

Carlos Silva Forné.
Informe para el Programa de becas CLACSO-Asdi para
Investigadores Jóvenes de América Latina y el Caribe 1999.
Artículo.
Segunda versión.

Introducción.

A lo largo de la década de los noventa ha sido notorio como los fenómenos delictivos, así como las discusiones acerca de la “seguridad pública”, han ocupado un lugar cada vez más destacado en la comunicación social y en las agendas políticas del Uruguay así como de todos los países de la región. Visualizada bajo distintas perspectivas, con sus correspondientes intentos de “soluciones”, la tematización del “problema” ha sufrido desplazamientos en sus atribuciones causales como también en las estrategias a implementar. Podríamos decir que a partir de la mitad de la década (aproximadamente) comienza a predominar su “posicionamiento” al interior de los diagnósticos más generales que abordan los procesos de “exclusión” y “marginalidad”. Los mismos son generalmente asociados con señales acerca de “fisuras” y “debilitamientos en el tejido social”, siendo frecuente también, que se los correlacione con los reacomodos de un estado “en retirada”, tanto en su dimensión instrumental como en su dimensión simbólico integrativa.

Los datos y estadísticas oficiales delictivas (a las que hay que aproximarse con indeclinable precaución metodológica, ya que operan como reflejo de una delincuencia selectivamente “creada” por el estado), nos muestran una evolución que parecería tender hacia una pluralización de tipos y un aumento de modalidades con componentes de “violencia”. Sin embargo, allende las enormes dificultades para poder relevar “objetivamente” la complejidad de los fenómenos delictivos, el clima de una mayor “inseguridad ciudadana” sí es claramente refrendado por la evolución de las encuestas de opinión pública, en las cuales se declara percibir un aumento significativo de la delincuencia y la violencia, constatando además una alta desconfianza (con variaciones según los países) en las instituciones policiales y judiciales. (Katzman, 1997 p.95).

Típicamente ante estas problemáticas emerge un clima de falta de certeza, y de cierta desazón, ante las posibilidades de los proyectos políticos. En particular la misma circularidad de las medidas adoptadas en materia de seguridad, que solo parecen estar anunciando la discusión de agregados y re-planificaciones futuras, son descritas como constreñimientos que las permanentes demandas colectivas ejercen sobre la toma de decisiones obligando a que “lo urgente no de tiempo a lo importante”. Crisis y fracaso son adjetivos que se predicen de la política y el Estado al referirse a dicha temática.

Las valoraciones de escepticismo y “fracaso” de los proyectos impulsados por el sistema político son también consecuencia de las propias descripciones y las consecuentes expectativas acerca de su funcionamiento y posibilidades, expectativas que tradicionalmente eran asociadas a la búsqueda de un ordenamiento y control de la sociedad racionalmente orientado. Alejarnos de dichas descripciones es a la par desmarcarnos de sensaciones de crisis ante los “fracasos” del “control social”, y por ende al redescubrir su funcionamiento arrojar novedosos insumos que sirvan para repensar los presupuestos sobre los que podrían erigirse nuevas políticas con mayores posibilidades de éxito. Este será, entonces, el punto de partida y la delimitación de nuestra perspectiva, una mirada que se orienta principalmente hacia cómo el tema de la “seguridad” es tratado por el sistema político, intentando generar un insumo para la reflexión indispensable para una mayor claridad descriptiva explicativa del objeto de nuestro interés.

Para plantear con mayor claridad los contornos de nuestro problema de investigación, nos veremos en la necesidad de introducir el marco teórico en que nos basaremos para describir el funcionamiento del

sistema político, lo cual realizaremos en el primera sección de este ensayo. Utilizando categorías del enfoque de teoría de sistemas, pretendemos realizar una descripción del sistema político que nos permita visualizar su autonomización y diferenciación interna, así como la necesaria selectividad y los riesgos inherentes a sus respuestas ante entornos altamente contingentes. Dicha descripción tendrá, como uno de sus principales objetivos, realizar una fuerte crítica a las pretensiones de “control social” que el sistema político podría generar hacia la sociedad por intermedio de decisiones político jurídicas en materia de seguridad.

En nuestra segunda sección realizaremos una descripción de la evolución “histórica” de la diferenciación funcional, particularmente del sistema político, para el caso uruguayo. Sus largas permanencias, así como las importantes transformaciones de las últimas décadas, constituyen un marco indispensable para el análisis y la comprensión de características de la comunicación política con relación a la “seguridad pública”, así como también de la posible “génesis” de los fenómenos delictivos y las percepciones de “inseguridad”.

