

IASSW - AIETS

International Association of Schools of Social Work
Asociación Internacional de Escuelas de Trabajo Social
Association Internationale des Ecoles de Travail Social

INVESTIGANDO EN RED Estudios Internacionales en Trabajo Social

Compilado por Juana Arias Rojas, Teresa Matus Sepúlveda,
Carolina Muñoz Guzmán y Malvina Ponce de León Núñez



COMUNIDAD Y SEGURIDAD CIUDADANA

Análisis de Discurso del concepto de Comunidad y Políticas de Seguridad Ciudadana presentes en Programas de Chile y Uruguay

Investigadora Principal: Mg. Rocío Faúndez G.⁹

Co-Investigadores*: Mg. Paula Cubillos C.¹⁰

Lic. Beatriz Rodríguez-Milhomens B.¹¹

Resumen

El objetivo general de la investigación fue explorar el concepto de comunidad que subyace a la formulación e implementación de políticas públicas de Seguridad Ciudadana financiadas por BID, en Chile y Uruguay. Desde un enfoque cualitativo se abordó el problema con el método de Análisis de Discurso, contrastando el discurso público, internacional y nacional –los proyectos de política presentados al BID (“Programas de Seguridad Ciudadana: Prevención de la Violencia y el Delito” y “Programa Chile + Seguro”)–, con la voz de sujetos involucrados en la implementación, ya sea a nivel central o local. Las conclusiones apuntan a una ambigüedad fundamental en la conceptualización y operacionalización de la “comunidad”, que es definida, por un lado, como agente fundamental de la prevención y por otro lado es fuertemente controlada por los mismos dispositivos a través de los cuales se instala la política. El análisis establece que esto se repite en Uruguay y Chile; y que la ambigüedad detectada se reproduce también en la relación establecida entre los ejecutores y la entidad financiadora.

Palabras clave: seguridad ciudadana, delincuencia, políticas públicas, comunidad, análisis de discurso:

“Las palabras tienen significados, pero algunas palabras producen además una ‘sensación’. La palabra ‘comunidad’ es una de ellas. Produce una buena sensación: sea cual sea el significado de ‘comunidad’, está bien ‘tener una comunidad’, ‘estar en comunidad’. Si alguien se descarría, muchas veces explicará su reprobable conducta afirmando que ‘anda con malas compañías’. Si alguien se siente fatal, sufre mucho y no se le permite de ninguna manera llevar una vida digna, acusaríamos sin dudarle a la sociedad: a la forma en que está organizada, a la forma en que funciona. La compañía o la sociedad pueden ser malas; no la comunidad. Tenemos el sentimiento de que la comunidad es siempre algo bueno (...) Lo que evoca esa palabra es todo lo que echamos de menos y lo que nos falta para tener seguridad, aplomo y confianza” (Bauman, 2003: 7-9).

⁹ Licenciada en Trabajo Social y en Ciencia Política, Pontificia Universidad Católica de Chile; Magíster en Estudios Sociales y Políticos Latinoamericanos, Universidad Alberto Hurtado; Coordinadora Académica Carrera de Trabajo Social, Universidad Alberto Hurtado; rfaundez@uahurtado.cl

¹⁰ Licenciada en Trabajo Social, Pontificia Universidad Católica de Chile; Magíster en Antropología y Desarrollo, Universidad de Chile; Colaboradora Carrera de Trabajo Social, Universidad Alberto Hurtado; paulacubillos@gmail.com

¹¹ Licenciada en Trabajo Social, Universidad Católica de Uruguay; Egresada Magíster en Estudios Sociales y Políticos Latinoamericanos, Universidad Alberto Hurtado; Colaboradora Facultad de Ciencias Humanas, Universidad Católica de Uruguay; brodrigu@uahurtado.cl

* Agradecemos a los Ayudantes de Investigación: Mireya Gajardo (Trabajadora Social- PUC), Hugo Manuschevich F. (Sociólogo- Boston University-USA), Isabel Pemjean C. (Licenciada en Antropología Social- U. de Chile), Marcela Durán (Ingeniera agrónoma – Universidad de la República, Uruguay), Natalia Rey (Licenciada en Trabajo Social – Universidad Católica del Uruguay)

INTRODUCCIÓN

La delincuencia y la seguridad ciudadana¹² han sido puestos como asuntos prioritarios en la agenda de los países latinoamericanos desde la década del noventa, aunque ya algunos países como Brasil y Colombia venían desarrollando estrategias de intervención en el tema desde algunos años antes (Lunecke, 2004). Los procesos de modernización que cruzan el desarrollo de nuestras sociedades, sumados a una historia reciente de violencia estatal y civil y a la tendencia a centrar el foco de la transgresión social no ya en el "enemigo interno político" sino en el "enemigo interno delincuente", promueven la sensación generalizada de que no es posible vivir seguros y la (in)seguridad se instala en el discurso público como el gran desafío de las democracias locales: cómo construir sociedades y sistemas democráticos, que centrados en una perspectiva ciudadanista y de derechos, se consoliden como espacios de convivencia seguros. En el caso de América Latina, esto se yuxtapone a un relato difuso pero persistente, en términos identitarios, que nos caracteriza como una de las regiones más violentas del mundo.

Así, la mayoría de los países latinoamericanos ha firmado acuerdos para abordar la materia con el BID y otros organismos de cooperación internacional, que desde su nuevo rol respecto de los Estados y sociedades de los países en desarrollo, se plantean afinar criterios para abordar ésta y otras problemáticas en la región.

Paralelamente, en las últimas décadas se evidencia un cambio en la forma en que se aborda la cuestión de la delincuencia a nivel mundial, radicado en el reconocimiento de que la violencia y el delito son fenómenos sociales complejos que no pueden seguir siendo enfrentados con una sola estrategia de política pública (Dammert, 2005b); de aquí que se comience a cuestionar los sistemas tradicionales que enfrentan la delincuencia exclusivamente a través del control policial y la represión y se tienda a buscar nuevos diseños que en lo posible combinen el control con la prevención primaria, secundaria y/o terciaria (ver CESC, 2004). De hecho, el análisis comparado de los modelos de intervención que intentan disminuir la violencia criminal muestra que aquellos altamente represivos y de escaso contenido preventivo no han sido satisfactorios (Dammert, 2005a).

La prevención del delito ha dejado de ser vista como una tarea exclusiva de las instituciones públicas destinadas a ello; la responsabilidad del problema del crimen ha comenzado a trasladarse, de la esfera gubernamental a la esfera pública y la diversidad de actores que en ella se encuentran. En este cambio están, según Crawford, tres conceptos sobre los cuales han sido construidas las principales políticas públicas de seguridad ciudadana: prevención, comunidad y coalición (*partnership*) (Crawford en Dammert, 2005).

A pesar de su importancia, pareciera que estas nuevas categorías centrales, especialmente la de **comunidad**, tan usada en políticas públicas de diversa índole, carecen de una conceptualización clara, lo que permite su utilización en estrategias diversas que comprometen perspectivas sociales e ideológicas distintas (ver Dammert, 2005a). Así, atentos a la paradoja que implica que este recurso a la comunidad tenga lugar en un contexto de atomización y de debilitamiento de la integración social, aún en casos de una alta integración sistémica¹³ (PNUD, 1998), nos ha interesado conocer cuáles son las nociones de comunidad que subyacen a estos programas. Para esto, hemos analizado los casos de Chile y Uruguay, no en una perspectiva comparada sino como ejemplos de países que han implementado, en los últimos años, programas de seguridad ciudadana con financiamiento BID.

En el plano teórico, nos ha motivado la ambigüedad intrínseca de la noción de comunidad, la cual -como Bauman (2003) nos recuerda- siempre está cruzada por el abismo que media entre la comunidad realmente existente y la comunidad imaginada, lo que sin embargo no parece opacar el atractivo normativo de la comunidad como utopía (y, en su versión banalizada, como *slogan*). Como sabemos, en el mismo Trabajo Social, el uso del concepto de comunidad permite grandes ambivalencias y contradicciones, que aumentan en la medida en que las opciones conceptuales se mantienen difusas. A esto han apuntado las críticas hechas en nuestro contexto disciplinario por Canals (1991) y Malagón (1992). Aunque la comunidad ha sido un eje central de trabajo e intervención para el trabajo social contemporáneo, muchas veces se ha abordado de manera acrítica como un objeto inmutable, carente de historicidad y por tanto de conciencia para asumir sus problemáticas. Otras veces, ha sido exaltada como "el" espacio de cambio donde puede apostar la profesión, atribuyéndole nuevamente características esencialistas y de *reserva cultural intocada* (García-Canclini, 1992) que poco se relacionan con los procesos actuales que vive el mundo social.

Desde una noción de intervención social fundada (Matus, 1999), nos parece fundamental adentrarse en los significados de las categorías centrales que orientan hoy esta intervención, especialmente cuando -como ocurre en relación con la seguridad ciudadana- existe un alto nivel de politización e instrumentalización del debate y cuando se cruzan, no sólo las concepciones de los diseñadores

¹² Compartimos la aprensión de F. Vanderschueren en el prólogo a la edición de Persona y Sociedad dedicada a Seguridad Ciudadana en 2005, en el sentido de que la connotación "ciudadana" de esta denominación es aún imprecisa, y es empleada en una multiplicidad de sentidos que van desde la alusión a que la inseguridad constituye un obstáculo para la constitución de ciudadanía, al llamado a comprometer a la ciudadanía activamente en la solución de estos problemas.

¹³ Como ha observado recientemente Eric Hobsbawm, "la palabra 'comunidad' nunca se ha usado en forma más indiscriminada y vacía que en las décadas en que las comunidades en sentido sociológico se hicieron difíciles de encontrar en la vida real" (Bauman, 2003: 22).

del nivel central del Estado y de los implementadores locales (municipios y ONGs), sino también las de entidades de la Banca Multilateral de Desarrollo, cada uno de ellos con cuotas diferenciales de poder.

Así, formulamos el siguiente **objetivo general** de investigación: **explorar el concepto de comunidad que subyace a la formulación e implementación de políticas públicas en temáticas de Seguridad Ciudadana, en distintos países latinoamericanos¹⁴ financiados por el BID en esta materia.**

En términos metodológicos, el **enfoque** utilizado fue de investigación cualitativa. Dicho enfoque implica que *"la tarea de la investigación no es sólo llevar a construir saber sobre un objeto de estudio determinado, sino también acerca de las formas, contenidos y sentidos de los procesos de investigación"* (De Tezanos, 1995: 106). Se procura restituir al sujeto investigado su carácter de portador y constructor de conocimientos. En este proceso, *"el objeto (...) no está definido a priori en cuanto a las relaciones que lo determinan y le dan sentido. Es decir, el proceso de conocimiento que subyace nuestro quehacer investigativo tendrá como propósito la construcción del objeto estudiado"* (De Tezanos, 1995: 113).

