gobernanza local en materia de seguridad ciudadana atiende a una serie de factores estructurantes (Pascual i Esteve, 2010) que de ellos depende para el funcionamiento apropiado de las mesas locales de seguridad ciudadana y convivencia como espacios de concertación y gobernanza:

La construcción de una estrategia compartida en el ámbito local entre los principales actores estratégicos de cuya interdependencia depende la seguridad ciudadana. En efecto, el programa MLCSC identificó como prioridad la asociación estratégica con la IDM y su estructura institucional descentralizada, tanto administrativa como política, a los efectos de facilitar la extensión territorial de las mesas locales en el departamento de Montevideo. A partir de la constitución de este espacio, involucrar, desde una perspectiva intersectorial a otras instituciones, organismos y la sociedad civil organizada a los efectos de diseñar los planes estratégicos de seguridad local como estrategia:

“El objetivo de la política definida, apunta a gestionar una serie de medidas coordinadas respecto al cumplimiento de la ley- que asegure la convivencia y reduzca el temor de ser víctima de un delito- y de prevención social, a través de programas multisectoriales que atiendan situaciones de vulnerabilidad y aborden las causalidades sociales del delito. En este sentido, el Ministerio del Interior y los gobiernos locales, junto a otros organismos del Estado como el Ministerio de Desarrollo Social, coordinan en estos ámbitos un conjunto de acciones y programas dirigidos a atender los factores que contextualizan situaciones de vulnerabilidad social” (Informe MLCSC, 2006)

Los actores estratégicos que participan en las mesas locales construyen estos planes estratégicos a partir del intercambio y el consenso en el diagnóstico que identifique las áreas problemáticas de seguridad y convivencia locales a los efectos de desarrollar líneas de acción consensuadas (informes MLCSC, 2006; 2008 y 2010). En este sentido,

el programa ofrece una herramienta significativa para la construcción de un espacio de gobernanza local de la seguridad ciudadana en donde el gobierno local y su estructura administrativa (CCZ); la Institución policial, a través de sus programas de proximidad comunitaria, el MIDES a través de sus programas de impacto territorial; los Concejos vecinales como espacios representativos de la participación ciudadana y las organizaciones sociales locales son componentes esenciales e imprescindibles en la elaboración de una estrategia compartida.

La construcción de un modelo de participación concertada entre los principales actores estratégicos. El programa MLCSC optó por la consolidación de espacios abiertos y flexibles de participación que promuevan la confianza mutua -lo que no implica la ausencia de conflicto- y el compromiso recíproco entre actores estratégicos que traen consigo culturas institucionales distintas. La apertura y flexibilidad de estos espacios ofrecen adaptabilidad para la entrada y salida de instituciones y organizaciones en función de la dinámica del diagnóstico situacional respecto a la inseguridad y la violencia. En este sentido, a partir de la conformación de cada mesa local de convivencia y seguridad ciudadana se efectúan dos tipos de diagnósticos:

“...por un lado, un diagnóstico situacional y otro institucional. La evaluación situacional de carácter local deber permitir conocer de manera detallada la magnitud de los fenómenos de la violencia y criminalidad en el municipio, así como la circunstancias y las características de las víctimas y victimarios (PNUD, 2005). Por otra parte, el diagnóstico institucional permite identificar la red de instituciones involucradas en materia de convivencia social y seguridad ciudadana, sus competencias y capacidades [...] distinguiéndose cada uno de ellos se distinguirán las instituciones y actores que intervienen directamente e indirectamente, en las acciones relacionadas con la seguridad ciudadana; se determinarán las competencias individuales y; finalmente se establecerán la relaciones entre unos y otros. (Informe MLCSC, 2008: 7).

El diagnóstico situacional es flexible en tanto que es posible constatar que los problemas de seguridad pueden variar de un lugar a otro; que las lógicas del delito o de los conflictos producto de la violencia que afectan la convivencia pueden cambiar dentro de la misma localidad. En esta lógica, la territorialización de la política pública de seguridad ciudadana, adaptada a las especificidades de cada territorio, también puede modificar el mapa de actores estratégicos (Velásquez, 2006). En este sentido, existen

actores estratégicos imprescindibles, como los gobiernos locales y los CCZ; la policía comunitaria y las organizaciones sociales y concejos vecinales.

El modelo propuesto por el programa MLCSC al ser horizontal y no jerárquico se orienta a promover la flexibilidad y la confianza recíproca ente los actores. Aspecto sustantivo si se considera que los actores participan desde perspectivas y capacidades institucionales distintas. Además, la flexibilidad del modelo permite la adaptabilidad a espacios territoriales de intervención más acotados que los espacios jurisdiccionales de cada institución. Como ejemplo, pueden ser muy distintas las jurisdicciones de los CCZ respecto a las seccionales policiales.

Con este formato de participación horizontal de la responsabilidad el policiamiento es un componente dentro de una estrategia más amplia que promueve procesos de intercambio y de confianza recíproca entre actores policiales y no policiales. De este modo, el modelo de regulación vertical proporcionado por el esquema convencional va dando paso a otro que:

“posee una interrelación que favorece la regulación y el contrapeso mutuo entre los distintos actores [...] en un espíritu indisimulablemente republicano. El enriquecimiento de la democracia está en logar que las distintas instituciones (Estado, ONGs, sociedad civil, etc.) estén regulándose unos a otros, rodeados de frenos y balances mutuos, especialmente cuando están en juego poderes tan peligrosos como los involucrados en las políticas de seguridad y justicia criminal [...] la estructura horizontal habilita o favorece inclusive que determinadas arenas, agencias o actores desarrollen sus propias teorías locales sobre porqué determinados delitos prevalecen y se consolidan en sus comunidades y qué tipos de planes deben desarrollarse para poder enfrentarlos ” (Pucci y Trajtenberg, 2007:118)

Soporte Social y Participación ciudadana. La violencia y el delito atraviesan transversalmente la sociedad y se desvanecen los límites entre los comportamientos delictivos y no delictivos, entre comportamientos de riesgo y aquellos que no lo son. En este sentido, el monopolio de la racionalidad técnica se pierde para tener que compartirlo con la racionalidad profana, lo que supone un creciente y progresivo papel de la ciudadanía y la sociedad civil, que en un rol cada vez más crítico y reflexivo se apropian de terrenos antes vedados y comienzan a participar dejando de lado el rol pasivo de ser preservada (Trajtemberg, 2008). En efecto, ante este escenario la participación ciudadana es considerado uno de los principales ejes del programa

MLCSC en dos sentidos: por un lado, la elaboración de diagnósticos de situación y la participación en la rendición de cuentas (informe MLCSC, 2006, 2008 y 2010).

Las organizaciones sociales y las instituciones participan a partir del planteamiento de distintas inquietudes que hacen a la seguridad y la convivencia en el territorio de influencia de la mesa local de convivencia y seguridad ciudadana, realizando aportes al diagnóstico situacional que permita categorizar prioridades y responsabilidades institucionales de los asuntos para la construcción de compromisos de gestión (informe MLCSC, 2010). En esta etapa, de definición de diagnóstico se apela al recurso participativo de la sociedad civil. Es decir, si bien los foros locales fueron instancias de exploración previa a la instalación del programa, el resorte participativo al que se convoca es a las organizaciones sociales y concejos vecinales, principalmente.

En otro orden, la participación ciudadana general es convocada, a priori, para fiscalizar el cumplimiento de los acuerdos y compromisos de gestión. En este sentido, y si bien no es objeto de análisis de la presente investigación, se observa una debilidad notoria en la sistematización de estos compromisos y la rendición de cuentas con la ciudadanía que fortalecieran la legitimidad de estos espacios de gobernanza.

Presencia de una cultura de acción y compromiso cívico. Este factor supone la presencia en las mesas locales de convivencia y seguridad ciudadana de ciudadanos “alejados tanto de la cultura de la demanda de seguridad como de la pasividad; la existencia de actitud abierta, tanto a la innovación como a la integración social y cultural de otras personas y a la inserción en estrategias innovadoras” (Pascual i Esteve, 2010:41). De este modo, promover capacidades de debate ciudadano activo con el fin de habilitar y fortalece espacios democráticos de información y de rendición de cuentas respecto a los asuntos que hacen a la seguridad colectiva y las respuestas públicas para abordarlos. No obstante, como describiré más adelante en la tipología de mesas locales de convivencia y seguridad ciudadana, no todas ellas tuvieron en la participación ciudadana un compromiso activo con los objetivos del programa.

Presencia de liderazgos formales e informales. El programa cuenta con presencia de personal técnico que asiste a las mesas locales de convivencia como soporte. No obstante, el liderazgo principal:

“debe corresponder con la institución más democrática elegida por la ciudadanía (gobiernos locales). El grado de liderazgo de las instituciones representativas en el proceso de gobernanza de las

comunidades derivará de su capacidad para implicar el resto de actores, agentes y personas presentes en la sociedad en la construcción de un modelo de futuro compartido” (Pascual i Esteve, 2010: 42)

En este sentido, el programa MLCSC, siempre se orientó a la búsqueda de apoyo y compromiso institucional de los gobiernos locales como eje prioritario. No obstante, el grado de involucramiento por parte de estos no tuvo un comportamiento homogéneo en el departamento de Montevideo en el período de estudio.