En las secciones tercera y cuarta desarrollaremos el “centro” de nuestra investigación. Por haber constituido uno de los procesos de comunicación pública más amplios con relación a una respuesta del sistema político en materia de seguridad, y considerar que es en dicho desarrollo cuando comenzaron a sedimentarse nuevas significaciones en los diagnósticos acerca del delito y la “seguridad”, hemos delimitado el análisis de la construcción temática al período que va desde mediados del año 1992 hasta julio de 1995, momento en que se “cierra” el circuito con la promulgación de la llamada “Ley de Seguridad Ciudadana”.

En el análisis de la construcción del mencionado tema uno de nuestros principales materiales de referencia serán los artículos de los editorialistas, columnistas de los principales periódicos de circulación nacional. Hay que dejar en claro que nuestro interés no será el seguimiento de la cobertura de la información, ni tampoco haremos uso de las técnicas propias del análisis de discurso. Nuestro objetivo será señalar las principales referencias y selectividades a partir de las cuales se define y delimita la construcción del “tema”, ambientando a posteriori la plausibilidad y el posicionamiento de las distintas opiniones. En otras palabras, como recortan el abanico de lo temáticamente posible. Todo esto supone que la comunicación política es, en parte, un escenario de disputa no solo por la imposición de temas sino centralmente por la modalidad de su construcción.

Pero también, por la propia mirada teórica que adoptamos, un interés central de la investigación será observar la construcción del tema de la “seguridad” desde la perspectiva del funcionamiento estructural sistémico de la sociedad y no solamente el describir las distintas posiciones que establece el juego retórico. Es decir que observaremos como la comunicación política significa los problemas que lo “irritan”¹ desde su entorno a partir de las distinciones internas que la permiten autonomizarse como tal.

En la quinta sección, y bajo la misma lógica y propuesta acerca de las características estructurales de la sociedad moderna, observaremos algunas descripciones más recientes acerca del “delito” y la “seguridad pública” realizadas desde las disciplinas sociales. Dichas descripciones, en cierto sentido, funcionan como el “corolario” sociológico” de la discusión pública anteriormente analizada, cuyas autodescripciones de la sociedad en la sociedad comparten rasgos y espacios de intersección que operan como trasfondo de su mirada.

Finalmente, la sección sexta intenta presentar las distintas líneas de análisis que pretendieron dar sus primeros pasos a lo largo del ejercicio investigativo, junto a sus primeras conclusiones. Su expectativa es visualizar sus posibles desarrollos, e intentar avanzar en una conceptualidad que permita arrojar nuevos perfiles en el tratamiento de los fenómenos delictivos y sus descripciones sociales.

Primera sección.

Sistema político, opinión pública y riesgo. {PRIVATE }

Bajo una perspectiva que visualiza a la sociedad de nuestros días como fuertemente diferenciada en distintos ámbitos funcionales, intentaremos en esta primera sección realizar una descripción realista de los sistemas políticos contemporáneos que nos permita, al visualizar su estructura y funcionamiento, poder dar cuenta, aunque en términos generales, cómo los mismos subsisten y dan respuestas ante entornos altamente complejos.

Una vez que mayores cotas de escepticismo fueron ganando la contienda al originario optimismo ilustrado acerca de las posibilidades del conocimiento social y su aplicación práctica, en la reflexión de las ciencias sociales, y no solamente en ellas, un nuevo grupo de conceptos (o no tanto) fueron ganando centralidad en la descripción de una sociedad que ya no puede ser aprehendida bajo ninguna forma de teleología histórica, donde la hermenéutica del propio saber acerca de sí misma –que es producto y objeto social a un mismo tiempo– la modifica incesantemente, y las lógicas desencadenadas por las “consecuencias no buscadas” de su funcionamiento, la inevitabilidad de su operar bajo “información incompleta” y por tanto “racionalidad limitada” son hoy punto de partida de los intentos de generar un conocimiento sistemático de la sociedad y de las tendencias de su desarrollo.

La reflexión sociológica debe asumir que no hay –al decir de Giddens– *“un sendero paralelo entre la acumulación de conocimiento sociológico por un lado, y el acrecentamiento constante del control del desarrollo social por el otro”* (Giddens, 1993 p. 27). En este sentido conceptos como selectividad, decisión y riesgo juegan un papel cada vez más relevante como categorías que intentan dar cuenta de los márgenes de incertidumbre y de los retos con que la complejidad interpela a las sociedades contemporáneas².