El **método** utilizado para contrastar el discurso público, internacional y local, con la voz de sujetos ejecutores de proyectos de prevención con un componente comunitario y financiamiento BID, ha sido el análisis de discurso, que implica desde la perspectiva de Jesús Ibáñez (1985), hacer un análisis de los *"juegos de voz y verdad"* que estructuran los sujetos y así, dar cuenta de cómo se vive y se siente la vida en la palabra, entender la palabra como forma de representación. Este tipo de análisis se preocupa de las connotaciones, es decir, de aquellos signos que se encuentran socialmente asociados a los significados, razón por la cual se transforman en signos culturales de las sociedades que los expresan.

En esta investigación¹⁵ el análisis de discurso se centró netamente en los contenidos vertidos, las estructuras y la construcción de categorías. No se desarrolló un análisis semántico de las estructuras, debido a que nuestro foco se encontraba en la construcción de categorías sociales que nos permitieran interpretar las expresiones de un fenómeno transversal en distintos contextos culturales y políticos.

2. Antecedentes Generales

2.1 El rol del BID en la región

El Banco Interamericano de Desarrollo (BID) es un Banco Multilateral de Desarrollo (BMD)¹⁶ fundado en 1959 por una asociación que, en ese momento, unía a 19 países latinoamericanos y Estados Unidos.

Hasta los años setenta, las operaciones de los Bancos Multilaterales de Desarrollo (BMD) estaban estrictamente relacionadas a sus mandatos específicos, que entonces tendían a centrarse en la provisión de financiamiento de largo plazo para grandes proyectos de infraestructura. El supuesto era que los BMD sustituirían los mercados domésticos de capital, insuficientemente desarrollados para así, eventualmente, cerrar la brecha con las naciones industrializadas desarrolladas (Casaburi, Riggiozzi et al, 2000).

A fines de los setenta esta estrategia empezó a ser puesta en duda, dados los bajos resultados obtenidos; en medio de la crisis económica mundial, de la multiplicación de golpes de Estado e imposición de regímenes autoritarios en los países latinoamericanos, y del avance del pensamiento neoliberal y conservador a nivel mundial, se hizo inevitable la pregunta sobre qué tan útiles eran estos esfuerzos, en un contexto en que el mal desempeño macroeconómico de los países del llamado "tercer mundo" mermaba en forma importante su contribución al desarrollo.

En los ochenta, la crisis de la deuda y el subsiguiente quiebre del sistema financiero internacional llevó a un cambio de prioridades; el Consenso de Washington comenzó a dictar el canon sobre cuáles habían sido las principales fallas de la política económica *tercermundista* y, especialmente, de cuáles eran los pasos que los países de la región debían seguir para salir de la crisis. Dada la crítica situación que afectaba a la mayor parte de la región, el margen de acción que cupo a los BMD para impulsar la agenda de

¹⁴ Inicialmente el trabajo abordaría también el caso colombiano, sin embargo por problemas de conformación de la red finalmente éste quedó fuera.

¹⁵ Se emplearon dos técnicas de recolección de información: el análisis bibliográfico (propuestas de préstamo y evaluaciones de política en ambos países, así como bibliografía temática pertinentes) y las entrevistas semi-estructuradas a sujetos claves para el desarrollo de los programas de Seguridad Ciudadana. En el caso uruguayo, se entrevistó a dos operadores sociales de ONG's, un consultor internacional en la temática y un representante del Ministerio del Interior, de la actual administración; en el caso chileno, los entrevistados son dos secretarios técnicos municipales, un consultor internacional en la temática y un funcionario del Ministerio del Interior.

¹⁶ Expresión que designa al Grupo del Banco Mundial (BM) y a cuatro bancos regionales de desarrollo: Banco Africano de Desarrollo, Banco Asiático de Desarrollo, Banco Europeo de Reconstrucción y Fomento y Banco Interamericano de Desarrollo (BID).

ajuste estructural fue amplio. Estas presiones externas, sumadas a factores domésticos, tuvieron éxito en conducir a los gobiernos latinoamericanos a embarcarse en la agenda de ajuste estructural (Casaburi, Riggiozzi et al, 2000).

Durante los años siguientes, los efectos esperados de las reformas resultaron ser menores y más lentos. Por otra parte, los enormes costos sociales del ajuste se fueron haciendo evidentes, por lo que el apoyo social y político a la agenda comenzó a ser cada vez más difícil de obtener al interior de los países, especialmente en contextos de transición post-dictatorial. El diagnóstico de que los ochenta habían sido una “década perdida” para Latinoamérica comenzó a extenderse, y así se generó una doble presión sobre los MDB: *“Por un lado, los actores sociales y políticos internos en los países que habían emprendido las reformas resentían la presión externa para llevarlas a cabo. Por el otro, la comunidad internacional –principalmente a través de ONGs en Washington- comenzó a hacer un intenso lobby a favor de revisar el credo de la reforma estructural e incorporar más elementos a la estrategia de los BMD, incluyendo el medio ambiente, el impacto social de las reformas y la legitimidad política de los gobiernos embarcados en las mismas”* (Casaburi, Riggiozzi et al, 2000).

Entre los organismos económicos internacionales, los BMD, y particularmente el BM y el BID, lideraron el *aggiornamento* paradigmático subsecuente, iniciando desde mediados de los noventa transformaciones graduales en su misión y mandato, por un lado, y cambios operacionales, por otro. Así, *“las nuevas operaciones de los BMDs se vinculan cada vez más a la puesta en práctica de reformas institucionales, reorganización de la administración pública, reformas de las políticas sociales y la preservación del medio ambiente. La Octava Reposición del BID se ha comprometido a destinar el 40% del volumen de fondos y el 50% del número de operaciones a temas de reforma social y desarrollo sustentable. Estas operaciones, tanto por su magnitud como por su contenido, tienen una irradiación hacia el interior de la sociedad civil más intensa que las operaciones tradicionales”* (Nexos, 1997). Desde esta nueva auto-observación, la función principal de los BMD ya no está en los préstamos, sino en la asistencia técnica, la producción de conocimiento y de intercambio del mismo (Torres, 2001).

La introducción de este nuevo enfoque, que ha pasado por la apropiación de conceptos tales como “sociedad civil”, “participación”, “empoderamiento”, “capital social”, “comunidad”, no ha hecho sino reforzar el rol de los BMD en tanto actores políticos investidos de una gran influencia en la región.

En este marco, el BID se ha involucrado durante la última década en el financiamiento de préstamos centrados en los temas de violencia y seguridad, que crecientemente han marcado la pauta política mundial. Tal como en otros asuntos, ha existido aquí una fuerte influencia internacional *“...en la definición de los problemas de la seguridad: qué es, cómo debe enfrentarse y hasta dónde hay que realizar reformas en dicho sentido. La mayor parte de las iniciativas hoy al uso y del vocabulario para hablar del tema de la seguridad –desde el medio académico hasta la prensa- se han poblado de términos antes desconocidos y de teorías nuevas, y ninguna de ellas ha sido elaborada en la realidad local, y ni siquiera en la latinoamericana. La policía comunitaria (community policing), las estrategias de Tolerancia Cero (zero tolerance), las estrategias de resolución de problemas (problem solving) y otras, han venido no sólo a Chile, sino a América Latina como un alimento al problema –al parecer insoluble desde el interior- del delito y su auge. Han sido elaboradas e importadas principalmente en países del hemisferio norte, como Estados Unidos¹⁷, Canadá, el Reino Unido y España”* (Candina, 2005).

Siguiendo estos lineamientos el Banco Interamericano de Desarrollo anunció en febrero de 1998 la aprobación de su primer financiamiento importante para un programa específicamente destinado a reducir los niveles de delito y violencia; un préstamo de hasta 57 millones de dólares a Colombia para apoyar la coexistencia comunitaria y la seguridad ciudadana¹⁸. En marzo siguió un préstamo de condiciones similares para Uruguay.

En su comunicado de prensa del 25 de febrero de 1998, el BID anunciaba: *“Consciente de la importancia que ha adquirido la inseguridad ciudadana y la violencia doméstica en América Latina, el BID comenzó a trabajar en los últimos años en las implicaciones de la violencia en las ciudades y en los hogares, así como su impacto en las economías de la región. El proyecto para ayudar a la seguridad de los ciudadanos y la coexistencia pacífica en Colombia consta de dos componentes: asistencia al nivel nacional al diseño e instrumentación de una política para promover la paz y la seguridad en las principales comunidades urbanas, y, en segundo lugar, apoyar proyectos a nivel municipal para impulsar la coexistencia pacífica y prevenir y reducir el delito y la violencia en Bogotá, Cali, Medellín y otras capitales departamentales”*¹⁹.

La propuesta del BID –que luego se replicó, con los mismos principios, en el resto de América Latina- ha consistido, en resumidos términos, en intervenir directamente a través de lo que se denomina un *Enfoque Integral*, un *Enfoque Participativo*, un *Enfoque Territorial* y un *Enfoque Intersectorial*. *“Ello quiere decir, en la práctica, focalizar la intervención en la elevación de la autoestima de*

¹⁷ Para un relato del surgimiento del pensamiento neo-conservador sobre la delincuencia en USA, y su exportación desde el Manhattan Institute hacia el mundo en desarrollo, ver Wacquant, 2000.

¹⁸ Ver <http://www.iadb.org/exri/PRENSA/1998/cp3298c.htm>, consultado el 05/11/06.

¹⁹ Ver <http://www.iadb.org/exri/PRENSA/1998/cp3298c.htm>, consultado el 05/11/06.

las personas y el estímulo a sus propias capacidades, estimular la organización y participación barrial en el programa, identificar la historia propia y las relaciones particulares de los barrios e integrar a nivel local los programas sociales de ministerios y servicios públicos que apoyen a los habitantes ("pobladores") de estos barrios, especialmente en las áreas de educación, salud, vivienda, recreación y deportes" (Candina, 2005).

Iniciativas como éstas han proliferado desde entonces en nuestros países. A pesar de sus dispares resultados, todas han apuntado a consolidar una policía más cercana a la comunidad, a estimular a la ciudadanía organizada (con un importante rol de los medios de comunicación) a que acepte el tema de la seguridad como un asunto que le es propio y en el que debe participar, al financiamiento internacional dedicado a proyectos de corto y mediano plazo, coordinado con los gobiernos, para disminuir además la percepción de inseguridad y la mala evaluación ciudadana de la seguridad. Lo anterior ha encontrado un importante eco en gobiernos de diverso signo, que han visto en la seguridad ciudadana un eje prioritario de la agenda política de sus países, con la potencialidad de hundir o de elevar el apoyo electoral, de acuerdo con los vaivenes de la percepción de inseguridad en la población.

2.2. La seguridad en Chile y Uruguay: posibles imaginarios asociados

2.2.1 Chile y la fantasía del orden

La problemática de la seguridad ciudadana debutó en el discurso público en Chile entre 1992 y 1995, algunos años antes que comenzara el aumento real de los índices de delincuencia (ver Vanderschueren, 2005). Hasta ese momento, el discurso aparecía como impuesto por la oposición política, como reacción al agotamiento histórico del terrorismo en tanto encarnación de los temores sociales durante la Guerra Fría y la dictadura: la capitalización del apoyo político con el que había terminado en 1990 el régimen autoritario requería la mantención del miedo; y frente al fin oficial de la guerra contra el terrorismo -tras los últimos actos que marcaron el inicio de la transición (el asesinato del Senador Jaime Guzmán, el secuestro de Cristián Edwards)- se hacía necesario construir un nuevo enemigo interno; "dado que la violencia política ya no existe, debería haber una guerra contra la delincuencia ordinaria"²⁰ (Zaffaroni en Chevigny, 2002).