5.2.2. Componentes y subcomponentes del programa MLCSC como espacio de gobernanza local de la seguridad ciudadana

El programa MLCSC está comprendido en tres componentes a los efectos de desarrollar un espacio de gobernanza local de seguridad ciudadana (ver Anexos: tabla 3). El primer componente refiere a la convocatoria e instalación del espacio participativo en la localidad. A los efectos de instituir el espacio de gobernanza local de la seguridad ciudadana, el programa apeló al apoyo de los gobiernos locales y CCZ con el fin de aproximarse a las organizaciones sociales e instituciones públicas con referencia territorial en aquellas localidades que existiera preocupación y demanda respecto a la inseguridad y convivencia (informe MLCSC, 2006; informe MLCSC, 2008).

En estas primeras instancias, los objetivos se centran en el intercambio de información y presentación de inquietudes con referencia en los conflictos de convivencia y de seguridad en el territorio de influencia de los actores participantes lo que conducirá a una definición más acotada del espacio de intervención. En este sentido, cada actor cuenta con definiciones jurisdiccionales propias (seccionales policiales y CCZ, por ejemplo) por lo que la acotación territorial es producto de una síntesis acordada entre los participantes y el equipo técnico del programa.

El segundo componente da cuenta de la definición de los contenidos y acuerdos en cada MLCSC. Los actores participantes, luego de exponer una visión primaria respecto a los problemas de inseguridad y convivencia, comienzan a construir elaboraciones más específicas sobre los conflictos existentes en el espacio de intervención desde una perspectiva proactiva y preventiva. Estas especificaciones respecto a los conflictos de convivencia y situaciones que producen inseguridad, permiten la identificación de

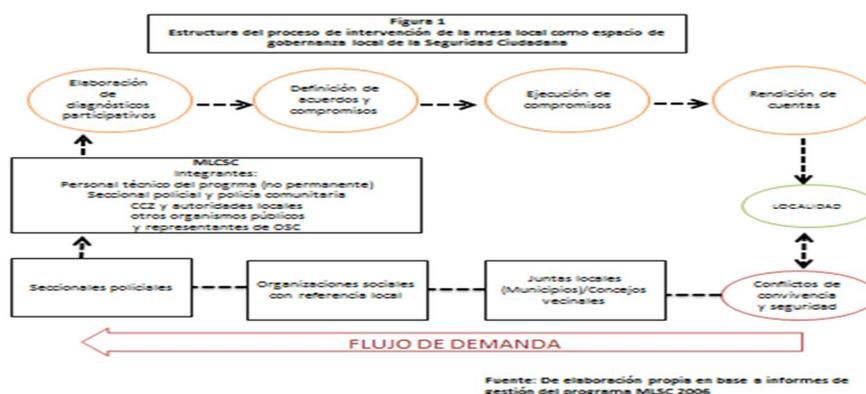
soluciones no policiales a partir del aporte de otros actores definidos en “compromisos de gestión” (informe MLCSC, 2006).

El tercer componente, refiere a la rendición de cuentas. Para dar cumplimiento a la misma, cada mesa local define instancias internas de valoración de los resultados en el territorio acotado de los compromisos asumidos por las partes integrantes. Además de las instancias internas, se destacan la convalidación del respaldo de la comunidad a partir de la convocatoria de foros vecinales en los que los vecinos pudieran participar y ser informados sobre los resultados. En lo que respecta al ámbito institucional, se observan los informes internos de gestión del programa que pasan a integrar la memoria anual del MI en algunos casos (informe MLCSC, 2006; informe MLCSC, 2008; informe MLCSC, 2010).

A partir de esta estructura de componentes y subcomponentes se aprecia la construcción de una estrategia que plantea “el desafío de promover la metodología de intervención, profundizando el eje convivencia y seguridad ciudadana por parte de los gobiernos locales” (informe MLCSC, 2008: 4). De este modo, la metodología de intervención tiene como orientación central, producir un impacto en la localidad, a partir de un formato flexible que adecúe las respuestas a cada realidad local:

“...a partir de la distinción entre categorías de problemas estrictamente vinculados a la seguridad pública y otras que apuntan fundamentalmente a las causas sociales de inseguridad o que son más específicamente de convivencia ciudadana [...] reforzando la necesidad de apostar a la articulación interinstitucional para atender, desde un enfoque de Convivencia y Seguridad Ciudadana, contribuyendo a generar medidas concretas para enfrentar el carácter multicausal del fenómeno delictivo” (informe MLCSC, 2006: 6).

A partir de la siguiente figura se presentan la estructura y procesos de gestión participativa de las mesas locales de convivencia y seguridad ciudadana:



5.3. El programa en proceso: Consolidación temporal en el departamento de Montevideo (2005-2015)

Si bien esta investigación no hace referencia a las continuidades, rupturas y transiciones del programa MLCSC en el marco temporal de estudio, si se pueden apreciar, descriptivamente, dos etapas. Por un lado, una etapa inicial (2006-2009) de experimentación definida por el apoyo técnico y financiero externo que acotaba los márgenes de acción y avances en la consolidación del proceso y por otro, se observa una etapa de afianzamiento e institucionalización del programa (2010-2015), lo que permitió una rápida extensión territorial y una sostenibilidad de funcionamiento (por lo menos una reunión quincenal de cada mesa local) en el departamento de Montevideo.

La consolidación territorial en el departamento de Montevideo posee dos etapas bien diferenciadas. Una primera etapa, entre el 2006 y 2009 en la que el programa dependía de un presupuesto moderado proveniente de los proyectos del Programa de Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD): Apoyo al diseño de políticas de seguridad (2006) y Apoyo al diseño e implementación de políticas del sector seguridad (2008). El objetivo específico fue contribuir al diseño de políticas públicas de seguridad a través de la creación de los más amplios acuerdos en un marco de consulta y participación ciudadana (PNUD, 2011).

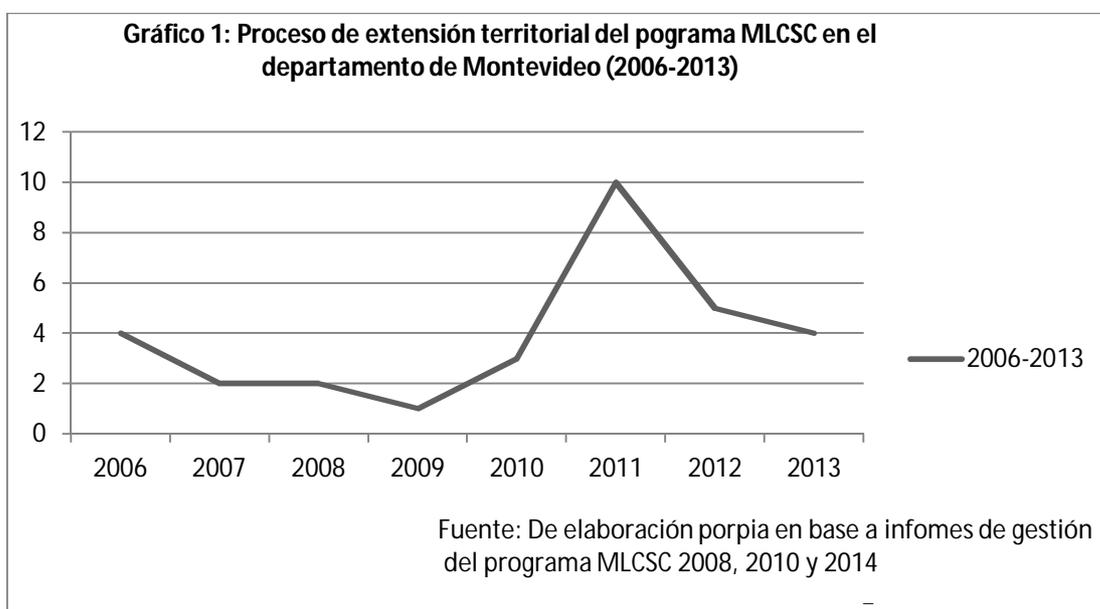
En esta primera etapa se registra la instalación y consolidación de nueve mesas locales ubicadas al interior de los barrios Cerrito de la Victoria; Ciudad Vieja; Colón; Goes; Malvin Norte y Sur; Prado; Punta Gorda; Villa Española. (informe MLCSC, 2008; informe MLCSC, 2009)

En agosto de 2010, se inicia una etapa de institucionalización del programa con la definición de presupuesto propio junto a la creación de la figura del director de convivencia y seguridad ciudadana (art. 127 ley 18.362). Esto permitió que el proceso de extensión en el territorio del departamento de Montevideo creciera.

En esta segunda etapa se instalaron veintidós mesas locales ubicadas al interior de los barrios La Teja; Unión; Paso de la Arena; Sayago; Carrasco Norte; Casavalle; Santiago Vazquez; Pocitos nuevo; Punta Carretas; Villa Dolores; Nuevo París; Villa García;

Piedras Blancas; Punta Rieles (2); Lavalleja; Manga; Bella Italia; Jardines del Hipódromo; Reducto; Nuevo Sarandí y Tres Ombúes.

Aquí se presentan la totalidad de mesas locales instaladas en estas dos etapas que consiguieron sostenibilidad en el funcionamiento operativo en el departamento de Montevideo para el período comprendido entre el 2006 y 2015. A partir de entrevistas con informantes calificados se desprende que se considera estos espacios como de funcionamiento sostenido de acuerdo a la periodicidad quincenal de reuniones. No obstante, la consolidación en el funcionamiento operativo en cada mesa local no fue homogénea como describiré en el siguiente capítulo.