Utilizando principalmente el enfoque de la teoría de sistemas luhmanniana, intentaremos aproximarnos a una visión del sistema político que pueda dar cuenta de sus condiciones de posibilidad y de los problemas a los que se enfrenta en la actualidad. Dicho punto de partida teórico nos alejará tanto de aquellas teorías que fundan su capacidad explicativa en la racionalidad de la acción del sujeto y en la formalización de su conducta dejando en un segundo plano los elementos de carácter estructural, así como de una teoría política y social normativista que al introducir fuertes exigencias ideales en su explicación de la sociedad, queda demasiado ligada a la lamentación contrafáctica de una realidad catalogada como defectuosa o patológica.

Si la función del sistema político es la de ser el necesario productor de decisiones vinculantes³, nos preguntaremos entonces por cómo se decide lo que se decide, lo cual nos llevará hacia la descripción de la diferenciación del sistema político moderno para poder evidenciar así las estructuras de su funcionamiento, sus interconexiones internas y externas, y por tanto como opera la selectividad en la constitución de los temas que adquirirán relevancia política.

Para desarrollar este objetivo será necesario incluir elementos de una teoría de la sociedad en la que nos remitiremos tanto hacia un enfoque de la diferenciación social como hacia un enfoque comunicacional. Diferenciación sistémica funcional de la sociedad moderna para dar cuenta de la autonomía, interdependencia y complejización de los distintos subsistemas y la comunicación como el elemento constitutivo de los sistemas sociales, como su operación reproductora. Abordaremos tres apartados: diferenciación del sistema político y sus circuitos de comunicación, la opinión pública como pantalla de reducción de lo política y jurídicamente posible y, finalmente el problema del riesgo en las decisiones políticas.

1.1 Autonomía y diferenciación del sistema político

La perspectiva que vamos a desarrollar tiene como uno de sus principales objetivos intentar alejarnos de las imágenes de desencanto y agotamiento de las funciones políticas de un control y guía racionalmente motivados de la sociedad - generadoras de expectativas que no pueden ser satisfechas y por ende de la tendencia concomitante a visualizar todo tipo de "crisis" por doquier - si partimos de cuestionar y problematizar la pertinencia de las mismas autodescripciones tradicionales acerca de la política y de la sociedad moderna. Estas representaciones que la sociedad se dio a sí misma como resultado de su evolución, se han tornado en gran parte obsoletas e impiden una más ajustada posibilidad de observación de la complejidad que caracteriza las estructuras de la sociedad contemporánea.

Es decir, que al cuestionar aquellas descripciones de la sociedad que parten del primado de uno de sus subsistemas, el cual es colocado en una posición jerárquica que le permitiría cierta soberanía en su mirada, por ejemplo como sociedad política, podremos evaluar desde otra perspectiva el difundido diagnóstico del "fracaso" de las planificaciones interventoras que desde el sistema político dirigen sus efectos hacia otros ámbitos sociales o hacia la sociedad en general, lo cual no redundará en una menor planificación, sino tal vez en una mayor, pero partiendo de presupuestos diferenciales acerca de sus posibilidades y limitaciones.

Siguiendo la línea de muchos autores clásicos de la sociología Luhmann describe la evolución social como un proceso creciente de diferenciación. En la sociedad tradicional imperaba un principio de diferenciación estratificatorio, ocupando la clase superior un lugar privilegiado que le permitía representar a la sociedad como un todo. En la sociedad moderna predomina un principio de diferenciación funcional, donde diferentes ámbitos sociales se van estructurando a partir de distintas funciones específicas, y es esta función que desempeña para el sistema completo donde se encuentra su unidad, de ahí que a ninguna de ellas pueda atribuirse una superioridad jerárquica sobre las demás.

Para ello es importante entender la diferenciación como la formación de sistemas al interior del sistema, pero que no deben conceptualizarse por medio de la tradicional diferencia entre "el todo y las partes". Lo que sucede es que cada sistema parcial a partir de su propia diferencia reconstruye a la sociedad global en su interior, de la cual sigue participando en su permanente reproducción. Se generan así múltiples entornos internos del sistema con relación a los distintos sistemas parciales.

Los distintos sistemas funcionales al autonomizarse se cierran operativamente pero como condición para su propia apertura⁴, es decir delimitan un "adentro" y un "afuera" que puede ser introducido en el propio sistema para su autoobservación, pero configurando diferentes versiones del sistema social, donde los acontecimientos y hechos obtienen desde diferentes ópticas múltiples significados, como dice Danilo Zolo: "*...por lo tanto el significado de un suceso experimentado dentro de un medio ambiente social no puede transmitirse en los términos relevantes a la experiencia de un medio ambiente diferente*".(Zolo, 1994 p.100).