Por otra parte, a mediados de la década de los noventa, las consecuencias de una política socioeconómica generadora de exclusión y riesgos provocaron un malestar "que se cristalizó en la inseguridad, haciendo del delincuente un chivo expiatorio de los temores de la población" (Vanderschueren, 2005). Como reveló el Informe 1998 del PNUD, el miedo a la exclusión social y económica, el miedo al sinsentido de una vida en sociedad que parece estar fuera de control y el miedo al otro-delincuente comenzaban a conformar el trinomio del malestar chileno, el cual venía a aguar el entusiasmo de los logros macroeconómicos y sociales (ver PNUD, 1998); esta paradoja del proceso de modernización vino a superponerse cómodamente al miedo histórico de la sociedad chilena al otro, en tanto pueda encarnar diferencia/invasión/desorden. En efecto, existía un sustrato de obsesión permanente por la estabilidad y el orden -orden basado en la inmutabilidad de ciertas desigualdades básicas-, que hasta cierto punto cruza el grueso de nuestra historia nacional²¹.

La triple faz del miedo -como arma política, como encarnación de las contradicciones de la modernización en curso, y como revisitación de los temores ancestrales largamente instalados en el alma nacional- facilitó su concentración en una figura unidimensional, erigida en principio explicativo de la complejidad social de fines de siglo: la figura del delincuente. Mediáticamente, ésta irrumpió en el imaginario social el 24 de octubre de 1992 con la primera campaña televisiva de la recién creada Fundación Paz Ciudadana; en un comercial, personas comunes y corrientes (un pasajero en la locomoción colectiva, un niño jugando, una adolescente caminando en la calle) eran inadvertidamente asediados por una voz en off -ronca y de clara extracción popular- que les instaba a descuidarse para dejarse asaltar. Como recuerda la investigación periodística "La Guerra y la Paz Ciudadana", "la campaña tiene un fuerte impacto. Se transmite en las horas de mayor audiencia y miles de espectadores se reconocen como potenciales víctimas de un delincuente popular que es intrínsecamente malo. Todos los spot ocurren en lugares públicos y el hecho de que nunca veamos al que habla, acentúa un temor que se hará característico en los años siguientes: el delincuente está en todos lados" (Ramos y Guzmán, 2000).

Dos años después, Paz Ciudadana publicaría su primer anuario de estadísticas, con lo que el miedo adquirió unos rasgos -sexo, edad, trabajo, proveniencia- objetivables. El Mercurio dio a conocer este perfil en un reportaje titulado: "Se busca hombre soltero menor de 24 años... para meterlo en la cárcel porque es un delincuente" (Ramos y Guzmán, 2000).

²⁰ Para un análisis de la dimensión mundial de este fenómeno, y de sus conexiones con las políticas neoconservadoras y neoliberales, ver Wacquant, 2000; y Melossi y Selmini, 2000.

²¹ La primacía del orden cobró en Chile especial énfasis ya durante el periodo colonial, debido principalmente a su carácter de colonia pobre (no hubo poderes que disputaran la hegemonía del Estado o la Iglesia sobre la base de intereses económicos); y a la llamada "guerra permanente" con el pueblo mapuche, la cual en el plano identitario comenzó además a fundar la convicción de poseer una naturaleza particularmente indómita. Estas ideas quedarán plasmadas institucionalmente en el "Estado portaliano" y la Constitución de 1833, que "resalta como elemento básico el horror por el desorden, que encauza todas las otras consideraciones y obliga a crear un tipo de gobierno autoritario. Los gobernantes no deben vacilar en 'golpear a los revoltosos'" (Villalobos, 1989). Ver también Stuvén, 2000).

Así, la percepción subjetiva de temor asociada a la delincuencia se fue disparando en la última década, generalizándose a lo largo del país²². Según la Encuesta Nacional Urbana de Seguridad Ciudadana 2003 (en Araya, 2005), un 80% de la población piensa que en el último año la delincuencia aumentó en el país. En cambio, cuando la pregunta es por este mismo aumento a nivel comunal y/o barrial donde habitan (lo cual, presumiblemente, está más relacionado con las experiencias personales y familiares que con el imaginario construido desde el discurso público), los porcentajes bajan significativamente, aunque con diferencias por sector socioeconómico. Si bien es cierto que los medios de comunicación y el altísimo nivel de politización del debate, agudizado en cada periodo de campaña electoral, han contribuido directamente en esta escalada (ver Wacquant, 2000 y Chevigny, 2002), las explicaciones de tipo conspirativo (*a-la-Michael Moore*) desde hace un par de años se han demostrado como insuficientes y contamos todavía con pocos estudios que aborden en forma consistente las causas del fenómeno de desfase que existe entre los niveles reales, *objetivos*, de victimización²³, y los índices subjetivos de temor²⁴ (Vanderschueren, 2005).

2.2.2 El Uruguay hiperintegrado

Según Sanseviero y López, algunos procesos desencadenados a partir de la recuperación de la democracia en Uruguay, dan una contextualización más reciente a las políticas de seguridad ciudadana que se han implementado en la última década:

Primero, la falta de una impugnación concreta y efectiva de la Doctrina de Seguridad Nacional que imperó durante el régimen de facto. Así, *"en un trámite político caracterizado por la amortiguación, la Doctrina de la Seguridad Nacional no aparece explícitamente reivindicada por el estado, pero tampoco impugnada, ni públicamente emplazadas las políticas de seguridad inspiradas en ella"*. Luego, la débil implantación de un enfoque de Derechos Humanos, que se han reducido *"desde 1985 en adelante a la impugnación de los crímenes de lesa humanidad cometidos durante la dictadura"*. En vinculación con lo anterior, las políticas se caracterizan como inestables: *"son políticas que, sin un anclaje en los Derechos Humanos, aparecen dominadas por cambios de orientación y prioridades, sujetas a estrategias de corto plazo"*.

En este contexto, según los autores, desembarca el Programa de Seguridad Ciudadana impulsado por el Banco Interamericano de Desarrollo en el Uruguay. Ahora, ¿sobre qué elementos o ideas se legitima esta adopción? Así, como en el caso chileno encontramos que existía un suelo fértil en los relatos identitarios de miedo al desorden y valoración social de la estabilidad, sostenemos que en Uruguay el discurso sobre seguridad ciudadana en los términos planteados por el BID, encuentra su legitimación en la necesidad de enfrentar un proceso de deterioro de la convivencia y de pérdida de integración social, parte sustantiva del imaginario colectivo uruguayo.

Dentro de este marco general, la percepción generalizada de la violencia en las últimas décadas es experimentada por la sociedad uruguaya *"(...) como un fenómeno irreductible que parece cernirse como una amenaza sobre las expectativas colectivas, tanto acerca de la capacidad del estado para seguir proveyendo un bien básico (la seguridad) como de la posibilidad de desarrollo de un programa colectivo (el desarrollo humano y sustentable). Es decir, la violencia cuestiona el pasado y el futuro. Todo. La violencia aparece instituida como un nuevo enemigo de la colectividad. Con esa perspectiva resulta interesante considerar cuál o cuáles formas de violencia aparecen jerarquizadas en los informes del Centro de Información del Programa de Seguridad Ciudadana"* (Sanseviero y López, s/f: 3).

Mientras en un periodo inmediatamente anterior, la violencia aparecía como la única respuesta posible ante la acción también violenta de grupos armados, y se legitimaba en razón del "orden perdido", ahora la violencia –cuya forma, como bien dicen los autores, no queda explicitada, lo que produce así una evidente reducción del concepto– aparece como lo que motiva la intervención del Estado desde una lógica "integral": refinamiento de los poderes punitivos, intervención preventiva, nuevas formas de control, etc.

En suma, el análisis más extenso realizado en el contexto de la investigación nos permitió constatar que el concepto de seguridad ha sido vinculado, en su conformación histórica en el Uruguay, no sólo a la existencia de un orden que permite orientar acciones y prever la de los otros, sino también a la existencia de un mínimo de cobertura social, proporcionada por el Estado, sobre la base de una experiencia pasada –la casi conformación de un Estado de Bienestar– pero con profundas huellas en el imaginario nacional.

²² Vale la pena sin embargo recordar que sus orígenes pueden rastrearse hasta unos cuantos años antes. "En una encuesta realizada por FLACSO en Santiago a fines de 1986, en pleno estado de sitio, de los 1.200 entrevistados un 82% declaró tener mucho miedo al aumento de la delincuencia y al uso de drogas. Un 77% tenía mucho miedo al aumento de la inflación; 61% al aumento de la desocupación, y un 64% al aumento de la represión" (Lechner, 1988). Puede palpase ya aquí la eficacia de la instrumentalización de los miedos como dispositivo de disciplinamiento social, llevada a cabo por el gobierno militar.

²³ Los cuales, como ya se dijo, se han incrementado en forma casi lineal desde 1997, como confirman tanto las estadísticas oficiales de denuncia como las encuestas de victimización, sin que por ello constituyan una excepción respecto de lo que ocurre en otros países (Vanderschueren, 2005).

²⁴ Según Robert Castel y otros teóricos de la nueva cuestión social, la búsqueda de seguridad en las sociedades modernas siempre se asemejará "a los esfuerzos desplegados para llenar el tonel de las Danaides, que siempre deja filtrar el peligro. La sensación de inseguridad no es exactamente proporcional a los peligros reales que amenazan a una población. Es más bien el efecto de un desfase entre una expectativa socialmente construida de protecciones y las capacidades efectivas de una sociedad para ponerlas en funcionamiento. La inseguridad, en suma, es en buena medida el reverso de la medalla de una sociedad de seguridad" (Castel, 2004).

Sin embargo, como señalan Graña y de Sierra, el Uruguay ha verificado, en términos concretos, una transición *"de la integración social a la fragmentación estructural"*, en particular, luego de la profunda crisis que el Uruguay experimentó entre 1998 y 2002. Así, la integración social continúa jugando un rol preponderante en el imaginario –de hecho, se realizan demandas en su nombre- pero en términos concretos se produce una profunda fragmentación, que deja cada vez en mayor número, a contingentes de ciudadanos al margen de las oportunidades.

La seguridad, sustentada sobre una idea de oposición a la violencia, que es *"sumida en su dimensión criminal"* (Morás, citado por Sanseviero y López, s/f: 3) resulta una reducción evidente y, en particular, para la sociedad uruguaya, cuyo imaginario parece sustentarse en una idea de seguridad más amplia, que no se reduce a la inexistencia de delitos comunes.

2.3 Caracterización de los casos de estudio

En este apartado, y a partir de los documentos revisados, señalamos brevemente algunas de las características de los programas en cuestión.