En el gráfico 1 se presenta la evolución en la instalación de mesas locales de seguridad ciudadana entre los años 2006 y 2013 para el departamento de Montevideo. Se observa con nitidez un fuerte impulso en a partir del año 2009 hasta el 2011 y a partir de este año comienza un descenso en la instalación de mesas locales con funcionamiento sostenido. En este sentido, se observa una tendencia de desaliento que conformaría una tercera etapa.

6. Tipología de las MLCSC (2005-2015): mesas locales de participación liberal, comunitaria y republicana.

El informe de gestión del programa MLCSC del año 2012 propone un análisis respecto al comportamiento de las mesas locales de convivencia en referencia a perfiles de participación y evaluación de funcionamiento. En efecto, el equipo de gestión estableció en el informe de ese año la necesidad de transmitir el proceso de acumulación, pero también la reflexión y conceptualización a los efectos de construir una primera tipología de mesas locales de convivencia y seguridad ciudadana de acuerdo al funcionamiento interno (Informe MLCSC, 2012). En este sentido, se definieron tres perfiles de mesas locales de convivencia y seguridad ciudadana:

“... se encontraban aquellas de buen funcionamiento interinstitucional que se podía trabajar bien y con cierto nivel de participación de organizaciones y vecinos. Después tenías aquellas definidas como de demanda. Es decir, mesas en las que los vecinos solo planteaban quejas y demandas de seguridad pero sin propuesta. Por último, existía un tipo de mesas de presencia comunitaria pero de escasa participación institucional” (Entrevista informante calificado Edgar Bellomo, ex Director de Convivencia y Seguridad Ciudadana 2010-2015).

El propósito de este capítulo es desarrollar una tipología a partir de la triangulación entre los informes de gestión, las entrevistas a los informantes calificados y el soporte teórico referido a los tipos de participación: liberal; comunitaria y republicana.

6.1. Mesas locales de convivencia y seguridad ciudadana de tipo liberal

Se definen, como de tipo liberal, aquellas mesas de convivencia y seguridad ciudadana que poseen un perfil de demanda de seguridad pública. Es decir, mayores demandas de control policial basados en lineamientos específicos de mejora del orden público. En efecto, la participación ciudadana en este tipo no actúa en la mesa local de convivencia y seguridad ciudadana como un espacio de gobernanza, en términos de proceso dialógico/cooperativo de análisis y evaluación de servicios sociales (Borja, 2000), como puede ser la seguridad, sino por el contrario opera sobre la base de la delegación (Dahl, 1993). Existe un claro perfil de relacionamiento contribuyente – Estado:

“...la participación en la mesa tiene que ser útil sí, en primera instancia, acude el comisario como responsable de la seguridad en el barrio. La policía comunitaria está muy bien que esté, pero el comisario es la voz cantante [...] Si no asisten las autoridades de nada sirve; se diluye la responsabilidad. Es una pérdida de tiempo para la gente que sacrifica tiempo de su vida con la familia o salir temprano de su trabajo y que se vuelve a su casa sin una resolución clara a su problema [...] si falta patrullaje no es por falta de recursos. Si los problemas siguen siendo los mismos, no es por falta de plata, es por mala gestión. (Entrevista a informante calificado ex integrante mesa local Punta Carretas)

En este perfil de mesas local existe una visión política crítica de la gestión de la gobernabilidad vertical y jerárquica en materia de seguridad pública, pero no establece una crítica a la gobernabilidad como instituto. La interacción que se establece refiere a los vínculos que se desarrollan entre el Estado y sus ciudadanos a través de leyes y políticas (Kooiman, 2000). En este sentido, las “Mesas que funcionan como espacios de demanda y exigencia de seguridad, entendida ésta, como “deber y deuda” exclusiva del Ministerio del Interior a personas que, como reiteran una y otra vez, “pagan sus impuestos” (Informe de gestión MLCSC, 2012:5)

En este sentido, la comprensión lineal sobre los principios de solución a los problemas de inseguridad sigue sosteniéndose en el modelo convencional de seguridad pública y por tanto, la eficacia es comprendida por parte de los participantes como el resultado de la administración en la gestión a partir de evaluaciones racionales en términos de rendición de cuentas de las instituciones convencionales (MI e Instituto policial) con responsabilidad en la gestión de la seguridad pública y sobre los incentivos (Olson, 1991) que inciden en la decisión de participar o no en la mesa local.

La participación y aportes de otras instituciones no convencionales poseen un carácter secundario de acuerdo a la comprensión de los problemas de la violencia y la inseguridad y el enfoque de la solución se concentra en el conjunto de respuestas lineales de seguridad pública: control y orden público. Por tanto, se observa una débil estructura de gobernanza local de seguridad ciudadana en la construcción de una estrategia compartida por parte de los actores estratégicos.

6.2. Mesas locales de convivencia y seguridad ciudadana de tipo comunitario

La corriente comunitaria coloca el centro de atención en la participación ciudadana producto de la pertenencia a la comunidad. La solidaridad entre los que comparten una historia o tradición confiere identidad y esa identidad es lo que da las bases a la ciudadanía (Rodríguez, 2013; Etzioni, 1995; Sandel, 2000). En este sentido, las mesas locales de convivencia y seguridad ciudadana que poseen este perfil, se destacan por:

“... nosotros al barrio lo queremos y llevamos a la mesa todas las quejas de un motón de vecinos que conocemos o que ellos conocen. Las bocas es un tema y la pasta base también. No es reproche a la policía, hacen lo que pueden; cierran una y al otro día abren dos. Es gente que no quiere laburar; da más plata una boca que un almacén. Nosotros le decíamos a la policía y a la gente del INAU que tienen que ayudar a toda la botijada que anda por al barrio sin nada para hacer. Pasan en las esquinas, se meten con la gente, fuman y así de a poquito se van hundiendo hasta que de vez en cuando alguno desaparece y al tiempo vuelve hecho un desastre por el consumo” (Entrevista a informante calificado ex integrante mesa local Casavalle)

Este tipo de mesas locales de convivencia y seguridad presenta una débil participación institucional, un fuerte componente comunitario y de la seccional policial representando a la Institución policial. Muchas de ellas, como se observará en la distribución territorial se ubican en entornos territoriales pautados por la vulnerabilidad socioeconómica. La falta de participación de otras instituciones, pero fundamentalmente de los gobiernos locales, da cuenta de un déficit de gobernanza local que permita abordajes más integrales y complejos que estén en acuerdo con la metodología y objetivos del programa MLCSC.

Las mesas locales de este tipo poseen una participación de la comunidad que “concentran en sí mismos cierto prestigio y, practican la discriminación en contra de otros vecinos, habitualmente más pobres y más jóvenes que ellos” (informe MLCSC, 2012:5). De este modo, hay participación de la comunidad en un sentido de defensa de la localidad, al comprenderse los participantes como representantes del sentido de pertenencia y de los intereses colectivos locales. En efecto, se produce una acumulación y concentración de prestigio y capital social. Más aún, se observa el dominio de ciertas subjetividades respecto a la criminalidad y la violencia que marginan la posibilidad de intercambio y legitimación de otras.

Las estrategias preventivas, en contexto de comunidad, se debilitan ante la ausencia o insuficiente participación de las instituciones públicas (en especial las de gobierno local) en las mesas locales como ámbito de concertación y gobernanza locales. Para ello:

“...es necesario reforzar los mecanismos y elementos de confianza interpersonal para de esta forma generar lazos, valores, y normas sociales. Solo a través de la consolidación de este capital social las iniciativas de seguridad generadas desde los gobiernos nacionales o locales serán aprendidas e incorporadas en la comunidad como parte constitutiva del ser "vecino", y de este modo se podrá asegurar que las iniciativas perduren más allá del financiamiento fiscal de ciertos proyectos” (Zuñiga, 2010:143).

Por tanto, la participación ciudadana como acción colectiva requiere la presencia simultánea de dos dimensiones: la estatal y la social. Las acciones requieren que no se formen a los márgenes o fuera de los contornos estatales ni a los márgenes de la esfera social (Espinoza, 2009). Aquí radica el riesgo de que “la participación de la comunidad, si no es planificada, organizada e implementada con liderazgo y coordinación con los gobiernos locales, puede tener impactos negativos” (Dammert, 2005: 63).

6.3. Mesas locales de convivencia y seguridad ciudadana de tipo republicana

Las mesas locales de convivencia y seguridad ciudadana de tipo republicana responden al modelo de concertación y gobernanza que propone el programa MLCSC. En estas mesas el programa despliega la producción de política pública horizontal, en tanto que no se constituyen como espacios de organización jerárquica, y tiene como eje la transversalidad en tanto que cuenta con la participación de aquellos resortes imprescindibles para la conformación de una estrategia compartida. En este sentido, la participación de los gobiernos locales y los CCZ son piezas claves en el liderazgo para la construcción y sostenibilidad de estos espacios:

“Nosotros recibimos, cuando entramos en la junta local, de la Intendencia, entre un montón de órdenes de primer nivel que se nos diera, estaba la de cooperar en la construcción de las MLCSC [...] Es más, recuerdo que hicimos unos cursos para prepararnos en la instalación de la MCSC convocados por el MI en donde concurríamos presidente y secretario de cada junta local entre otros representantes de organizaciones sociales, o sea 36. A nosotros nos gustó la propuesta porque la idea era poder armar una mesa bien formulada y poder ver los factores de violencia en el ámbito local intentando poder adelantarse a los problemas [...]La mesas locales de convivencia y seguridad ciudadana podían tener un abanico amplio de participación y la nuestra abarcó la totalidad de ese abanico. En nuestra mesa estaba la junta

local, como ámbito de jerarquía política. Estaban presentes los trabajadores de los CCZ porque era una herramienta de trabajo importante. Estaba presente el concejo vecinal que tiene la validación del voto popular y también estaban presentes varios ministerios” (Entrevista informante calificado ex secretario de junta local e integrante mesa local Goes).