Si se asume que el entorno es mucho más complejo que cualquier sistema, entonces la diferencia entre sistema y entorno puede pensarse como un gradiente de complejidad.⁵ El sistema se estabiliza mediante la coacción de buscar distintas formas para la reducción de la complejidad, mediante un proceso de selección el cual asume los riesgos de la contingencia que opera en todo proceso selectivo. La reducción de la complejidad puede verse entonces como la reconstrucción del complejo de relaciones de un entramado complejo mediante un segundo entramado de relaciones menores.

Típicamente los sistemas funcionales de la sociedad moderna logran esta necesaria reducción mediante el desarrollo de códigos de generalización simbólica que asumen una forma binaria (verdadero/falso, legal/ilegal, gobierno/oposición, tener/no tener), que no solo reduce el exceso de alternativas sino que también permite la constitución de una complejidad propia que ambienta el acceso a un mayor número de posibilidades de actuación social. Por ejemplo: "*para el sistema de la política, la*

"institucionalización de la precariedad" ínsita en el funcionamiento de la democracia liberal, con su juego de gobierno-oposición facilita una apertura de las posibilidades de acción política, infinitamente superior a la que fuera admisible desde un principio de legitimidad dinástica" (Vallespin, 1993 p.17).

La propia autonomización e interdependencia de los distintos sistemas funcionales de la sociedad moderna inhiben que ella pueda ser descrita a partir del primado de uno de sus subsistemas (la parte por el todo), ya sea como sociedad política o bajo el primado de la economía. Se rompe de esta forma con las ideas de un orden jerárquico en su relacionamiento. Estas ideas se han fuertemente sedimentado en las instituciones de la sociedad moderna ya que se enfrentaban por imponerse al orden estratificado y aristocrático precedente, y ellas definieron las estructuras sistémicas que desarrollaron las posibilidades de la sociedad moderna, pero para comprender su funcionamiento contemporáneo han sido superadas ("no cómo formas jurídicas e instituciones!") (Luhmann, 1993: p. 38)).

Como consecuencia, las autodescripciones de la política que parten de una posición de centralidad en la sociedad, tal como la tradicional distinción entre Estado y sociedad civil, presionan al sistema de la política con expectativas excesivas acerca de sus posibilidades de planificación y conducción racionalmente motivada de la sociedad. Las percepciones de crisis de la política parten muchas veces de estas semánticas tradicionales acerca de su rol y posibilidades.

Al cerrarse sobre sí mismo la política constituye un horizonte temporal propio para su funcionamiento en la producción de decisiones vinculantes. Pero si bien el sistema de la política no puede dejar de presentarse hacia el exterior como un sistema de control social, en realidad no puede "controlar" a la sociedad, ni mucho menos a los hombres. En contra de lo que sostenía la teoría política tradicional, para la cual el Estado y la política eran el centro de poder de la sociedad, una sociedad funcionalmente diferenciada no dispone de ningún órgano central.

En estos términos el sistema político opera en la modernidad como un sistema autorreferente como consecuencia de su diferenciación. Esto no quiere decir, repitámoslo, que se aísle "narcisísticamente" de su entorno, sino que su operar autorreferido es condición para su propia apertura. A su interior se diferencian procesos comunicativos por los que la política se autosensibiliza ante problemas y tareas con los que se vincula a su entorno social.

Bajo ésta óptica los sistemas políticos contemporáneos se basan, siguiendo a Luhmann, en la diferenciación tripartita de **público**, **política** y **administración**. Los procesos de democratización han conducido a la diferenciación de un público político relevante, los partidos como mediación constituye un sistema diferenciado para la política, por lo cual la Administración, en el que Luhmann incluye tanto gobierno como legislación, se refiere a las instituciones que partiendo de mandatos o puntos de vista políticos, crean decisiones vinculantes.

A partir de ésta diferenciación se señala una consecuencia clave para nuestro enfoque, se trata de la orientación creciente de los subsistemas hacia sus entornos internos, en particular, la forma de seleccionar y tematizar los problemas considerados como relevantes para la "sociedad" por parte del subsistema político administrativo, se filtran sobre la base de las premisas que aportan el público y la política.