2.3.1 Seguridad Ciudadana en Chile: Programa Chile + Seguro

Objetivo declarado:

"Contribuir a disminuir la violencia y la criminalidad, así como la inseguridad asociada a ambas, en comunas seleccionadas, y en barrios de las regiones metropolitana, V, VIII y IX de Chile caracterizados por la presencia de actividades de narcotráfico y crimen organizado" (Propuesta de Préstamo de Chile, Documento del Banco Interamericano de Desarrollo, 2003).

Estructura presupuestaria (Propuesta de Préstamo de Chile, Documento del Banco Interamericano de Desarrollo, 2003):

US\$ 10.000.000 (aporte del BID); US\$ 6.630.000 (aporte del Estado chileno); total de recursos orientados a este Proyecto: US\$ 16.630.000, distribuidos según el siguiente detalle:

- 43% Comuna Segura
- 11% Fortalecimiento de la política de seguridad ciudadana
- 23% Barrio Seguro
- 13% Fortalecimiento de la integración Carabineros-Comunidad

Nota de investigación: Por su relevancia presupuestaria y por la opción explícita por el trabajo comunitario, escogimos como objeto prioritario de análisis el Programa Comuna Segura.

Principales énfasis:

El diagnóstico inicial caracterizó el escenario chileno a partir de las siguientes tendencias: niveles de violencia y criminalidad significativamente menores que en la gran mayoría de países de la región; aumento en los últimos años de los delitos asociados al tráfico de drogas; y una elevadísima y siempre creciente percepción de inseguridad y temor entre los ciudadanos (Propuesta de Préstamo de Chile, Documento del Banco Interamericano de Desarrollo, 2003). Es en este contexto que, desde mediados de los '90s y con liderazgo cada vez más claro del Ministerio del Interior, los gobiernos de la Concertación de Partidos por la Democracia (alianza de centro-izquierda) comenzaron a implementar distintas medidas en el tema de seguridad ciudadana: Programas de Seguridad Vecinal (1993), Comités de Protección Ciudadana (1995), Plan Cuadrante de Carabineros (1998), etc. En el año 2000, *"la introducción del programa Comuna Segura marca un salto cualitativo hacia la descentralización y la incorporación de la sociedad civil en las políticas de seguridad"* (Vanderschueren, 2005).

El Programa *Comuna Segura Compromiso Cien* ha sido implementado desde el año 2000; y con financiamiento BID desde el año 2003, cuando se inicia su tercera fase, todavía vigente (ver Dammert y Lúnecke, 2004). A partir de entonces tiene como contraparte del BID al Ministerio del Interior, y su objetivo es *"generar y fortalecer las capacidades locales para la implementación de una estrategia de prevención y control en materia de seguridad ciudadana"* (Ministerio del Interior en Dammert y Lúnecke, 2004), trabajando con los recursos humanos existentes a nivel municipal para desarrollar una estrategia integral de prevención de la criminalidad. El programa, definido como una estrategia de prevención comunitaria del delito, la violencia y el temor (Lunecke, 2005), se estructura en torno a cinco elementos: la coordinación centralizada del Ministerio, la coordinación con los gobiernos municipales, los Consejos Comunales de Seguridad Ciudadana, los secretarios técnicos y el fondo concursable comunal (Dammert y Lunecke, 2004).

La modalidad de intervención preventiva y promocional del programa se canaliza, efectivamente, a través de la conformación de Consejos Comunales de Seguridad Ciudadana presididos por el Alcalde y en los que participan diversas instituciones locales relevantes. *"Estos Consejos –apoyados por un secretario técnico- elaboran diagnósticos comunales de seguridad ciudadana, acuerdan Planes de Seguridad Ciudadana, y financian proyectos que responden a las prioridades de los planes. Los proyectos son diseñados y ejecutados por organizaciones comunales y agrupaciones de residentes, y financiados a través de fondos concursables"* (Propuesta de Préstamo de Chile, Documento del Banco Interamericano de Desarrollo, 2003). Los secretarios técnicos son profesionales que dependen del Ministerio del Interior y que trabajan en el Municipio. Su labor incluye llevar adelante las fases del programa, coordinar los esfuerzos municipales en el tema y hacer un seguimiento de los proyectos financiados (Dammert y Lunecke, 2004).

Según los análisis revisados, las iniciativas desarrolladas en el marco del Programa son predominantemente de prevención situacional (mejora, remodelación y apropiación del espacio público, así como instalación de mecanismos de vigilancia barrial) y, en menor medida, de prevención social (Dammert, 2005b). El Ministerio del Interior tiene un equipo técnico que diseña el programa, apoya su implementación y monitorea la situación en cada comuna.

Actualmente el Programa Comuna Segura se implementa en 56 comunas pobres del país²⁵.

2.3.2. Seguridad Ciudadana en Uruguay: Programa de seguridad ciudadana prevención de la violencia y el delito

Objetivo declarado:

"Prevenir y tratar la violencia interpersonal así como disminuir la percepción de inseguridad en Uruguay. Para ello, el Programa fortalecería las capacidades institucionales y promovería la participación activa de organizaciones de la sociedad civil y de la comunidad, particularmente de la juventud" (Propuesta de Préstamo de Uruguay, Documento del Banco Interamericano de Desarrollo, 1998).

Estructura presupuestaria (Propuesta de Préstamo de Uruguay, Documento del Banco Interamericano de Desarrollo, 1998):

US\$ 17.500.000 (aporte del BID); US\$ 7.500.000 (aporte del Estado uruguayo); total: US\$ 25.000.000 orientados a financiar este proyecto, distribuidos según el siguiente detalle:

- 53% Jóvenes Como Agentes de Prevención
- 5% Iniciativas Comunitarias Para la Prevención (fondos concursables para actividades preventivas locales y centros pilotos de prevención)
- 26% Fortalecimiento de Capacidades Institucionales (fundamentalmente policía)

Nota de investigación: Por su relevancia presupuestaria escogimos como objeto prioritario de análisis el componente Jóvenes como Agentes de Prevención; para la selección de las entrevistas a ejecutores directos se eligió a representantes de organizaciones no gubernamentales que manifestaran explícitamente realizar algún tipo de trabajo comunitario.

Principales énfasis:

El préstamo para la ejecución de acciones en materia de seguridad ciudadana es aprobado por el BID en 1998, durante la segunda presidencia del Dr. Julio María Sanguinetti, líder de una fracción del Partido Colorado (de tendencia liberal). Cabe señalar, como parte del contexto nacional en el que este proyecto se enmarca, que 1998 será recordado como el inicio de una de las crisis económicas más profundas en la historia uruguaya, con una caída en términos de PIB del 17.5%, en el período entre 1998 y 2002 (Bucheli y Furtado, 2004). La "crisis" en términos exclusivamente macroeconómicos se extendió hasta 2002; sin embargo, sus impactos sociales son de mucho mayor alcance e impacto.

Cabe señalar, de la misma manera, que la finalización del préstamo y, por ende, su evaluación, se realiza en un contexto político muy diferente: en 2005, por primera vez en su historia, una coalición de izquierda –Encuentro Progresista Frente Amplio- gana en las elecciones presidenciales en primera vuelta y asume la Presidencia de la República el socialista Dr. Tabaré Vázquez.

El Programa de Seguridad Ciudadana en Uruguay tiene como contraparte en términos de ejecución al Ministerio del Interior del Estado uruguayo. Como ya mencionamos, el préstamo es aprobado, por parte del BID, en marzo de 1998. Se constituye así en el primer proyecto BID que financia propuestas en este sentido, junto con el de Colombia. La fecha de término establecida es 2005.

²⁵ En World Wide Web: www.seguridadciudadana.gob.cl, consultada el 30 de agosto de 2006.

En términos descriptivos, la modalidad de implementación para el componente orientado a la atención de población juvenil se realiza mediante la acción de ONGs que presentan sus propuestas en el marco del Programa. La aplicación del mismo se concentra en el sur del país, más precisamente en los departamentos de Montevideo y Canelones (alta concentración de población -más del 60% de la población nacional- y alta concentración de delitos de alta connotación social. Ver: BID, Informe de Terminación de Proyecto, 2005).

El subcomponente *Jóvenes como agentes de prevención*, supone dos conjuntos de acciones: (i) la atención a jóvenes en zonas de riesgo: formación a docentes para contextos de "alto riesgo social" y apoyo a programas de prevención orientados a "jóvenes en riesgo de delinquir"; y (ii) la creación de un *Centro Nacional de Rehabilitación Juvenil*, que implica el diseño de un modelo de atención a población reclusa para facilitar su reinserción.

Buena parte de los analistas coinciden en señalar que en términos políticos, el Programa de Seguridad Ciudadana no contaba con la aprobación por parte de organizaciones no gubernamentales simpatizantes de la izquierda durante su ejecución -las que, por la modalidad de Programa, resultaban claves- y, asimismo, las acciones no fueron bien evaluadas en términos de impacto, ya sea por errores de diseño o por no considerar imprevistos, como la debacle económica registrada; otros señalan dificultades en la implementación, por la escasa colaboración de las ONGs.

3. Análisis de los Principales Hallazgos

A partir de lo expresado por los sujetos en las entrevistas, pudimos desprender cuatro categorías relacionales de análisis para construir los conceptos planteados como directrices de nuestra investigación²⁶. En beneficio de una mayor síntesis, la descripción de los resultados irá inmediatamente acompañada de algunos elementos interpretativos sobre la base del análisis bibliográfico realizado.

3.1. Visualización del Banco Interamericano del Desarrollo

El primer elemento planteado por los entrevistados en lo referente al BID -principal financiador de estas propuestas de intervenciones que existe *ambigüedad en el rol* que éste juega en las Políticas Regionales de Seguridad Ciudadana. No queda claro cómo este organismo se relaciona con los países financiados respecto a elaboración de las políticas y menos aún, cuál es su influencia en la ejecución de los programas.

En un extremo -el caso de los ejecutores chilenos- plantearon que no sabían que los programas que implementan son financiados por el BID, lo que denota la nula visibilización de dicho organismo para ellos. En el caso de los operadores uruguayos y su visualización del Banco Interamericano del Desarrollo (los que sí poseen la claridad de que dicho organismo plantea los términos de referencia y financia los proyectos) lo describen como poco influyente en términos concretos de intervención, aunque reconocen el aporte en términos de financiamiento. En uno de los casos, esa poca influencia se verifica en términos de malos controles a la intervención que se realiza con los dineros proporcionados por el Banco; en el otro caso, esa poca influencia en términos directos está asociada a una "lógica de doble agente" que asumen los operadores directos y que se traduce en la aceptación de los términos BID para el logro de financiamiento y su transformación y modificación para la ejecución directa. Sin embargo, en todos los casos el rol del BID no aparece claro o, al menos, difuso, ambiguo²⁷.