En este tipo de mesa local, puede observarse un grado de participación institucional mayor que otras mesas locales, se promueven mecanismos de vinculación ciudadana con la gestión pública de la seguridad ciudadana. En efecto, el programa MLCSC, desde un enfoque institucional, comprende e integra a los concejos vecinales como canal institucional privilegiado como organizaciones deliberantes en representación de los vecinos y las organizaciones sociales, vecinales, cooperativas, etc., asesor, con capacidad de propuesta e iniciativas (decreto municipal 28.119).

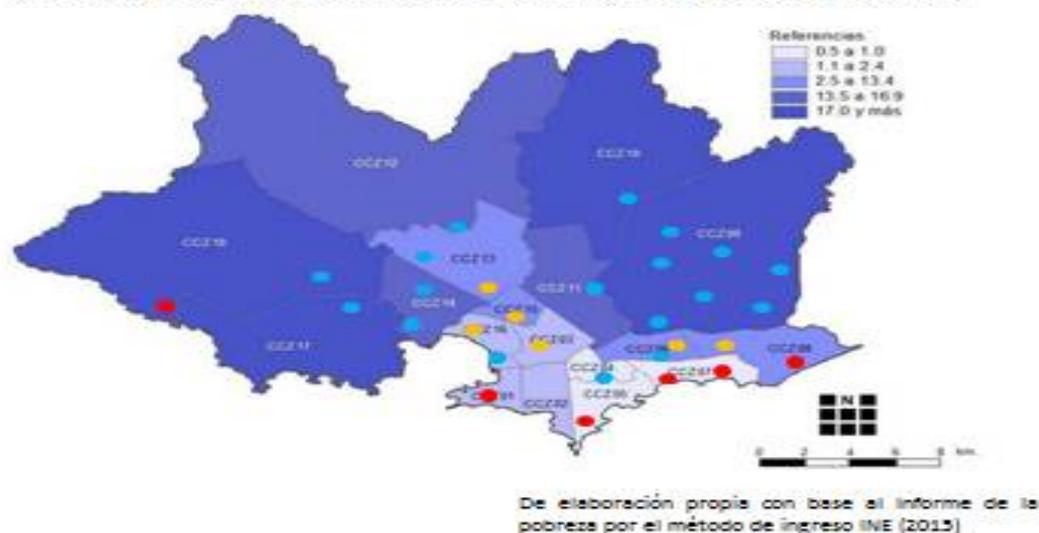
Esta investigación no tiene como objeto analizar la eficacia que tienen los concejos vecinales del departamento de Montevideo en la participación articulada e institucionalizada Sociedad/ Estado y en consecuencia cuál es el impacto que pueda tener este tipo de participación en los espacios de gobernanza local de la seguridad ciudadana. Por lo pronto, los concejos vecinales son reconocidos como órganos autónomos a través de los cuales se institucionaliza la participación ciudadana en lo que respecta a la localidad (art. 1 decreto municipal 28.119). En síntesis, más allá de las tensiones que existan entre las expectativas que indican la normativa y la realidad, los concejos vecinales son figuras institucionales de articulación ciudadana entre la dimensión social y la dimensión estatal, por lo cual sería de interés considerar si los concejos vecinales que participan en las mesas locales de convivencia y seguridad ciudadana, poseen un funcionamiento interno adecuado en términos democráticos y cuál es la legitimidad que estos poseen en la representación de intereses de la comunidad.

6.4. Distribución territorial de las mesas locales por tipo en el departamento de Montevideo (2013)

En este punto, se presenta a partir de la tipología construida, una distribución territorial en el departamento de Montevideo considerando como unidad de análisis los tipos de mesas locales sobre el mapa de porcentaje de hogares debajo de la línea de pobreza por CCZ del año 2015.

El interés en vincular el mapa de porcentaje de hogares pobres por CCZ alude a dos motivos. Por un lado, observar si la distribución de mesas locales es territorialmente uniforme o si existen concentraciones y dispersiones en las jurisdicciones territoriales de los CCZ. Por otra parte, observar cómo se distribuyen los tipos de mesas locales de acuerdo al porcentaje de hogares debajo de la línea de pobreza, identificando factibles asociaciones entre la pobreza y lo tipos de mesa local.

Mapa 1. Distribución de mesas locales por tipo y porcentaje de hogares pobres por CCZ (2015)



De acuerdo a la información que proporciona el mapa se observa, en primer lugar, que de las treinta y un mesas locales con funcionamiento sostenido (al menos un reunión quincenal) existe una distribución desigual con una concentración (siete mesas) muy significativa de mesas locales en el CCZ 10, lo que representa un 23.3% del total.

En cuanto a la distribución por tipo se observa que las mesas de tipo comunitario se concentran en las áreas de mayor porcentaje de hogares por debajo de la línea de pobreza. De las diecisiete mesas de participación comunitaria (56.6% del total)

quince se ubican en el entorno jurisdiccional de los CCZ con mayor porcentaje de hogares pobres. Por otra parte, se observa que aquellas mesas locales de participación liberal (20% del total) se ubican en aquellos territorios de menor porcentaje de hogares pobres en el departamento de Montevideo, exceptuando el caso de la mesa local de Colón, con una alta participación de productores de la granja y comerciantes de los barrios de Lezica-Colón-Melilla y la del CCZ 8 en cuyo interior se observa la presencia de una gran heterogeneidad consecuencia de las desigualdades socioeconómicas y territoriales.

En cuanto a las mesas locales de tipo republicano se observa que las mismas se ubican en una zona intermedia entre la costa este, representada fundamentalmente por el tipo de mesa local de participación liberal y las zonas de noroeste y noreste que constituyen un porcentaje significativo de mesas locales de tipo de participación comunitaria. Por tanto, las seis mesas locales (19.3% de total) que se corresponden al tipo republicano como espacio de gobernanza de la seguridad ciudadana en el ámbito local, se sitúan en un “cinturón” de transición con un porcentaje de concentración medio de hogares en situación de pobreza.

7. Conclusiones

El enfoque de seguridad ciudadana surge a mediados de la década del noventa en América Latina como alternativa al enfoque de seguridad pública. Si bien esta afirmación es cierta, el programa de principios de la seguridad ciudadana se encuentra en disputa con el esquema convencional disciplinario basado en el mantenimiento del orden público y la cárcel como institución privilegiada bajo la tutela punitiva. Las intervenciones públicas con enfoque de seguridad ciudadana operan con un alto nivel de dispersión sin conseguir configurar una estrategia integral que se sustente en el espacio normativo, preventivo y ejecutivo, lo que refleja una clara tensión entre lo simbólico y lo sustantivo.

Esta agenda en disputa entre la seguridad pública y seguridad ciudadana también da cuenta del agotamiento del esquema convencional con basamento en el orden público y la punición. El crecimiento del delito y de la inseguridad, la crisis de la legitimidad de las instituciones del control penal, etc. tiene como correlato los ajustes de estrategia y arreglos institucionales con acento en la prevención. En este sentido, la apelación a la participación ciudadana se convirtió en un recurso de política pública en muchos países de América Latina en la búsqueda de mejorar la relación entre la comunidad y la policía; un fortalecimiento de las redes sociales existentes bajo la presunción de permitir el desarrollo y consolidación del capital social local y un avance en los procesos de descentralización que le otorguen a los municipios un rol cada vez más activo en la formulación e implementación de políticas en materia de seguridad ciudadana (Dammert y Zuñiga, 2007).

En el caso de Uruguay, se identifica desde la reapertura democrática, un modelo de seguridad pública producto de la tensión entre el modelo autoritario y democrático hasta finales de los noventa. El PSC (1998-2004), como respuesta institucional alternativa al esquema convencional de seguridad pública, partió de premisas erráticas respecto al rol de la participación ciudadana en el marco de la prevención del delito a través de las CSB; de la prevención social del delito, etc. Se señala entonces, como una respuesta institucional novedosa en su enfoque pero con defectos en su constitución que terminaron por relegarla al olvido.

El advenimiento del Frente Amplio al gobierno nacional instaló un escenario político y social inédito. En este sentido, el Frente Amplio “...llegaba a la conducción de la seguridad sin diagnósticos claros y sin hojas de ruta precisas para enfrentar los retos de un ámbito desconocido, riesgoso y resistente a cualquier impulso transformador” (Paternain, 2013:90). No obstante, las primeras intervenciones estuvieron en la línea del abordaje integral: En el plano normativo, la ley 17.897 conocida como ley de humanización del sistema penitenciario tuvo el objeto de reorientar el sistema penal hacia la modernización y humanización; ley orgánica policial; ley de procedimiento policial, etc. En el plano institucional, se iniciaron una serie de reformas con el objeto de modernizar el MI rediseñando la estructura con respaldo en la planificación estratégica en las áreas de información y de gestión técnica, etc. En el campo preventivo, se diseñaron respuestas institucionales que tuvieran como ejes prioritarios la proximidad y la rendición de cuentas con la ciudadanía a partir del diseño e implementación de programas sustentados en modelos de articulación local.