Se generan entonces tres relaciones intersistémicas que implican procesos de observación interna, observaciones que no pueden nunca dar cuenta de la complejidad del sistema que se observa, ya que operan con el modelo de la "caja negra"⁶, no se trata entonces de observaciones falsas sino de evaluaciones simplificadas que permiten construir el relacionamiento entre política, público y administración. Serán excepcionales las ocasiones en las cuales el sistema político intentará observarse como un todo, y más bien la tendencia es hacia que cada subsistema se perciba como la "totalidad" de la política. De esta forma se abre la puerta para el papel de la teoría como una observación de segundo orden, como una observación de observaciones, que permita describir la complejidad de las distintas interdependencias del sistema y del entorno.

Son entonces estos procesos de comunicación política la clave para poder realizar una descripción acerca de cómo el sistema político se autosensibiliza, incluyendo problemas y tareas con los que se vincula a su entorno social. Puede comprenderse a partir de aquí como la relevancia política de los “temas” (así como de las personas) puede crearse, desacreditarse y volver a resurgir al interior de los procesos de comunicación del sistema político sin que tenga que corresponderse a cambios punto por punto en el ambiente.

El operar comunicativo del sistema político precisa interrumpir la tautología de la remisión de lo político a lo político, y esta “desasimetrización” se realizará de forma distinta para cada relación intersistémica entre los subsistemas al interior del mismo (es decir en el relacionamiento entre público, política y administración). Luhmann conceptualizará a esta desasimetrización de la comunicación política de cada subsistema con el término de **externalización**.

La externalización permite entonces una referencia al entorno que en la relación entre política y público se desarrolla ante la pantalla de la opinión pública: “...tanto el público como la política han de aceptar algo que no se puede alterar: un campo de resonancia para actividades y acontecimientos, que si bien pueden influenciar en sus propias acciones, no puede ser nunca controlado del todo” (Luhmann, 1993, p.44). El derecho y el Estado de derecho que se impone al público y a la administración funciona como externalización de su relación. Y, por último las referencias a las personas, en el desempeño de sus cargos, funcionan como los puntos externos que permiten el cálculo de políticos y administradores.

Luego de esta sumaria descripción de la diferenciación y de los distintos procesos comunicativos que se distinguen al interior del sistema político, podemos arribar a una importante consecuencia que guía la delimitación del campo de observación en donde se constituye lo políticamente relevante. Una mirada hacia la tematización política y sus decisiones tienen que partir del hecho de que “lo que podríamos llamar las condiciones de politización de una cuestión, reivindicación o problema no deben buscarse fuera del sistema político sino en las condiciones mismas del sistema de comunicación política”. (Rabotnikof, 1997 p.185).

Ello significa que la construcción de temas por un lado, el momento de las distintas opiniones al respecto con la búsqueda de conformación de consensos (si es que se logran) por otro, y el momento de la decisión específica con que el sistema político decide intervenir (o no), abren cada uno sus espacios de contingencia que no son reductibles desde un espacio al otro, en cada circuito nada más (y nada menos) se van seleccionando las premisas para la decisión ulterior. A su vez la propia decisión nunca puede controlar plenamente las consecuencias sobre su entorno, ya sea sobre otros subsistemas (por ejemplo el derecho o la economía) o sobre el sistema social en general.

De esta forma hemos situado tres subsistemas autorreferentes al interior del sistema político, con sus diferentes relaciones comunicativas, y tres filtros mediante los cuales es posible seleccionar informaciones del entorno. Esta descripción nos permite señalar que partimos de una situación donde ningún sistema es capaz de controlar suficientemente las interdependencias de su entorno. Se excluye así para el sistema político la idea de un control racional sobre el sistema social general y por tanto la idea de lograr soluciones globales y así también la responsabilidad global de la política sobre el bienestar de la sociedad.

La ausencia de un “centro” de la sociedad nos lleva a condiciones de “racionalidad limitada” que van en contra de cualquier idea de una programación y transformación social sobre la base de secuencias causales lineales. En las tareas a las que se enfrenta el sistema político nunca se controlan todas las causas, y la misma se vuelve mucho más insegura si se desconoce su repercusión al concatenarse con otras causas. De esta forma y por las propias exigencias del sistema político moderno el mismo debe enfrentarse permanentemente a los efectos negativos de su propio accionar, a una realidad autoproducida por la propia intervención política que deviene en problema.

1.2 Modelos de la opinión pública.

Una mirada acerca de la posición, función y estructura de la “opinión pública” que aparece esbozada en el apartado anterior requiere una mayor clarificación. Dicha categoría se encuentra hoy día en el lugar central de las reflexiones acerca de las posibilidades de la democracia contemporánea, y por tanto dicho significante se encuentra cruzado y tensionado por la consiguiente disputa acerca de su significado y función.