Esta ambigüedad ha sido interpretada por algunos como "ingenuidad" respecto a la canalización de los recursos por parte de los estados, ya que no se expresan como parte de una política global regional para abordar el tema de la violencia, sino que la "autonomía" que poseen los distintos gobiernos en lo que se refiere a la administración e implementación de los programas locales; esto se traduce en atomización de las políticas en cada uno de los países, sin generar integración en el diálogo entre los distintos actores que presentan la problemática y por tanto, los recursos son administrados de acuerdo a los intereses de la coalición de turno en el gobierno y varían de acuerdo a las tensiones entre las élites políticas de cada uno de los países.

Esto parece reforzar la impresión, emanada de la literatura sobre el rol del BID en la región, de que la actual agenda de los BMD desde los noventa y, la condicionalidad que acompaña los préstamos de reforma son, en muchos casos, un elemento funcional para los gobiernos, pues permiten por un lado justificar los proyectos implementados frente a actores afectados por los proyectos, y por otro utilizar los fondos destinados por los BMDs para subsanar cuestiones de alto costo político (Tussie, 2000).

²⁶ En este artículo ofrecemos una síntesis de los principales hallazgos del análisis de discurso, por lo que no hemos incluido las citas correspondientes del relato de los sujetos más que en algunos casos muy específicos. Para acceder al análisis completo, ver el informe final de investigación.

²⁷ Los discursos de los operadores directos de los programas con financiamiento BID en Seguridad Ciudadana son los más claros para dar cuenta de este sentido emergente. En el caso de los operadores chilenos, la ambigüedad en el rol del BID aparece más asociada a un claro desconocimiento en materia de procedencia de los dineros que manejan. En el caso de los operadores uruguayos, la ambigüedad en el rol del Banco dice más relación con el financiamiento de ciertas propuestas que poca relación (ellos, operadores sociales) ven al tema de Seguridad Ciudadana.

De acuerdo a lo planteado en los discursos de los sujetos, podemos sostener que los lineamientos del BID para la implementación de programas en materia de Seguridad Ciudadana en América Latina, han sido planteados de manera estandarizada, sin contemplar los diversos contextos existentes en la región. Nuevamente esto coincide con la literatura que señala que *“a pesar de la renuencia expresada por los BMDs de utilizar recetas generales para las reformas (...), para partir, más bien, de las especificidades nacionales, las reformas sectoriales en América Latina son excepcionalmente similares. Dos son las características que predominan: descentralización y reducción del rol estatal por un lado; y transferencia de servicios al sector privado, por otro”* (Tussie, 2000).

Puede decirse así, que no existe una construcción del “fenómeno” específico de la violencia en América Latina ni una reflexión compleja acerca de sus diversas expresiones en función de las variables políticas, sociales, históricas y culturales de cada país, presentando una relación naturalizada de la necesidad de control y seguridad. Se puede plantear que si bien el organismo actúa como facilitador para la implementación de programas que aborden la problemática de la violencia, su invisibilidad sólo evidencia que existe una relación de contraloría financiera con los Estados, enviando estándares técnicos generales que no dan cuenta alguna de la manifestación real del fenómeno.

Podemos interpretar entonces, que su rol fiscalizador a nivel de administración de los recursos, aparece más como una necesidad política de instalación del tema en América Latina, bajo directrices homogéneas que tienden a naturalizar el fenómeno y bloquean la posibilidad de analizarlo en toda su complejidad. Por lo tanto, es difícil que las políticas que se desprenden de esta lógica puedan abordar la temática en forma pertinente, ya que no contemplan los diversos aspectos relacionales que llevan a la construcción de un fenómeno y que sobrepasa las categorías generales con que han operado las políticas públicas en esta materia, perdiendo mucha de su efectividad. El invisibilizado BID aparece así como agente de homogeneización de un fenómeno complejo más que como facilitador presente a nivel público.

3.2. Percepción respecto de las políticas de seguridad ciudadana

Un elemento presente en los discursos analizados es la falta de una lógica integral en esta materia. Con esto se hace una crítica a la ausencia de multisectorialidad en la generación de políticas públicas y programas sociales orientados a abordar la temática de la violencia, trabajando desde una óptica atomizada, separada de las diversas esferas que permiten construir una respuesta eficaz.

Pensar desde una perspectiva estrecha de “seguridad ciudadana” no enfrenta la complejidad del fenómeno, sino que sólo se activa como un dispositivo de control. Por un lado, la propuesta involucra a distintos organismos, públicos como Educación, Planificación Social, Vivienda y Urbanismo, Servicios de Infancia y Adolescencia, de la Mujer, Justicia, Culturas entre otros; y por otra parte, a los llamados actores ciudadanos, a través de las instituciones dedicadas a asuntos públicos (fundaciones, ONGs) y organizaciones sociales. Éstos permitirían abrir un diálogo que recoja las ópticas de distintos actores, que a partir de su experiencia y temática específica, pueden aportar a la visualización del tema desde una perspectiva compleja e integral, ya que el hecho de restringir la implementación de una política estrictamente a un ente central, como lo es el Ministerio del Interior, sólo permite estrechar la reflexión y las salidas a la expresión del fenómeno. En el caso uruguayo, incluso el representante ministerial relativizó la pertinencia de asumir una propuesta de este tipo desde un organismo ministerial, argumentando justamente la importancia de la *“capacidad de articular y de integrar actores más allá del Ministerio”* (entrevista realizada en el marco de esta investigación).

En los casos analizados podemos ver que, debido a lo anterior y a pesar de que existe un énfasis en el discurso de los diversos sujetos respecto a la ejecución de un enfoque de “prevención social”, finalmente se implementan políticas que reafirman con mayor severidad la necesidad de control policial y deja en segundo plano el eje articulador de su discurso. Así, el Estado resulta ser un actor interventor de la comunidad, que se presenta más bien como guía en torno a un “deber ser”, estipulado en su función de garante del “orden” e “integración” construidos históricamente en cada uno de los casos.

Esta transmisión del modelo de orden desde el Estado sugiere la desconfianza del órgano central hacia el potencial y autonomía de la comunidad, respecto al diagnóstico de sus propias necesidades y la capacidad real y efectiva de tomar decisiones. A pesar de que en el discurso público, el elemento que más resalta es la necesidad y posibilidad de involucrar a la comunidad como actor protagónico en la toma de decisiones, en la práctica se observa que sólo se traspasa a la sociedad civil en su conjunto, la implementación de las directrices de control que estima el Estado como necesarias.

Nuevamente caben algunas distinciones entre los casos analizados: en el caso chileno, donde el gobierno local asume un rol protagónico, al menos en la letra de la propuesta, la desconfianza que el Estado central parece manifestar respecto del nivel comunal se repite entre éste y la comunidad (organizada). En el caso uruguayo, donde el nivel local de administración no asume protagonismo, esta desconfianza es más manifiesta respecto de las organizaciones no gubernamentales ejecutoras (que en algunos casos suponen “representar” a la comunidad) o a las comunidades directamente.

De esta forma podemos observar que se plantean políticas estándar desde el espacio central al local, dejando en un nivel difuso la orientación integral de la política, aunque resaltando especialmente los temas asociados al control, ya sea de manera explícita o bajo el discurso de la prevención. Se controlan así, ciertos sectores sociales y etarios visualizados por los Estados como grupos de "riesgo".

La relación concreta del Estado con la comunidad se basa en una lógica de financiamiento a través de los distintos tipos de licitación de servicios (cuando, como en el caso uruguayo, la relación está mediatizada por las propuestas de las ONG). Se elaboran políticas estándar, se traspasan los fondos a los gobiernos locales u organizaciones no gubernamentales de inserción local orientados claramente a la intervención de una población definida y se ejecutan diversas iniciativas "comunitarias" donde se percibe falta de orientaciones técnicas apuntadas a una efectiva intervención social preventiva e integral. Este escenario ha generado en el mediano plazo, una lógica de relación con matices clientelistas (específicamente en el caso chileno, de acuerdo a lo reportado por los entrevistados) tanto del gobierno central con los gobiernos locales, como de éstos con la comunidad. En el caso uruguayo, donde la intervención se realiza vía presentación de proyectos por parte de las organizaciones no gubernamentales, la lógica "clientelar" podría visualizarse en la relación que las personas establecen con esas organizaciones y resulta menos clara entre el Estado central y las mismas organizaciones (aunque uno de los operadores sociales lo sugiere).

La ambigüedad en la función que cumplen los mediadores entre el Estado y el espacio local o entre las organizaciones no gubernamentales y parte de la población que atienden, y la pobreza técnica que se plasma en los proyectos ejecutados por la comunidad (para el caso chileno)²⁸, evidencian la cadena clientelista que se construye al relacionarse básicamente a través del traspaso de recursos. Un operador uruguayo es elocuente en ese sentido, al señalar en la entrevista que "*nos usan [las familias del barrio] como centro de asistencia, de recursos*".

Por otra parte, podemos visualizar que no sólo se opera desde el clientelismo sino que, de manera encubierta, se ejerce una política con tintes *asistencialistas* en la medida que los estados actúan como agentes tutelares de una política difusa, orientada a sectores "pobres" o en "riesgo social", traspasando recursos y con escasa orientación técnica respecto a la implementación de intervenciones sociales efectivas. El discurso acerca de la autonomía de la comunidad se ve cuestionado bajo la óptica de desconfianza en la toma de decisiones que se tiene en dicho actor.

Si a todo esto sumamos el enfoque de pobreza con que evidentemente opera la política pública en esta materia, al asumir de manera simplificada y desmembrada la construcción de la problemática, tenemos que el fenómeno se aborda básicamente desde los índices de miedo que se han instalado en la población y no desde la manifestación concreta de éste. Así, como señala Pergoraro, el gran objetivo de la participación comunitaria en las políticas de seguridad ciudadana para la prevención del delito "*(...) es reducir el riesgo a ser victimizado/a y la 'sensación de inseguridad', o sea, el temor personal y/o colectivo de ser víctima de un delito*" (Pegoraro, 2001: 31).

Los estados, entonces, tienden a operar como un doble agente de control, despojando de complejidad el análisis del fenómeno, monitoreando por medio de vínculos clientelistas en el espacio local (en el caso chileno especialmente) y dictando ejes asistencialistas para la intervención (más observable en la realidad uruguaya). Clientelismo y asistencialismo aparecen así como dos caras de una misma moneda.

Por último vemos que un factor que está fuertemente arraigado en el discurso, tanto a nivel de formuladores como de ejecutores de la política de seguridad, es la absoluta *despoliticación* del tema, descontextualizando así a las políticas públicas como respuesta social y negando la funcionalidad eminentemente política del Estado y organismos internacionales como el BID. Se argumenta, para afirmar la noción de despoliticación, que el traspaso de fondos entre el órgano central a los gobiernos locales o a las organizaciones no gubernamentales, se realiza con independencia del color político de estos últimos, entendiendo de esta forma de manera banalizada lo *político*: como una relación entre coaliciones partidistas y elites.

Por esta razón, todos ponen fuerte énfasis en la descentralización de la intervención hacia la comunidad o los gobiernos locales como garantía de una *democratización* en la implementación de políticas sociales. A pesar de que existen ciertos matices entre las realidades de los dos países, esto se puede observar en la inexistencia de modificaciones sustanciales a pesar del cambio de un gobierno a otro con tendencias distintas, especialmente en el caso uruguayo²⁹. La política social en seguridad pública aparece así desde nuestra perspectiva, como pobre e inefectiva para abordar la problemática desde una óptica de integración social real.