El programa MLCSC, con anclaje en el campo preventivo, se constituye como respuesta pública con el objeto de instituir espacios de gobernanza de seguridad ciudadana en el ámbito local. En este sentido, el programa apeló al sustrato institucional y social existente en cada territorio de intervención. Por el contrario, el caso del PSC (1998-2004) la convocatoria de las CSB se sustentaba en un modelo de participación ciudadana de características supletorias del rol policial y de “segurización” de la ciudadanía y no de “ciudadanización de la seguridad” (Beliz y Alda, 2007: 2).

El programa MLCSC consideró relevante, entonces, el sustrato institucional existente producto del proceso de descentralización y participación ciudadana iniciado en el departamento de Montevideo en la década del noventa. De este modo, la identidad ideológica de los gobiernos nacional y departamental significó, tentativamente, una oportunidad en la construcción de apoyos institucionales con el fin de promover la instalación del programa MLCSC en el departamento. No obstante, y a pesar de la constatación del interés en la configuración de estos espacios de gobernanza a partir de un enfoque compartido con la administración de R. Erlich en la IDM, se identifica un conjunto muy pequeño (denominadas de participación republicana) de mesas locales con participación activa de los gobiernos locales en el período de referencia.

Si bien no es objeto de esta investigación plantear continuidades y rupturas del programa MLCSC, se observa que el aumento de mesas locales instaladas a partir del 2010 (año de la institucionalización del programa considerando el funcionamiento con presupuesto del MI) se produce en las áreas de mayor vulnerabilidad y desamparo institucional del departamento de Montevideo. En este contexto, se identifica un conjunto significativo de mesas locales (denominadas de participación comunitaria) en las que los gobiernos locales no tienen un rol protagónico y si en cambio lo tiene la seccional policial. A partir de esta observación, sería relevante examinar si este aumento de mesas locales responde a criterios operativos que colocan el énfasis en el vínculo comunidad – policía que desplaza el criterio inicial de participación interinstitucional en la construcción de gobernanza local de seguridad ciudadana. Además, es de notar que el proceso de descentralización en el departamento de Montevideo tiene sus lógicas y dinámicas propias, lo que supone que en la agenda de cambios y transformaciones (a partir de la creación de municipios en el 2010) la seguridad ciudadana pudiera no tener carácter prioritario en el marco de la ausencia de competencias propias en seguridad ciudadana.

La tipología de mesas locales presentada (de participación republicana; de participación liberal y de participación comunitaria) permite identificar, tentativamente, no solamente la débil participación activa de los gobiernos locales y de otras instituciones públicas en un número significativo de mesas locales y por tanto de débil gobernanza local de la seguridad ciudadana. También se observa, en la apelación al recurso participativo ciudadano, funciones diferentes:

Por un lado, aquellas mesas locales de participación comunitaria ubicadas en áreas de vulnerabilidad social, representan una oportunidad para el fortalecimiento de las redes interinstitucionales y capital social, siempre que la orientación metodológica implique la participación de todos los actores estratégicos posibles, sobre todo los gobiernos locales. No obstante, la mayor concentración de este tipo de mesas se ubica en territorios de CCZ de gran escala, lo que dificulta, a priori, la participación de los actores locales e instituciones públicas en un marco de dispersión de programas sociales focalizados.

Por otra parte, aquellas mesas locales de participación liberal, dan cuenta de espacios de mayor participación individual, con poca representación social y de demanda concreta que entra en contradicción con la metodología pretendida por el programa. Estas mesas

locales se concentran fundamentalmente en áreas de mayores ingresos y es en donde se presentan otros mecanismos participativos bajo el modelo de vecino alerta.

Por último, se ubican aquellas mesas locales de participación republicana. En estas mesas locales, se observa que la participación ciudadana e interinstitucional se adecua a los estándares del programa MLCSC. Aparentemente, las organizaciones sociales cuentan con capacidades institucionales y de incidencia en los procesos de decisiones públicas a nivel local. En este sentido, la participación de los concejos vecinales constituye una pieza importante como organización representativa de la ciudadanía local. No obstante, esta investigación describe una tendencia que debe ser constatada con enfoques metodológicos de mayor alcance.

La tipología de mesas locales, si bien ofrece una manera de clasificación y análisis, no se trata de construcciones estancas. Es decir, puede que algunas mesas locales necesiten de un período de aprendizaje y de maduración para transitar de un modelo de participación comunitaria o liberal a un modelo republicano o aquellas que cuenten con un funcionamiento adecuado pierdan vigor cayendo en una fase reactiva.

Respecto a la evolución en la instalación de mesas locales en el territorio del departamento de Montevideo, sería de interés analizar si el descenso de mesas locales instaladas a partir del 2012 está asociado a un cambio de rumbo en las políticas de seguridad ciudadana del MI que pueda estar orientada a la creación de mesas locales de “respuesta y salida” que no consoliden su permanencia en el territorio; o a cambios en el énfasis presupuestal, que tuviera como consecuencia una desinstalación del programa MLCSC en el MI o que el propio presupuesto del programa se haya encontrado con limitaciones para hacer frente a la demanda, etc.

En referencia a la sistematización de resultados y el escrutinio público de las mesas locales se observan notorias debilidades. Si bien existe documentación interna del programa a modo de informes de gestión, no se ubican sistematizaciones al interior de cada mesa local en la que se registren la medición del grado de cumplimiento de compromisos de gestión asumidos. Por otra parte, tampoco se registran instancias de escrutinio público de las mesas locales, sin importar el tipo de mesa local de convivencia que se trate.

El programa MLCSC en el departamento de Montevideo en el período de análisis, da cuenta de la complejidad y de los riesgos que supone introducir asuntos que hacen a la convivencia y la seguridad ciudadana en el ámbito local: Por un lado, la conformación de una agenda pública y política local en materia de seguridad ciudadana y convivencia requiere de la construcción de equilibrios, siempre flexibles y de revisión constante, que no signifiquen una “segurización” de la convivencia por ejemplo. Por otra parte, la construcción de espacios de gobernanza de la seguridad ciudadana en el ámbito local, plantea la dificultad respecto a la conducción política de estos espacios. Más allá de las competencias institucionales específicas de cada actor estratégico y de las dificultades del trabajo en red interinstitucional, existe el riesgo de que este tipo de espacios también terminen por diluir responsabilidades. La dificultad aún es mayor cuando se integra la dimensión social en términos de gobernanza, lo que supone la complejidad en cuanto al rol que ocupa la participación ciudadana.

La apelación a la participación ciudadana en torno a la prevención supone construir modelos con definiciones muy precisas que en la implementación (fuera de diseño) del programa aparecen difusas: requiere definir a qué recurso participativo se apela y en que instancia. Es decir, si se convoca a la ciudadanía en general, a las organizaciones sociales con base territorial o a la participación ciudadana institucionalizada y si esta convocatoria se instala en el marco de la gestión directa, del diagnóstico o en instancias de rendición de cuentas. Por otra parte, el objeto preventivo también debe estar sujeto a precisiones respecto a los tipos de prevención. Esto es, si el modelo preventivo se centra en la prevención social; situacional o de defensa comunitaria.

El programa MLCSC, de acuerdo al análisis documental y las entrevistas a informantes calificados, propone la construcción de espacios de gobernanza local de la seguridad ciudadana habilitando la convivencia articulada de dos tipos de prevención: la social y la situacional. En este sentido, la prevención social en seguridad ciudadana, tiene un uso retórico frecuente y de límites difusos que aborda cuestiones tanto de la prevención del delito como de sus contornos y la incivilidad (Pegoraro, 1999) y que pueden llevar a “criminalizar” la política social (Baratta, 1997). No obstante, la intencionalidad de las mesas locales como espacios de gobernanza de seguridad ciudadana en el ámbito local, es asumir la gestión del riesgo que supone la participación policial en estos espacios en donde las intervenciones de prevención social sean llevadas adelante por otros actores estratégicos participantes sin el control y la vigilancia institucional del MI, tal como

proponía el PSC (1998-2004). En este sentido, la participación del liderazgo de los gobiernos locales es clave, lo que lleva a la reflexión respecto a la necesidad de que este tipo de programas se establezcan, por ejemplo, en la IDM y no en el MI invirtiendo la iniciativa en la convocatoria. Por otra parte, la prevención situacional, refiere a estrategias que parten del presupuesto de que la criminalidad es producto de factores que crean o favorecen las oportunidades delictivas (costumbres y estilos de vida de las potenciales víctimas, características físicas del ambiente, ausencias de controles) y de autores racionalmente motivados. Es decir, aquí el rol policial tiene mayor protagonismo, en tanto que sus intervenciones preventivas (no excluyentes, puesto que iluminación y mantenimiento de espacios públicos es tarea de los CCZ y es una intervención de carácter preventivo situacional) no busca eliminar las tendencias delictivas a través del mejoramiento de la sociedad o sus instituciones sino meramente hace las acciones delictivas menos atractivas para los delincuentes (Clarke, 1997).