Pero dicha “disputa” que se entabla desde distintas disciplinas no tiene un frente único y el “territorio” podría extenderse hasta diluir una posibilidad comparativa de cierta utilidad. Reconstrucciones históricas de concepto antiguas y modernas de la filosofía y la teoría política, revalorización de la dimensión cultural y de la categoría “cultura política” en la historia social y la sociología cultural, continuación, crítica y reformulación de los estudios de medición de las actitudes políticas a través de las “encuestas de opinión”, teorías de los medios de comunicación modernos, etc.

Es claro entonces que bajo las “categorías” opinión pública o esfera pública se definen conceptos de distinto alcance, de disímil pretensiones descriptivas y/o normativas, y también que responden a redes conceptuales diversas que especifican relacionalmente su significado. Privilegiaremos en nuestro caso las reflexiones acerca de la constitución de la esfera pública propiamente moderna (podríamos decir incluso que para las sociedades complejas contemporáneas), focalizándonos en su interpelación y vínculo con el funcionamiento del sistema político. De este modo podemos situar aquí algunos de los “modelos” acerca del espacio público moderno, presentes en la teorización política, y que a la par del papel que cumplen en la reflexión teórica, fungen también como un importante ingrediente de la orientación del accionar de diversos actores sociales.⁷

(I)

Un primer modelo puede resumirse bajo la etiqueta de una conceptualización de carácter “conservador”, el cual puede rastrearse en los trabajos de Reinhart Koselleck. Si el Estado moderno encarnaba lo público como la idea de “lo general”, de aquello que estaba por encima de los particularismos sociales y que permitía la autonomización de la política, de su especialización y de la responsabilidad ante la decisión, la emergencia de la “sociedad civil”, de la esfera pública ilustrada, implicó la puesta en crisis del propio Estado, y una cierta forma de oclusión de lo propiamente político.

Claro que en esta perspectiva la “opinión pública” es dibujada en un único trazo, de manera unitaria, vinculada a una moralidad societal que apela a la universalidad y abandona las consideraciones de cálculo y oportunidad para el logro de fines. A diferencia de la difundida valoración positiva por la cual esta esfera aparece como una suerte de catalizador de un pluralismo que supera las formas tradicionales de la política, bajo este lente la misma, en cambio, diluye la percepción de diferencias, y por tanto las instancias de negociación y conflicto, volviéndose por tanto ciega ante el ejercicio esencial de la política.

Si la esfera pública solo puede oponerse al poder del Estado a través de una crítica moral, considerada uniforme, este es un lenguaje políticamente “irresponsable” que pone en crisis al Estado pero que no puede oficiar como un sustituto ni dar respuesta a la crisis generada. Esta visión sitúa el problema del espacio público de una forma que parece cerrar las puertas a ir más allá de una lógica de enfrentamiento “entre *“las razones del poder”* y *la moralidad societalmente encarnada*” (Rabotnikof, 1996 p.48).

Es cierto que la crítica moral sigue siendo una voz que reaparece principalmente en aquellas situaciones en que se interpela globalmente la legitimidad del poder estatal, y esto podemos refrendarlo no sólo para los casos de las salidas de gobiernos autoritarios de las décadas pasadas en América Latina, sino también ante gobiernos posteriores fuertemente deslegitimados por los fenómenos de corrupción. Sin

embargo, no parece ser la única clave de sus posibilidades de expresión⁸, ni tampoco que hoy en día *“cualquier voz que hable desde un lugar distinto al del ejercicio del poder está condenada a la ilusión de ser representación moral del todo”*(Rabotnikof, 1996 p.48)

Esta mirada acerca de la esfera pública parece no responder a las características estructurales de las sociedades modernas en varios aspectos (más allá de su funcionamiento como autodescripción social). En primer lugar se tomamos en cuenta el alto grado de diferenciación de la mayoría de los sistemas funcionales se vuelve sumamente dificultoso pensar que la sociedad moderna se integra sobre las bases de la moralidad homogeneizante.

Si retomamos la idea de la diferenciación funcional y como sus códigos no responden ni se empalman con los códigos de la moral, a donde apuntamos es que esta “retirada” de la moral de intervenir en las opciones que establecen los códigos funcionales es moralmente justificable (Luhmann, 1998c p.100)⁹. De aquí justamente que los ejemplos que mencionamos en los cuales el discurso moral a cobrado una predominancia clara como deslegitimador del sistema político - el autoritarismo, la corrupción -, se corresponden con la quiebra de sus códigos y el erosionamiento del orden legal del Estado moderno¹⁰.