²⁸ Lo que Lunecke (2005) denomina la "fondización" del Programa Comuna Segura.

²⁹ Esto es señalado por algunos de los entrevistados.

3.3. Relación entre miedo y control social

Como planteamos anteriormente, la construcción de la política pública de seguridad ciudadana en países como Uruguay y Chile, se ha realizado desde la noción de miedo al delincuente y la sensación de inseguridad, más que a partir de los índices reales de comisión de delitos o su aumento durante los últimos años.

El tipo de análisis causal que ha primado, tiende a construir el asunto netamente como problemática y no como fenómeno social complejo, asociando en forma simplificada y no siempre fundamentada, factores como deserción escolar, consumo de drogas, violencia intra-familiar, delincuencia. Bajo estos parámetros, podemos observar que se establecen los fundamentos para la instalación de una lógica de intervención basada en nociones como "escalada" en la carrera delictual y se plantea la prevención como eje prioritario, desde el momento que se asume que un joven que abandona los estudios formales, se convierte inmediatamente en un consumidor de drogas, que proviene de familias "mal constituidas" o en un futuro agresor social, y por ende, un potencial delincuente. Si se analizan con detenimiento las variables que aparecen señaladas en el Informe de culminación de préstamo y que se consideraron como punto de partida desde el cual se formula el préstamo para Uruguay, estas asociaciones resultan bastante claras (BID, Informe de Terminación de Proyecto, 2005).

En la documentación emitida por el Banco Interamericano de Desarrollo no se cuestiona la efectividad de la educación para lograr formas de integración social, que los jóvenes provenientes de sectores excluidos visualizan que la finalización de sus estudios no garantiza inserción laboral a través de lo vivido desde sus experiencias cercanas, ni que la deserción escolar no es sinónimo de consumo de drogas o delito. En el caso uruguayo, esto es fuertemente introducido como argumento por los operadores sociales (ambos provenientes de proyectos de corte educativo), no así por el resto de los entrevistados ni como parte de la documentación oficial analizada.

Se genera, sobre la base de esta matriz de análisis, una estigmatización de los sectores excluidos en la utilización de calificativos como "sectores peligrosos o de riesgo", "potenciales delinquentes" o "cultura del delito". De esta forma, no sólo se genera una doble exclusión o expulsión en la legitimación de todos los sujetos como ciudadanos iguales, sino que además se instala en el imaginario social una *naturalización* de la violencia, lo que en consecuencia valida las acciones de violencia desde el Estado o privados como respuesta. Se *ataca la violencia con violencia* y esto aparece como normal en las sociedades que habitamos. A nadie le sorprenden los noticiarios que anuncian violentas "redadas" en sectores focalizados y estigmatizados como de "tráfico", ni el porte de armas masificado entre los habitantes de barrios con mejor calidad de vida; sin embargo, se cuestiona el uso de armas –y a veces su sola existencia- en las poblaciones calificadas como peligrosas.

Todos estos elementos llevan a algunos de los entrevistados a plantear que existe una *distribución desigual del miedo y el control*, ya que unos sectores sociales viven desde el miedo una situación de protección y seguridad (ya sea desde el Estado como de empresas privadas) y otros experimentan el fenómeno desde el control y la violencia. Así vemos que la idea de la delincuencia, en esta lógica de causa-efecto, se focaliza sólo en sectores sociales empobrecidos, a pesar de que en los últimos años se ha demostrado que en los sectores más acomodados existe una alta tasa de comisión de delitos, ya sea por porte ilegal de armas, violencia intra familiar, violencia sexual, consumo y tráfico de drogas, dolos económicos o los más comúnmente llamados "delitos de guante blanco", entre otros. En ese sentido, "el concepto de 'tolerancia cero' es una designación errónea. No implica la rigurosa aplicación de todas las leyes, que sería imposible –por no decir intolerable-, sino más bien una imposición extremadamente discriminatoria contra determinados grupos de personas en ciertas zonas simbólicas. ¿Dónde está la 'tolerancia cero' de los delitos administrativos, el fraude comercial, la contaminación ilegal y las infracciones contra la salud y la seguridad? En realidad, sería más exacto describir las formas de actividad policial realizadas en nombre de la 'tolerancia cero' como estrategias de 'intolerancia selectiva'" (Crawford, 1998: 155).

Además de evidenciar un proceso amplio de criminalización de la pobreza, lo anterior podría significar la construcción de la participación comunitaria en temas de seguridad como una modalidad alternativa de *justicia para los pobres*³⁰. La convocatoria a los vecinos se circunscribe a tratar de resolver o reducir el problema de la delincuencia común y en especial los pequeños delitos, reservando la *gran delincuencia* y el *crimen organizado* a la policía y al sistema penal. Esta es la tesis principal que desarrolla Michel Marcus alrededor de la *Nouvelle Prevention*: "El objetivo principal es promover en los residentes una identidad comunitaria de manera que quieran y puedan ejercer control sobre los comportamientos delictivos y establecer modos de regulación pacífica en su barrio, en sus zonas de residencia" (Marcus, 1997). Creo que éste es uno de los interrogantes abiertos, cuya respuesta positiva depende de una clara identificación de lo que significan prácticas democráticas y participativas en torno a principios garantistas y no discriminatorios en la prevención del delito y aquellos que son meros espacios 'plebiscitarios' del accionar represivo" (Pergoraro, 2001: 38).

³⁰ Cabría preguntarse si éste no es el correlato de la desjudicialización en el ámbito de protección de derechos.

A pesar de todos estos factores, la política de seguridad actúa desde la negación del control social como funcionalidad de los programas a la vez que, paradójicamente, pone énfasis en la necesidad de aumento del control policial. Algunos discursos reconocen los matices de control social que reviste cualquier propuesta de intervención por parte del Estado como institución. Sin embargo, pocos reconocen la explícita reducción de un concepto amplio, como seguridad ciudadana, a una de sus múltiples dimensiones: la ausencia de delitos, más aún, de delitos comunes y con eso, la necesidad de controlar a aquellos que los cometen en pos de la tan mentada *seguridad ciudadana*.

Pero más aún, el control en este contexto es concebido como herramienta de *contención* y como forma de *autorregulación* de la comunidad, siempre subrayado como aspecto positivo que poseen los sujetos intervenidos. En este marco se plantea un traspaso de la responsabilidad social acerca del fenómeno de la delincuencia a la sociedad civil, ya que se entiende que el Estado actúa como agente facilitador de los procesos pero no como respuesta absoluta. Se concibe así, el control ejercido por la comunidad como una forma de garantía de *derechos* ciudadanos y como una modalidad del ejercicio de la *justicia*. *"Los nuestros son tiempos de desvinculación. El modelo panóptico de dominación que utilizaba la vigilancia y el control hora a hora y la corrección de la conducta de los dominados como su estrategia principal está siendo rápidamente desmantelado y deja paso a la autovigilancia y autocontrol por parte de los dominados, algo que es tan eficaz para suscitar el tipo de conducta 'correcta' (funcional para el sistema) como el antiguo método de dominación... sólo que considerablemente menos costoso. En lugar de columnas de avance, enjambres"* (Bauman, 2003: 150).

Así, planteamos que finalmente la comunidad opera como agente informal de control social desde la lógica del miedo, de acuerdo a lo visualizado en los análisis de los discursos y en relación con la bibliografía sobre el tema. Los sujetos entrevistados plantean la necesidad de reflexionar entonces, acerca del verdadero rol y protagonismo de la comunidad en la implementación de políticas de seguridad en los países analizados.

3.4. Delincuencia y comunidad

Cuando analizamos lo que los sujetos nombran y construyen como "comunidad", a pesar de la centralidad que esta categoría tiene en los discursos de seguridad ciudadana, existe absoluta ambigüedad en su concepción. No existe una noción unificada de dicho concepto; por lo tanto, encontramos como debilidad la inexistencia de claridad respecto a lo que significa trabajar con la idea de comunidad. Desde el momento que no es posible nombrarla, su operacionalización se hace aún más dificultosa al momento de implementar políticas sociales.

Sin embargo, es evidente que existe una noción respecto a lo que cada uno de los entrevistados concibe como comunidad, pero carece de claridad –al menos en su verbalización- y se expresa una imposibilidad de identificarla en términos de una política social global.

En todos los discursos se hace referencia a la comunidad como una especie de tipo ideal, con una visión nostálgica e idealizada de lo que ésta significa, apelando a una comunidad "perdida". Pero al momento de hacer referencia, en concreto, a cómo se opera con dicha categoría, existen calificaciones específicas que llevan a la articulación de un discurso que identifica a la comunidad como, por un lado, la mera ubicación física de las personas y las familias en un determinado radio físico, aunque con algunas especificaciones³¹; y, por otro, aquella que ejerce ciudadanía a través de la participación en organizaciones sociales. Esta noción de comunidad, homologada a su dimensión asociativa, tiene importantes consecuencias, en primer lugar por su relación con los lazos clientelistas que emergieron anteriormente en el discurso.

Es pertinente señalar que, a partir de su análisis sobre los fondos concursables del Programa Comuna Segura, Dammert y Lunecke concluyen: *"Debido a la presencia de una comunidad conformada por diversos grupos de interés, las diferencias de poder de los diversos grupos de la población deben ser reconocidos en las iniciativas de prevención del delito para evitar continuar un proceso de estigmatización poblacional y espacial. En materia de participación de la comunidad, y reconociendo la diversidad de grupos y actores locales que existe en cada comuna, parece necesario establecer estrategias para que la población que no pertenece a organizaciones sociales o territoriales encuentre espacios de participación legítima. En muchos casos la circunscripción de la participación a las instituciones locales con personería jurídica disminuye la 'atracción' de nuevos miembros a la comunidad, ya que en la actualidad dichas instituciones atraviesan por una crisis de legitimidad bastante profunda. En el mismo sentido es central establecer mecanismos para involucrar grupos 'no tradicionales' en las iniciativas de prevención (...), que se encuentran alejadas de las lógicas de participación clientelistas, muchas veces promovidas por los municipios"* (Dammert y Lunecke, 2004: 73-74).

³¹ La comunidad como un lugar, "un territorio determinado donde habita un número específico de personas lo que evidencia un cambio en la teoría criminológica en los últimos años caracterizado por una transición del énfasis en el análisis del victimario hacia el espacio y circunstancias en que ocurren los delitos (Crawford, 1998)" (CESC, 2004; Dammert, 2005a).

En un segundo nivel, la comunidad como asociación se expresa como metáfora para nombrar a *todos los que no son delincuentes* (en tanto agentes de intervención), por contraposición al potencial delincuente (como foco de intervención). La prevención se operacionaliza así, al identificar, desde la acción y con mucha claridad, a aquellos que componen la *comunidad* y a aquellos que están fuera de ella. La comunidad no está conformada por todos los miembros de un espacio social, unidos por habitar un territorio en común, poseer una historia colectiva, generar códigos de relación, sino que sólo por aquéllos que no son parte del circuito delictual. Es interesante destacar que algunos entrevistados logran complejizar el análisis y reconocer que el delito puede formar parte de la comunidad; sin embargo, en las propuestas concretas no existe al menos un intento de considerarlos como parte de, sino que siempre se trasunta esta disyunción entre *buenos y malos* y los primeros, como los exclusivos miembros de la comunidad aunque se reconozca la inocencia de estos postulados.