A modo de cierre, es relevante considerar, como futura línea de investigación respecto las políticas de gobernanza participativa de la seguridad ciudadana, la examinación a partir de otros enfoques que provean de mayor alcance y rendimiento analítico evaluatorio como ser el nuevo institucionalismo (Peters, 2003) y las relaciones intergubernamentales (RIG). Por un lado, el nuevo institucionalismo ofrecería respaldo en el análisis del rol de las instituciones y sus características sobre los actores que configuran el diseño e implementación de las políticas públicas de seguridad ciudadana. Efectivamente, las estructuras institucionales pautan y constriñen los comportamientos individuales y canalizan sus conflictos, siendo de interés analizar el comportamiento en el intercambio entre la “constelación de actores” (Sharpf, 1997) que participan en las mesas locales como espacios de gobernanza en la producción de intervenciones equilibradas en un campo amplio de seguridad y convivencia que no arriesgue la “segurización” de la convivencia, por ejemplo. Por otra parte, las RIG también habilitarían un soporte analítico que considere el nuevo “mapa de actores” y de interrelaciones entre distintos niveles de gobierno en el departamento de Montevideo a partir de la ley 18.567 de descentralización y participación ciudadana y la producción de arreglos institucionales entre los distintos niveles de gobierno (nacional; departamental; municipal) con vistas a la configuración de espacios de gobernanza locales en el campo de la seguridad ciudadana en el marco de competencias diferenciales existentes entre los distintos niveles de gobierno.

8. Bibliografía

- Acero Velásquez, Hugo (2006) “Los gobiernos locales y la seguridad ciudadana” Fundación Seguridad & Democracia. Disponible en: <http://pdba.georgetown.edu/Security/citizensecurity/Colombia/evaluaciones/gobiernoslocales.pdf>
- Aguilar Villanueva, Luis (2003) “La implementación de las políticas” Antología de política pública 4 Ed. Miguel Angel Forrua, Obregón Méjico
- Arocena, José “Globalización, Integración y Desarrollo Local”. Apuntes para la elaboración de un marco conceptual. Artículo publicado en: Revista Persona y Sociedad, ILADES, Santiago, Chile, abril de 1997 / Madoery, Oscar y Vázquez Barquero, Antonio (eds.), Transformaciones globales, Instituciones y Políticas de desarrollo local. Editorial Homo Sapiens, Rosario, 2001
- Arriagada Irma y Godoy Lorena (1999) “Seguridad ciudadana y violencia en América Latina: diagnóstico y políticas en los años noventa”. Serie Políticas Sociales N° 32. División de Desarrollo Social CEPAL-ECLAC
- Arriagada Irma (2001) “Seguridad Ciudadana y violencia en América Latina” Presentado a LASA 2001 XXIII International Congress Session LAW 12, Washington 6-8 Septiembre 2001.
- Baratta, Alessandro, (1997) “Política criminal: entre la política de seguridad y la política social. Disponible en: <http://unpan1.un.org/intradoc/groups/public/documents/icap/unpan029076.pdf>
- Barr, Robert y Ken Pease (1990). “Crime placement, displacement and deflection. En Crime and Justice: A review of research”, Vol. 12, coordinado por Michael Tonry y Norval Morris, 277-318. Chicago: University of Chicago Press
- Borja, Jordi, (1987) “Descentralización y Participación ciudadana” Ed. Ieal, Madrid
- Borja, Jordi (2000) “Ciudadanía y espacio público” pp. 9-35 en Laberintos urbanos en América Latina. Ed. ABYA-YALA Quito, Ecuador. Disponible en: <https://repository.unm.edu/bitstream/handle/1928/11054/laberintos%20urbanos.pdf?sequence=1>

- Carrasquilla M. y Seidel, S (2005) “La participación ciudadana” Ed. Agrupación de desarrollos Nexos, Murcia
- Carrion, Fernando (2002) “Seguridad ciudadana, ¿espejismo o realidad?” FLACSO, Sede Ecuador Disponible en:
http://www.scielo.cl/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S0250-71612003008800008
- Castells, Manuel (1999) Ponencia PNUD “Globalización, Identidad y Estado en América Latina” Disponible en:
http://www.flacsoandes.edu.ec/sites/default/files/agora/files/1266426228.globalizacion_castells.pdf
- Castel, Robert, (1997). “La metamorfosis de la cuestión social. Una crónica del salariado”. Editorial Paidós. Buenos Aires, 2002.
- Coraggio, José Luis (1991) "Las dos corrientes de descentralización en América Latina", en revista Ciudades sin Rumbo. Investigación urbana y proyecto popular, SIAP-CIUDAD, Quito, 1991.
- Crawford, Adam (1998) “Crime prevention and community safety”. Ed. Longman, 1998
- Dahl, Robert (1993): “La democracia y sus críticos”. Editorial Paidós, Barcelona
- Dammert y Lunecke (2004). La prevención del delito en Chile. Una visión desde la comunidad. Santiago de Chile: CESC. Centro de Estudios de Seguridad Ciudadana
- Damert, Lucía (2005) “Seguridad ciudadana: experiencias y desafíos”. Revista eure Vol. XXXI, N° 939; pp. 113-115, Santiago de Chile, agosto 2005
- Damert, Lucía (2007) “Perspectivas y dilemas de la seguridad ciudadana en América Latina” Flacso, Ciudadanía y Violencias Volumen 2
- Damert, Lucía (2008) Participación comunitaria en prevención del delito en América Latina “¿De qué participación hablamos?” Seguridad Ciudadana: Experiencias y Desafíos Lucía Dammert, Editora Ilustre Municipalidad de Valparaíso, Red 14 "Seguridad Ciudadana en la Ciudad" Programa URB-AL
- De Roux, G., (1994) Ciudad y violencia en América Latina, en Carrión, F. y A. Concha, (edit), Ciudad y violencias en América Latina, Programa de Gestión Urbana, Quito.
- Espinoza, Mario, (2009) “La participación ciudadana como una relación socio-estatal acotada a por la concepción de democracia y ciudadanía” en Andamios.

Revista de Investigación Social, vol. 5, núm. 10, abril, 2009, pp. 71-109
Universidad Autónoma de la Ciudad de México. Distrito Federal, México

- Faroppa Fontana, Juan (2011), “La gestión local de la seguridad ciudadana y la convivencia desde un enfoque de derechos humanos”, en Cuadernos de Seguridad, N° 15. Buenos Aires: Instituto Nacional de Estudios Estratégicos de la Seguridad (INEES) - Ministerio de Seguridad
- Finot, Ivan (2002) Revista de la CEPAL N° 78 139-149. Descentralización y participación en América Latina: Una mirada desde la economía.
- Freixes, Teresa y Remotti José Carlos (1995) “La configuración constitucional de la seguridad ciudadana” en Revista de estudios políticos. Editores: Centro de Estudios Políticos y Constitucionales, España. ISSN 0048-7694, N° 87, 1995, págs. 141-162
- Font, J. y Blanco, I. (2002): «Participación local, más allá de la democracia asociativa», en Revista de Estudios de Administración Local, n.º 290. Págs. 175-197.
- Giménez, Gilberto (1996) “Territorio y cultura”. Estudios sobre las Culturas Contemporáneas, vol. II, núm. 4, diciembre, 1996, pp. 9-30 Universidad de Colima Colima, México Available in: <http://www.redalyc.org/>
- Joignant, Alfredo (2009) Gobernabilidad con capital social: Dos casos de usos políticos e intelectuales del conocimiento. Programa Análisis y evaluación de la gobernanza. Cuaderno Quelle(s) gouvernance(s) sur les frontières latino-américaines? Disponible en: <http://www.institut-gouvernance.org/es/analyse/fiche-analyse-404.html>
- Jordana, Jacint (2002) “Relaciones intergubernamentales y descentralización en América Latina” Disponible en: <https://publications.iadb.org/bitstream/handle/11319/1248/Relaciones%20intergubernamentales%20y%20descentralizaci%C3%B3n%20en%20Am%C3%A9rica%20Latina.%20Casos%20de%20Argentina%20y%20Bolivia.pdf?sequence=1>
- Klein, Juan Luis (2005) “Iniciativa local y desarrollo: respuesta social a la globalización neoliberal”. Revista eure (Vol. XXXI, N° 94), pp. 25-39, Santiago de Chile, diciembre 2005 Disponible en: <http://www.scielo.cl/pdf/eure/v31n94/art02.pdf>
- Magri, Altair (2011) “Gobernabilidad y gobernanza, dilemas para el desarrollo político en las áreas metropolitanas. Estudio de caso de la Agenda Metropolitana de Montevideo”. Tesis de PhD, Fcs udelar, 2011.