Sin embargo, lo anterior no significa que en la comunicación política no se moralize, ni que la moralidad “desaparezca” en la sociedad moderna. Si bien el sistema político se controla solo políticamente, este mismo control puede variar la forma y la extensión en las cuales la moralidad puede tornarse relevante.¹¹

(II)

La visión de Jürgen Habermas también se mueve bajo la lógica de la relación estado-sociedad civil, pero su valoración es la opuesta, el surgimiento de la esfera pública burguesa que en la visión anterior significaba la irresponsable anulación del poder estatal, aparece aquí como la posibilidad de su racionalización. Estructurada por el principio kantiano de la publicidad, la crítica ética al poder realizada por el uso público de la razón, permite merced la racionalidad ínsita en el diálogo argumentativo, la elaboración de una voluntad racional que funge como la necesaria legitimación de las normas emanadas por la dominación política.

La "esfera pública" es el acicate y el complemento de la necesariamente menguada reflexividad del sistema político, que lo conecta con el potencial integrador y racional del “mundo de la vida”. El poder solo puede ser legítimo si abre sus exclusas a las corrientes de comunicación de este espacio descentrado. Pero este espacio debe a su vez estar fuertemente racionalizado, es decir altamente reflexivo y permeado por una cultura política liberal e igualitarista, no se trata en toda caso de resistencias particularistas amparadas en lo tradicional-comunitario.

Habermas quiere poder enfrentarse a los riesgos de “tecnificación” del mundo de la vida propiciados por la autonomización de los subsistemas funcionales modernos, conectándolos con la savia racional de la acción comunicativa diluida en la esfera pública, a la vez que intenta desmarcarse de los excesos románticos del comunitarismo, sin embargo al mantener fuertes exigencias normativas siempre parecemos correr el riesgo de no poder superar la lamentación por el hecho de que no se discute como debería discutirse.

El recorrido de este “modelo” habermasiano ha pasado por diferentes momentos desde su tesis doctoral de 1962 (Habermas, 1981) hasta los desarrollos recientes de “Facticidad y validez”(Habermas, 1998). Las reformulaciones del propio Habermas que se vinculan sin duda con sus giros al interior de sus propuestas de teoría social, han ganado en complejidad, sutileza y capacidad descriptiva del funcionamiento de las complejas sociedades actuales. Por un lado su “flexibilización” de la ya clásica “separación” entre “sistema” y “mundo de la vida”, le permitió una revalorización y mejor

conceptualización del Estado de derecho moderno como condición de posibilidad y “constructor” de la esfera pública¹². De esta forma más que un “ataque” de la racionalidad comunicacional a las lógicas sistémicas, se conforma un circuito de conexiones necesarias entre ámbitos informales y formales de discusión que posibilitan la legitimidad de la decisión político-jurídica.¹³ Sin embargo su persistencia en una concepción racionalista semitrascendental del uso del lenguaje sigue arrojando expectativas y exigencias a las condiciones en las que debe desarrollarse la “discusión pública” que más allá de mediaciones y desmarques, en “última instancia” continúa “idealizando” al espacio de la sociedad civil.

Tal vez más que en el actual Habermas este hecho se vea con mayor claridad en la recuperación y continuación de sus trabajos, en particular de su primera obra acerca de la constitución de la esfera pública burguesa, bajo la reaparición en la discusión y la apelación política de las últimas décadas de la categoría “sociedad civil”. Constituido en un referente gravitante en las luchas y los procesos de salidas de los autoritarismos del este de Europa y Sudamérica la revalorización de la “sociedad civil” pareció lograr reunir bajo su manto las aspiraciones democráticas de múltiples actores políticos y sociales. Pero en su apelación múltiple también la categoría a resurgido con relación a la más difundida puesta en “crisis” del estado de bienestar, en estos casos ha asumido formas que no solo la oponían directamente al estado, sino también a la política en general.

Más allá de que dichas reflexiones se orientaban hacia la visualización de una mayor complejidad de espacios en la estructuración política de las sociedades contemporáneas, en muchos casos parecían seguir conservando una lógica que seguía buscando el “lugar” privilegiado de la unidad y la integración de la sociedad: *“En la teoría política sucede algo parecido a lo que ha ocurrido en la metafísica, se ha decretado que el Estado como “dios terreno” ha muerto; sin embargo, permanece su lugar simbólico y se busca de manera desesperada un sustituto que ocupe ese lugar central. Este desfase entre el discurso político y las transformaciones en la estructura social produce un gran desconcierto en el actual debate sobre la sociedad civil”* (Serrano, 1999 p.57).