Así, tenemos que el *delincuente* no es visto en tanto que parte de una lógica global de entender la sociedad actual, ni como parte del espacio social local, sino que es definido como *otro*, un sujeto que está fuera de los marcos de relación y convivencia, aunque son vecinos que poseen relaciones cotidianas de convivencia³². Queda delimitado un *adentro y afuera*; se concreta en la concepción de la política pública, un ámbito de exclusión que expulsa a quienes no operen como agentes del control y se expresen como foco para la intervención. Los *otros* son identificados por la población, los *otros* son los que llenan las páginas policiales o los reportajes acerca de la violencia, no son parte de la sociedad, son los indeseables.

Si reflexionamos desde la lógica desde la cual se piensa la problemática de la delincuencia y la focalización prioritaria de los programas preventivos, nos encontramos con que aquellos *otros* son fácilmente identificables. Son los niños, niñas y jóvenes del espacio social comunitario los que están en el foco de la intervención, hacia ellos se dirigen las miradas, las acciones y los recursos. La figura del joven delincuente o del niño/a potencial delincuente, se encuentra en la base de todas las intervenciones sociales en esta materia durante los últimos años. Los discursos construyen así, un juego de binomios relacionales desde los que se establece la intervención social: *delincuencia / jóvenes; delincuencia / drogas; delincuencia / pobreza*. Parece interesante destacar en esta línea que en su análisis de "prácticas promisorias" en prevención en Chile (fondos concursables de Comuna Segura), Dammert y Luneke (2004: 62 y 68) encontraron que *"la mayoría de los proyectos sólo involucran a los jóvenes como público beneficiario, no involucrándolos como agentes activos en la implementación de los mismos (...) De un total de 18 proyectos identificados como prácticas prometedoras, nueve están orientados a la población juvenil en riesgo, sin embargo sólo dos de ellos fueron presentados por organizaciones juveniles"*. Se constató además la falta de representación de organizaciones juveniles en los Consejos Comunales de Seguridad Ciudadana.

La reflexión generada por los distintos actores de la intervención, en un discurso fuertemente permeado por una ética neoconservadora, asocia la delincuencia con el decaimiento moral de las sociedades actuales y la debilidad de las escuelas, la familia, el barrio, para generar una *cultura de la honradez*. La salida se plantea como la necesidad de empoderamiento de dichas instituciones para la construcción del *deber ser*, entendiendo que es su función principal como agentes de socialización y el trabajo comunitario es abordado como fortalecimiento de los vínculos sociales, con gran énfasis en aspectos valóricos³³. Nuevamente, algunos de los discursos relevados se separan de estas asociaciones, cuestionando incluso, la importancia de la familia en el proyecto de vida del niño o niña atendido. Sin embargo, el *deber ser* acaba siendo aquél delineado por la organización ejecutora.

Es interesante constatar, por otra parte, que las apelaciones en principio menos conservadoras a la comunidad, se cuelgan hoy de tendencias críticas de las instituciones totales que vienen de los sesentas, en la línea de la distinción clásica entre sociedad y comunidad de Tönnies. *"Como dice Cohen, 'en la hagiografía y demonología del lenguaje progresista del control del delito, el contraste se presenta entre la buena comunidad –abierta, benevolente, tolerante– y la institución mala –dañina, rechazadora, estigmatizante"*

³² Como ha señalado Castel, esta clase de simplificación resulta sobrecogedora. "Hacer de algunas decenas de miles de jóvenes, a menudo más perdidos que malvados, el núcleo de la cuestión social, convertida en cuestión de la inseguridad que amenazaría los fundamentos del orden republicano, es realizar una condensación extraordinaria de la problemática global de la inseguridad. Es cierto que estas estrategias presentan ciertas ventajas. Evitan la necesidad de tomar en cuenta el conjunto de factores que se hallan en el origen del sentimiento de inseguridad y que tienen que ver tanto con la inseguridad social como con la delincuencia. También permiten movilizar una batería de medios que, si no siempre son eficaces, al menos están disponibles con sus instrucciones de uso (...) Estas estrategias, sobre todo si están bien escenificadas y si se las persigue con determinación, al menos tienen el mérito de mostrar que se hace algo (no se es laxista) sin tener que hacerse cargo de cuestiones más difíciles y exigentes, tales como, por ejemplo, el desempleo, las desigualdades sociales, el racismo, que también están en el origen del sentimiento de inseguridad. Es quizás políticamente rentable a corto plazo, pero es lícito dudar de que se trate de una respuesta suficiente a la pregunta '¿qué es estar protegido?'" (Castel, 2004: 72-3).

³³ Aunque este pensamiento ha sido particularmente fuerte en el pensamiento norteamericano sobre la cuestión, autores dedicados al tema de seguridad destacan que en Inglaterra también se ha manifestado en el Demos think tank, que ha impactado al liderazgo laborista. "Esta influencia se manifiesta en una múltiple apelación a la 'comunidad' como foco de una renovación moral. Como sugiere Etzioni: 'A menudo las comunidades poseen una sólida voz moral, y pueden por tanto ayudar a mantener un orden social basado fuertemente en el compromiso valórico... Las comunidades también comparten conjuntos de valores y los reafirman, incentivan a sus miembros a regirse por esos valores, y los censuran cuando no lo hacen' (Etzioni, 1997). Esta forma de 'moralismo comunitarista' responde a la necesidad de restaurar las comunidades y su voz moral (...) Con ese objetivo, procura reactivar instituciones de la sociedad civil –específicamente, las comunidades, la escuela y la familia– para que operen como formas de vibrante control social" (Crawford, 2001: 58).

(...) El control social asociado a la comunidad no sería coactivo ni represivo sino deseable, porque estaría referido a ese pasado mítico ligado a sociedades preindustriales frente a estas sociedades de masas, urbanas, mercantilizadas" (Pergoraro, 2001: 41). El control social ejercido desde la comunidad queda así revestido de la inocencia de la comunidad.

Es justamente desde esta óptica que se desprende una paradoja con respecto a la confianza. Por una parte se espera que la comunidad -esta comunidad, la de los organizados socialmente en función de fines lícitos- asuma la responsabilidad social de operar como agente informal de control, generando respuestas efectivas; pero, por otra parte, al destacar en ellos su debilidad valórica y cultural para poder impedir la generación de *delincuentes*, se evidencia una desconfianza en las formas y lógicas propias de la comunidad para resolver conflictos. Este temor frente a las modalidades espontáneas de la acción comunitaria queda reflejado en la alta valoración de varios de los entrevistados por una forma de conducción tecnocrática de los procesos de participación. En este nivel, nos encontramos finalmente con escasa orientación efectiva para reflexionar y abordar la problemática desde la comunidad, lo que se traduce en una visión estrecha y reduccionista de la intervención social entendida, en la mayoría de los casos, desde la perspectiva de la prevención situacional. En concreto, la relación entre el gobierno local y la comunidad o entre organización no gubernamental y comunidad, una vez más se restringe básicamente a los aspectos de financiamiento.

Finalmente, ¿cómo comprender que la comunidad, a fin de cuentas, emerja al mismo tiempo como objeto y como sujeto del control social, en los programas de seguridad ciudadana? La fragilidad de los límites entre la política social y la política de seguridad³⁴ parece jugar aquí un rol fundamental. En efecto, "...*después que se ha olvidado a una serie de sujetos vulnerables provenientes de grupos marginales o 'peligrosos' cuando estaba en juego la seguridad de sus derechos, la política criminal los reencuentra como 'objetos'. Objetos pero no sujetos porque también esta vez la finalidad (subjetiva) de los programas de acción no es la seguridad de sus derechos, sino la seguridad de sus potenciales víctimas'* (Baratta, 1997). Por lo tanto, la criminalización de la política social implica una limitación y una selectividad social al preservar la seguridad de otros" (Pergoraro, 2001: 40).

³⁴ Lo que Dammert (2005a) llama la "segurización" de las políticas sociales.