- Moras, Luis E. (2009) compilador de Nosotros y los otros. Estudios sobre la seguridad en tiempos de exclusión y reclusión. Ediciones del CIEJ, Montevideo-Uruguay. “Prevenir, reprimir, desistir. Los dilemas de las políticas de seguridad ciudadana” Morás, Luis E. 14-31
- Mouffe, Chantal (2007) “En torno a lo político” Edición FCE, Buenos Aires 2007
- Olson, Marcus (1965) “The Logic of Collective Action”, segunda edición, Harvard University Press, Cambridge. Versión en español: La lógica de la acción colectiva, Limusa, México, 1992.
- Pascual i Esteve (2010) “La gobernanza democrática de la seguridad en las ciudades” Papers Regió Metropolitana de Barcelona. Año [2010](#), Número 53, pgs 34-43. Dedicado a: La seguridad ciudadana en las metrópolis del siglo XXI. Editor: Institut d’estudis regionals i metropolitans de Barcelona ISSN-e: 2013-7959
- Paternain, Rafael (2013) “Ya no podemos vivir así. Ensayo sobre la inseguridad en el Uruguay” Ed. Trilce, Montevideo.
- Paternain, Rafael (2014) “Políticas de seguridad, policía y gobiernos de izquierda en el Uruguay (2005-2013)” 13-41 en Seguridad contra la pared, Revista Contrapunto N° 4, Montevideo.
- Pattie
- Pegoraro, Juan (2002) “Las políticas de seguridad y la participación comunitaria en el marco de la violencia social” 29-55 en Violencia, Sociedad y Justicia en América Latina. Clacso, Buenos Aires. Disponible en: <http://biblioteca.clacso.edu.ar/clacso/gt/20101109032656/2pegoraro.pdf>
- Pucci, Francisco y Trajtenberg, Nicolás (2006) "Políticas públicas, trabajo y criminalidad: Algunas pistas desde la teoría sociológica del riesgo" Disponible en: <http://revista.fder.edu.uy/index.php/rfd/article/viewFile/166/172>
- Rawls, Jhon “Liberalismo político”. Trad. Sergio René Madero Báez. México: Fondo de Cultura Económica, 1995. título original: Political Liberalism. 1993, Columbia University Press, reservados todos los derechos, Nueva York, Chichester, West Sussex
- Rawls, Jhon “Teoría de la Justicia”. (1971) Trad. María Dolores González, 2006 Columbia University Press, reservados todos los derechos, Nueva York, Chichester, West Sussex

- Rico, Alvaro (2005) “Cómo nos domina la clase gobernante: Orden político y obediencia social en la democracia posdictadura. Uruguay 1985-2005”. Ed. Trilce, Montevideo.
- Rivero, Virginia. (2007.). “Descripción y evaluación del programa de seguridad ciudadana: ¿una solución al problema de la violencia y la criminalidad? (1998-2004). Tesis de grado. Universidad de la Republica (Uruguay). Facultad de Ciencias Sociales. Departamento de Ciencia Política.
- Roché, Sebastian (2002) “¿Tolerancia cero? Incivildades e Inseguridad”. Paris: Edition Odile Jacob “
- Rodríguez, A. (2013). La co-gestión de Políticas Públicas Sociales entre Estado y sociedad civil: El aporte de la PSC a la construcción del diálogo entre actores diversos”. Global Journal of Community Psychology Practice, 4(2), 1-13.
- Etzioni, A. (1968) “La sociedad activa. Una teoría de los procesos societales y políticos” Ed. Aguilar, Madrid.
- Ruano de La Fuente (2002) “La gobernanza como forma de acción pública y como concepto analítico” VII Congreso Internacional del CLAD sobre la Reforma del Estado y de la Administración Pública, Lisboa, Portugal, 8-11 Oct. 2002 Disponible en:
<http://unpan1.un.org/intradoc/groups/public/documents/CLAD/clad0043411.pdf>
- Sánchez Tórres, Carlos Ariel; Muriel Ciceri, José Hernán (2007) “¿Participación Ciudadana en la Democracia?” Civilizar. Ciencias Sociales y Humanas, vol. 7, núm. 12, enero-junio, 2007, pp. 11-29 Universidad Sergio Arboleda Bogotá, Colombia
- Sandel, Michael (2000) “El liberalismo y los límites de la justicia”. Ed. Gedisa. 2000
- Sanseviero, Rafael (2007) “Institucionalidad pública en el ámbito de la seguridad ciudadana; entre las intenciones y la tensiones en Uruguay”. Fundación Friedrich Ebert Stiftung. Disponible en:
http://fes-seguridadregional.org/images/stories/docs/4238-001_g.pdf
- Sanseviero, Rafael (2006) “El Estado de las Organizaciones Sociales. De la sociedad de la desconfianza al reconocimiento de la promoción y la auto regulación” Fundación Friedrich Ebert Stiftung. Disponible en:
<http://library.fes.de/pdf-files/bueros/uruguay/04477.pdf>

- Segovia Ojeda, (2006) “¿Descentralización y/o desconcentración de la seguridad ciudadana? Un dilema para el debate”. Flacso, Ecuador. Programa Estudios de la Ciudad
- Schumpeter, Joseph (1942) Capitalismo, socialismo y democracia, traducción de José Díaz García y Alejandro Limeres, Página indómita, Barcelona, 2015, 2 vols., vol. I.
- Tocornal Montt, Ximena (2009). “La condición dilemática de la prevención del delito: individuo versus sociedad” En: *Urvio: revista latinoamericana de seguridad ciudadana*, (n. 6, enero 2009). FLACSO Sede Ecuador: Quito. pp. 74-82.
- Trajtenberg, Nicolás (2008) “Políticas públicas: el caso del Programa de Seguridad Ciudadana” en *Violencia, inseguridad y miedos: ¿qué tienen para decir las Ciencias Sociales?* Paternain, Rafael y Sasnseviero, Rafael compiladores, pp. 171-176 Disponible en:
http://www.iesta.edu.uy/wpcontent/uploads/2014/05/violencia_miedos_FESUR_05815.pdf
- Velásquez, Elkin (2006) “La Gobernabilidad y la gobernanza de la seguridad Ciudadana: Hacia una propuesta operacional” Disponible en:
http://centrourbal.com/sicat2/documentos/74_20073161636_R14P6-05A-dt4-spa.pdf
- Veneziano Esperón, A., (2008) “Descentralización y participación democrática en Montevideo: Aprendizajes y reflexiones desde los noventa” Disponible en:
http://www.scielo.edu.uy/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S1688-499X2008000100009
- Veneziano Esperón, A., (2003) “La participación en la descentralización del gobierno municipal de Montevideo (1990-2000). Evaluación de 10 años de gobierno de izquierda y algunas reflexiones para América Latina”, en *Documentos IIG*, n° 110
- Zaffaroni Alejandro Alagia, Alejandro Slokar Ediar, Buenos Aires (2006) “Manual de derecho penal: parte general”
- *Revista URVIO. Revista Latinoamericana de Seguridad Ciudadana* N° 6 (2009)
- Zuñiga, Liza (2010) “Participación comunitaria en prevención del delito: Experiencias en América Latina y Europa” Disponible en:
<http://www.flacsoandes.edu.ec/biblio/catalog/resGet.php?resId=24516>

Informes

- PNUD, (2008) Proyecto de gobernabilidad local en América Latina “Gobernabilidad Local, Convivencia y Seguridad Ciudadana. Marco par la acción”
”http://www.prevenciondelaviolencia.org/system/files/recursos/63_gobernabilidad_local.pdf
- PNUD, (2006) Apoyo al diseño de políticas públicas
- PNUD, (2008) Apoyo al diseño e implementación de políticas del sector seguridad
- PNUD, (2011) Uruguay: Seguridad Ciudadana “Evaluación de proyecto” Serie DGTTF Lecciones Aprendidas
http://www.undp.org/content/dam/undp/library/Democratic%20Governance/Democratic%20Governance%20Thematic%20Trust%20Fund/dgttf-ll-Uruguay_citizen%20security.pdf
- MI, (2006,2008,2010 y 2012) “Informe de gestión del programa Mesas Locales de Convivencia y Seguridad Ciudadana
- OPP, (2014) Evaluación de Diseño, Implementación y Desempeño (DID): Una herramienta para la mejora continua de los servicios evaluaciones_did_seguridad_2011_2013.pdf
- OEA, (2008) Informe Nacional Uruguay: Estudio de la Seguridad Pública y Privada
[Informe%20Nacional%20-uruguay%202003-2007.pdf](#)
- Comisión interpartidaria de Seguridad Publica del Poder Legislativo “Documento de Consenso”
[documento_de_consenso%20sobre%20seguridad%20publica.pdf](#)
- Poder Ejecutivo, (2013) “Estrategia por la vida y la convivencia”
[Estrategia%20por%20la%20vida%20y%20la%20convivencia.pdf](#)

Normativa

- Ley de Seguridad Ciudadana n° 16.707

- Ley de rendición de cuentas 2007 n° 18.362
- Ley de Humanización del sistema carcelario. Libertad provisional y anticipada n° 17.897
- Ley de Descentralización y Seguridad Ciudadana n° 18.567
- Decreto municipal n° 26.018 y 28.119
- Decreto 471/01
- Resolución del MI 5296/07
- Constitución de la República Oriental del Uruguay

Otros

- Documento N° 6/ Programa para el gobierno departamental del Frente Amplio

9. Anexos

Tabla 1: Iniciativas institucionales de Seguridad Ciudadana (1990-2004) *

Año	Nombre de la política	Instituciones participantes	Descripción
1993	Dirección Nacional de prevención social del delito	MI, MSP, MTSS, Poder Judicial, Intendencias Municipales, INAME, ANEP, INJU y ONG's	Organismo ejecutor de la Comisión Nacional de Prevención del Delito, instancia asesora del Poder Ejecutivo presidida por el Ministerio del Interior
1995	Ley 16707 de Seguridad Ciudadana	Poder Ejecutivo, Legislativo y Judicial	Esta ley contó con el apoyo de todos los partidos políticos Como aspectos fundamentales se crean nuevas figuras delictivas y agravan las penas para algunas ya existentes. Una de las figuras delictivas creadas es el de i) violencia doméstica. Dentro de las modificaciones más relevantes se encuentran: La ii) reforma del código penal; reforma del código de la niñez e infancia; se establece el apoyo a las víctimas de delito.
1998	Instalación del Programa de Seguridad Ciudadana (PSC)	Ministerio del Interior; BID-PNUD	i) La fecha de inicio del Programa fue el 14 de marzo de 1998, fecha en que se firma el contrato y la fecha de cierre fue el 13 de diciembre de 2003 pero se extendió hasta el 2004. ii) El programa apunta a mejorar las capacidades del MI en materia de prevención del delito a través de la implementación de proyectos por parte de la Dirección Nacional de Prevención Social del Delito (DNPSD) iii) Apunta a reforzar los vínculos policía-comunidad y los vínculos intracomunitarios que apuntan a la prevención del delito integrando de forma activa a organizaciones de la sociedad civil y de la comunidad, así como instituciones públicas y privadas competentes en el tema.

1999	Proyecto "Comisiones de seguridad barrial" del PSC	Ministerio del Interior; BID-PNUD	Finalidad: mejorar la comunicación entre los ciudadanos y la Policía y procurar que ese mayor relacionamiento se traduzca en acciones concretas para la seguridad de la zona.
2000	Programa "Vecinos Alerta"	Ministerio del Interior	Estrategia de prevención comunitaria, mecanismo que apunta al fortalecimiento de los lazos de solidaridad entre los vecinos
2000	"Centros Pilotos de Prevención" del PSC	Ministerio del Interior; BID-PNUD	Centro de referencia para acciones locales en materia de prevención, coordinación y derivación. Servirían para probar estrategias de prevención del delito, coordinando a nivel local los servicios públicos y privados.
2001	Proyecto piloto "Policía Comunitaria" del PSC	Ministerio del Interior; BID-PNUD	Se establecieron dos centros: Ciudad Vieja y Cerrito de la Victoria con el fin de apuntando a mejorar la relación policía – comunidad.
2003	Plan piloto de seguridad en Montevideo	Jefatura de policía de Montevideo MI	Descentralización de los servicios policiales y fortalecimiento del sistema de patrullaje así como de la intensificación del relacionamiento con la comunidad

Fuente: De elaboración propia en base a González, Rojido, Trajtenberg, 2012

* No están incluidas algunas políticas en el área de la violencia doméstica

Tabla 2: Iniciativas institucionales de Seguridad Ciudadana (2005-2013) *

Año	Nombre de la política	Instituciones participantes	Descripción
2005	Programa Mesas Locales de Convivencia y Seguridad Ciudadana (MLCSC)	Ministerio del Interior; BID-AECID	Espacio de gobernanza local de seguridad ciudadana de participación, articulación y coordinación comunitaria e institucional junto a la policía en materia de prevención y de situación el delito y la violencia.
2008	Rediseño y desarrollo de Policía Comunitaria (PC)	Ministerio del Interior; BID	Proyecto orientado a la consolidación de un modelo de "proximidad" (modelo policial orientado a la solución de problemas) que apunta al fortalecimiento del vínculo policía-comunidad, basado en la interacción y aprendizajes mutuos que permita articular acciones en materia de prevención local del

			delito.
2008	Plan Integral de Seguridad Ciudadana	MI, MSP, MVOTMA, MIDES, MEC, MEF, OPP, JND	Coordinación interinstitucional del Estado con la finalidad de abordar de manera integral el delito y sus causas, diseñado desde el ámbito del Consejo de Ministros.
2009	Proyecto “Escuela de Seguridad Ciudadana” (ESC)	Jefatura de Policía de Canelones	Proyecto orientado a la formación de “promotores en seguridad ciudadana” teniendo la Policía Comunitaria la función de “captación” de los participantes, promoviendo el acercamiento de los referentes comunitarios de la localidad. Estos promotores se transforman en potenciales integrantes de las MLCSC.
2010	Acuerdo interpartidario sobre seguridad pública	Comisión parlamentaria de Seguridad pública	. Se define a la Seguridad pública como una política de Estado. Los objetivos acordados son: i) Mayor presupuesto para mejoras en los recursos, capacitación, adquisición de tecnología; ii) Extensión territorial de la Policía Comunitaria (PC); iii) En materia de participación ciudadana, profundizar el programa de Mesas Locales de Convivencia y Seguridad Ciudadana (MLCSC). Mejora en la calidad de espacios públicos; iv) Reforma del código penal y procesal penal; reforma de ley orgánica policial. v) Otros aspectos vinculados a violencia doméstica.
2011	Extensión del Proyecto “Escuela de Seguridad Ciudadana” (ESC)	Jefatura de Policía de Montevideo	A partir de la experiencia en el departamento de Canelones se extiende al departamento de Montevideo
2012	Programa de Gestión Integrada Local de Seguridad Ciudadana	Ministerio del Interior; BID	Objetivo: Contribuir a la disminución del delito violento contra la propiedad y contra las personas en la ciudad de Montevideo, mediante acciones focalizadas de prevención y control en tres territorios y sus poblaciones vulnerables. Los objetivos específicos son: (i) contribuir a incrementar la eficacia de la fuerza policial para la prevención y esclarecimiento de delitos en los territorios seleccionados y su población

			vulnerable; y (ii) contribuir a incrementar la reinserción social de menores de edad con altos factores de riesgo asociados a conductas violentas en las áreas de influencia del programa
2013	Estrategia por la vida y la convivencia	MI, MSP, MVOTMA, MIDES, MEC, MEF, OPP, JND Poder Judicial; Poder Legislativo	<p>Conjunto de acciones desde el ámbito del estado que tienen por objetivo garantizar la plena vigencia de los derechos ciudadanos para la mejora de la convivencia social basadas en un enfoque centrado en tres definiciones claves: el ejercicio de la autoridad; la práctica de la reciprocidad y el desarrollo de la convivencia.</p> <p>Ámbitos de acción: i) Normativo: fondo nacional de indemnización a las víctimas de delitos violentos; Agravamiento de las penas en caso de corrupción policial y tráfico de pasta base; Modificaciones al Código de la Niñez y de la Adolescencia en lo que refiere a la normativa que rige para los menores infractores; Código de Procedimiento Penal; Creación de juzgados de faltas y Ley de faltas; Creación de dispositivos judiciales especializados en el narcomenudeo; Legalización regulada y controlada de la marihuana ii) Espacios públicos: Fortalecimiento en infraestructura en aquellas localidades que no cuentan con espacios públicos y/o con espacios públicos deficitarios.</p> <p>iii) Abordaje integral de personas afectadas por el consumo problemático de Drogas. iv) Dotación de más recursos Violencia Doméstica. v) Medios de Comunicación. vi) Mejoramiento de la eficacia y la transparencia policial vii) Fortalecimiento de los centros de mediación.</p>
2013	Proyecto "7 Zonas"	Ministerio del Interior; MIDES	<p>Iniciativa de trabajo en barrios de alta vulnerabilidad social y económica, y con problemas de seguridad y convivencia.</p> <p>Comprende 7 zonas: cuatro zonas de Montevideo (Marconi, Cantera del Zorro, Chacarita de los Padres y Santa Teresa, y Barrio Ituzaingó) dos en la ciudad de Las Piedras: Vista Linda y Obelisco, y Villa Manuela en Barros Blancos.</p> <p>El plan diferencia 5 niveles de acción: acceso o pertinencia de la vivienda; niveles educativos referidos a la culminación de ciclos y calificación para el trabajo; la inserción en el mercado</p>

laboral; el acceso a los servicios de salud, y el acceso a los servicios de cuidados.

Otros componentes de este plan refieren al fortalecimiento de la infraestructura social en las siete zonas y al mejoramiento de la trama urbana. También se reforzarán, con la participación del Ministerio del Interior, los recursos humanos vinculados a mejorar la convivencia ciudadana y los problemas de seguridad, que incluyen situaciones de vandalismo y erradicación de basurales, entre otras cosas.

Fuente: De elaboración propia

Tabla 3: Componentes y subcomponentes del programa MLCSC

Componentes/ Subcomponentes	Subcomponente 1	Subcomponente 2	Subcomponente 3	Subcomponente 4
Componente 1 Convocatoria e institución del espacio	Convocatoria a gobiernos locales; OSC e instituciones públicas con presencia local; seccional y equipo técnico	Intercambio de información y orientación sobre disponibilidad de recursos en la localidad	Definición del espacio acotado de intervención en la localidad	Generación y potenciación de redes locales con definiciones de seguridad ciudadana
Componente 2 Definición de contenidos y acuerdos	Definiciones metodológicas para la intervención local	Elaboración de diagnósticos de identificación de puntos críticos en seguridad ciudadana y convivencia	Definición de agenda: prioridades y actores con capacidad de intervención sobre los puntos críticos	Definición de acuerdos y compromisos
Componente 3 Rendición de cuentas	Instancias internas de cada MLCSC	Foros vecinales	Elaboración de informes en el MI	Memoria anual del MI