BIBLIOGRAFÍA

- Banco Interamericano de Desarrollo. Informe de Terminación de Proyecto, memorando del Banco, Nombre del proyecto: Programa de Seguridad Ciudadana. Prevención de la violencia y el delito, Uruguay, 2005
- Bank Information Center (BIC) El Mito de Adicionalidad: Una Mirada Crítica a las Políticas y las Condiciones de Préstamo del Banco Interamericano de Desarrollo. Informe abril de 2003. Disponible en World Wide Web: www.bicusa.org consultada el 10/09/06.
- Bauman, Zygmunt. Comunidad. En Busca de Seguridad en un Mundo Hostil. Buenos Aires, Ed. S. XXI, 2003.
- Beck, Ulrich. La Sociedad del Riesgo. Hacia una Nueva Modernidad. Barcelona, Paidós, 1986.
- Benessaieh, Alef. "¿Civilizando la Sociedad Civil? La Cooperación Internacional en Chiapas Durante los Años Noventa". En Daniel Mato (coord.) Políticas de Ciudadanía y Sociedad Civil en Tiempos de Globalización. Caracas, FACES, Universidad Central de Venezuela, 2004.
- Bucheli, Marisa y Furtado, Magdalena. Uruguay: 1998 – 2002. ¿Quiénes ganaron y quiénes perdieron en la crisis, trabajo de consultoría realizado para CEPAL, oficina de Montevideo, 2004.
- Caetano, Gerardo y Rilla, José. Historia contemporánea del Uruguay. De la Colonia al MERCOSUR, Colección CLAEH, Editorial Fin de Siglo, 1994
- Canals, Joseph. "Comunidad y Redes Sociales: De las Metáforas a los Conceptos Operativos". En Revista de Servicios Sociales y Política Social (23), Madrid, Consejo General de Colegios Oficiales de Diplomados en Trabajo Social y Asistentes Sociales, 1991.
- Candina, Azún. "Seguridad Ciudadana y Sociedad en Chile Contemporáneo. Los Delincuentes, las Políticas y los Sentidos de una Sociedad". En Revista de Estudios Históricos de la Universidad de Chile. 2(1), agosto 2005.
- Casaburi, Gabriel, María Pía Riggirozzi, María Fernanda Tuozzo et al. "Multilateral Development Banks, Governments, and Civil Society: Chiaroscuro in a Triangular Relationship". En Tussie, Diane (ed.) Global Governance. Special Issue: A review of Multilateralism and International Organisations, 6(4), 2000.
- Castel, Robert. La Inseguridad Social. ¿Qué Es Estar Protegido?. Buenos Aires, Ed. Manantial, 2004.
- Centro de Estudios en Seguridad Ciudadana. "¿Cuál es el Papel de la Comunidad en la Prevención del Delito?". En +Comunidad+Prevención. Santiago de Chile, Boletín del CESC de la Universidad de Chile (1), octubre 2004.
- Chevigny, Paul. "Definiendo el Rol de la Policía en América Latina". En Méndez, Juan Esteban, Guillermo O'Donnell y Paulo Sergio Pinheiro (comps.) La (In)Efectividad de la Ley y la Exclusión en América Latina. Buenos Aires, Paidós, 2002.
- Crawford, Adam. "Joined-up But Fragmented. Contradiction, Ambiguity and Ambivalence at the heart of New Labour's 'Third Way'". En Mathews, Roger y John Pitts (eds.) Crime, Disorder and Community Safety. New York, Routledge, 2001.
- Crawford, Adam. Crime Prevention and Community Safety. Politics, Policies and Practices. Oxford, Longman Press, 1998.
- Dammert, Lucía. "Asociación Gobierno Local – Comunidad en la Prevención del Delito". En Dammert, Lucía y Gustavo Paulsen (eds.) Ciudad y Seguridad en América Latina. Santiago de Chile, FLACSO Chile, 2005 (a).
- Dammert, Lucía. "Prevención Comunitaria del Delito en América Latina. ¿Discurso o Posibilidad?". En Persona y Sociedad. XIX (1), abril 2005 (b).
- Dammert, Lucía. "Participación Comunitaria en Prevención del Delito en América Latina. ¿De qué Participación Hablamos?". En Dammert, Lucía (ed.) Seguridad Ciudadana: Experiencias y Desafíos. Valparaíso, Red 14 "Seguridad Ciudadana en la Ciudad" y Programa URB-AL, 2004.
- Dammert, Lucía y Alejandra Lúnecke. La Prevención de Delito en Chile. Una Visión desde la Comunidad. Santiago de Chile, Centro de Estudios en Seguridad Ciudadana, INAP, Universidad de Chile, 2004.
- De Sierra, Jerónimo y Graña, Francois. "Uruguay: pobreza y exclusión duraderas. De la integración social a la fragmentación estructural". Disponible en World Wide Web: <http://www.rau.edu.uy/fcs/soc/Publicaciones/Libros/Archivos/LAS%20BRUJAS%2004/GRA%D1A-DE%20SIERRA.pdf>
- De Tezanos, Aracelli. "Investigación Educacional - Educación Pedagógica: Significados Posibles y Propuestas". En Revista de Estudios Sociales (84), Santiago de Chile, Corporación de Promoción Universitaria, semestre 2, 1995.
- Fernández, Guillermo. "Espacio Público, Heterogeneidad de Uso e Inseguridad". En Persona y Sociedad. XIX (1), abril 2005.
- García Canclini, Néstor. Culturas Híbridas. Estrategias para Entrar y Salir de la Modernidad, Ed. Grijalbo, México, 1989.
- González, Inés y Mario Roitter Ideas sobre Sociedad Civil: Pasado y Presente. IV Conferencia Regional ISTR-LAC, San José, Costa Rica, 2003.

- Habermas, Jürgen La Inclusión del Otro: Estudios de Teoría Política. Madrid, Paidós, 1999.
- Hollway, Wendy y Tony Jefferson. "The Role of Anxiety in Fear of Crime". En Hope, Tim y Richard Sparks (eds.). Crime, Risk and Insecurity. Law and Order in Everyday Life and Political Discourse. New York, Routledge, 2000.
- Ibáñez, Jesús. Del Algoritmo al Sujeto: Perspectiva de la Investigación Social, Ed. Siglo XXI, Madrid, 1985.
- Klisberg, Bernardo. El Crecimiento de la Criminalidad en América Latina: Un Tema Urgente, BID, 2000.
- Lander, Edgardo. "Límites Actuales del Potencial Democratizador de la Esfera Pública No Estatal". En Bresser Pereira, Luiz Carlos y Nuria Cunill (eds.) Lo Público No Estatal en la Reforma del Estado. Buenos Aires, Paidós-CLAD, 1998.
- Lechner, Norbert. "Desafíos del Desarrollo Humano: Individualización y Capital Social". En Klisberg, Bernardo y Luciano Tomassini, Capital Social y Cultura: Claves Estratégicas para el Desarrollo. México D.F., Fondo de Cultura Económico, 2000.
- Lechner, Norbert. "Nuestros Miedos". En Cuadernos del Avión Rojo (7), 1998.
- Lechner, Norbert. Los Patios Interiores de la Democracia. Subjetividad y Política. FLACSO, Santiago de Chile, 1988.
- Lunecke, Alejandra. "La Prevención Local del Delito en Chile: Experiencia del Programa Comuna Segura". En Dammert, Lucía y Gustavo Paulsen (eds.). Ciudad y Seguridad en América Latina. Santiago de Chile, FLACSO Chile, 2005.
- Lunecke, Alejandra. "La Prevención del Delito en América Latina: Hacia una Evaluación de las Experiencias Prometedoras". En Vanderschueren, Franz, Michel Marcus, Alejandra Lunecke et al. Políticas de Seguridad Ciudadana en Europa y América Latina. Lecciones y Desafíos. Santiago de Chile, División de Seguridad Ciudadana del Ministerio del Interior-Banco Interamericano de Desarrollo-Universidad Alberto Hurtado, 2004.
- Lyon, Larry. The Community in Urban Society. Massachusetts, Lexington Books, 1989.
- Malagón, José Luis. Intervención Comunitaria. Barcelona, VII Congreso Estatal de Diplomados en Trabajo Social y Asistentes Sociales, 1992.
- Mathews, Roger y Pitts, John "Introduction. Beyond Criminology?". En Mathews, Roger y John Pitts (eds.) Crime, Disorder and Community Safety. New York, Routledge, 2001.
- Matus, Teresa. Propuestas Contemporáneas en Trabajo Social. Hacia una Intervención Polifónica. Ed. Espacio, Bs. Aires, 1999.
- Melossi, Darío y Rossella Selmini. "Social Conflict and the Microphysics of Crime". En Hope, Tim and Richard Sparks (eds.). Crime, Risk and Insecurity. Law and Order in Everyday Life and Political Discourse. New York, Routledge, 2000.
- Nahum, Benjamín. La época batllista 1905 – 1929, Colección Historia Uruguaya, Ediciones de la Banda Oriental, s/f
- Nahum, Benjamín, Cocchi, Angel, Frega, Ana y Trochón, Ivette [a]. Crisis política y recuperación económica. 1930 – 1958, Colección Historia Uruguaya, Ediciones de la Banda Oriental, s/f
- Nahum, Benjamín, Cocchi, Angel, Maronna, Mónica y Trochón, Ivette [b]. El fin del Uruguay liberal, Ediciones de la Banda Oriental, s/f
- Pegoraro, Juan. "Las Políticas de Seguridad y la Participación Comunitaria en el Marco de la Violencia Social". En Briceño, Roberto (comp.). Violencia, Sociedad y Justicia en América Latina. Buenos Aires, CLACSO, 2001.
- Pelegri, J. "La Comunidad, lo Comunitario y el Trabajo Comunitario". En Revista de Trabajo Social (117), Barcelona, Colegio Oficial de Diplomados en Trabajo Social de Cataluña, 1990.
- Programa de las Naciones Unidas Para el Desarrollo. Desarrollo Humano en Chile. Las Paradojas de la Modernización. Santiago de Chile, PNUD, 1998.
- Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo. Desarrollo Humano en Uruguay 1999. Montevideo, PNUD, 1999
- Rabotnikof, Nora. "La Caracterización de la Sociedad Civil. Perspectiva de los Bancos Multilaterales de Desarrollo". En Nueva Sociedad (171), Caracas, enero-febrero 2001.
- Rama, Germán. La democracia en el Uruguay, Editorial ARCA, 1987
- Ramos, Marcela y Juan A. Guzmán. La Guerra y la Paz Ciudadana. Santiago de Chile, LOM Ediciones, 2000.
- RedBancos, Guía Ciudadana sobre el Banco Mundial y el Banco Interamericano de Desarrollo, Red Latinoamericana y del Caribe sobre la Banca Multilateral de Desarrollo, s/f, disponible en World Wide Web: <http://fp.chasque.net:8081/redbancos/index.htm> consultada el 10/09/06.
- Robertis, C. y A. Pascal. La Intervención Colectiva en Trabajo Social. La Acción con Grupos y Comunidades. Buenos Aires, Editorial El Ateneo, 1994.
- Rodríguez, Ernesto. Políticas Públicas y Marcos Legales para la Prevención de la Violencia Relacionada con Adolescentes y Jóvenes: Estado del Arte en América Latina 1995-2004. Lima, OPS-GTZ, 2005.

- Sanseviero, Rafael y López, Graciela. "Seguridad Ciudadana. Informe Uruguay". Fundación Friedrich Ebert, s/f. Material disponible en World Wide Web: <http://test.fes.cl/links/uruguay.doc> consultada el 10/09/06.
- Stuven, Ana María. La Seducción de un Orden. Las Elites y la Construcción de Chile en las Polémicas Culturales y Políticas del Siglo XIX. Santiago de Chile, Ediciones Universidad Católica de Chile, 2000.
- Torres, Rosa María "Cooperación Internacional" en Educación en América Latina: ¿Parte de la Solución o Parte del Problema?, 2003. En World Wide Web: <http://www.campus-oei.org/> consultada el 15/09/06.
- Torres, Rosa María "Knowledge-Based International Aid'. Do We Want it, Do We need It?". En Gmelin, Wolfgang, Kenneth King y Simon Mc Grath (eds.) Knowledge, Research and International Cooperation, University of Edimburgh, 2001.
- Tuozzo, María Fernanda and Tussie, Diane. "Opportunities and Constraints for Civil Society Participation in Multilateral Lending Operations: Lessons from Latin America". En Edwards, Michael y John Gaventa (eds.) Global Citizen Action. Boulder, Lynne Rienner Publishers, 2001
- Tussie, Diana (comp.) Luces y Sombras de una Nueva Relación. El Banco Interamericano de Desarrollo, el Banco Mundial y la Sociedad Civil. Buenos Aires, FLACSO-Temas Grupo Editorial, 2000.
- Vanderschueren, Franz. "Desafíos de la Seguridad Ciudadana". En Persona y Sociedad. XIX (1), abril 2005.
- Vanderschueren, Franz, Michel Marcus, Alejandra Lunecke et al. Políticas de Seguridad Ciudadana en Europa y América Latina. Lecciones y Desafíos. Santiago de Chile, División de Seguridad Ciudadana del Ministerio del Interior-Banco Interamericano de Desarrollo-Universidad Alberto Hurtado, 2004.
- Villalobos, Sergio. Portales, Una Falsificación Histórica Ed. Universitaria, Santiago de Chile, 1989.
- Wacquant, Lóic Las Cárcenes de la Miseria. Buenos Aires, Ed. Manantial, 2000.
- Walklate, Sandra. "Trust and the Problem of Community in the Inner City". En Hope, Tim and Richard Sparks (eds.). Crime, Risk and Insecurity. Law and Order in Everyday Life and Political Discourse. New York, Routledge, 2000.