Tal “nostalgia” por un espacio perdido, que parece ser un elemento casi consustancial cuando menos a la toda la cultura occidental rastreable en la idea cristiana de la “caída”, también es predicable para los conceptos de esfera y opinión pública. El propio trabajo de Habermas acerca de la constitución del espacio público burgués guiado bajo la idea kantiana de publicidad, puede ser leído como el relato de un logro cualitativo y su posterior pérdida que puede recuperarse hoy día bajo otros ropajes.¹⁴ Los sospechosos habituales en este proceso pueden ser los medios de comunicación modernos, la mercantilización de la experiencia, la expansión destructiva del Estado.

Las respuestas a estos planteos por otro lado, nos hablan de las imposibles pretensiones que se dirigen hacia el “ciudadano ideal” que debería formar parte de este espacio, así como al mantenimiento de fondo de la idea de un “público” que en última instancia puede ser el portador unificante del “interés general”¹⁵. Sin duda que muchos de los actuales defensores del “proyecto” de la reconstitución de una esfera pública “ilustrada”, son mucho más sensibles a la existencia de múltiples públicos y sus solpamientos, así como también de una mayor aceptación de la diferenciación sistémica de la sociedad moderna, pero siguen intentando saltar las vallas de la inconmensurabilidad de la “traducción” hacia un espacio unificante: *“De hecho, insistimos en la posibilidad de comunicación entre todos los públicos especializados y expertos. Para ello es preciso que existan esferas públicas no diferenciadas y no especializadas, en las que pueda darse una comunicación relevante sobre asuntos de interés común. El propio Luhmann admitió que este tipo de público existió durante el período de la Ilustración”*¹⁶ (Arato, 1999 p.121)

(III)

Si recuperamos los trazos principales de los dos modelos presentados parece que no es posible salir de la adjudicación de lo verdaderamente “público” a un lado u otro de la frontera entre Estado y sociedad civil, como consecuencia estas dos lógicas de la posición y valoración de la opinión pública – siguiendo a Rabotnikof -, parecen “condenarnos a optar entre una especie de estadolatría que ve en cualquier expresión política socialmente arraigada un desafío a la autoridad y el orden, y un societalismo ingenuo para el que la decisión, el orden y la responsabilidad son problemas “de otro” (Rabotnikof, 1996 pp 56-57).

En el manejo que hace Luhmann del concepto no se evalúa su surgimiento y expansión como "crisis" estatal, por la posibilidad de diluir la responsabilidad de la decisión jurídico-estatal (Koselleck); pero tampoco es el lugar de su validez por su conexión con la discusión racional ilustrada del público (Habermas).

Así como para la reconstrucción de otros conceptos clásicos, que son visualizados como logros evolutivos institucionales, para el caso de la opinión pública, Luhmann procede metodológicamente siguiendo el camino de considerar lo que es “normal” como un problema ya resuelto, para posteriormente reconstruir su sentido y función en dicha problemática y su solución, aunque existan otras alternativas para la misma, es decir evidenciar su carácter improbable a través de una abstracción funcional (Luhmann y De Giorgi, 1993 p.23; Luhmann, 1984 p.129). Como conquistas evolutivas de la sociedad moderna no es posible abandonarlos, pero a su vez no puede seguirse sosteniendo su significado originario, de ahí que considere que las disciplinas que insisten en su “conservación” corren el peligro de reducirse solamente a una hermenéutica e historia del pensamiento¹⁷: “En esta circunstancia, se hace interesante reconstruir los conceptos políticos clásicos a través de nuevos instrumentos de pensamiento” (Luhmann, 1978 p. 85)

Para el caso de la “opinión pública” Luhmann situará su problema de referencia como el de la contingencia de las posibilidades jurídicas y políticas, y que encontrará su solución en el proceso de comunicación política. Por este camino deberá conceptualizarse a la opinión pública no solamente como un fenómeno de importancia para la política sino como formando parte de la estructuración temática de la su comunicación. Puede apreciarse la idea de forma más clara si consideramos como la positivización del derecho amplió considerablemente las posibilidades de lo jurídicamente posible, como también la complejización de la política amplió su inclusión de posibles temas, de esta forma se necesitaba “de un valor dominante más dúctil que la verdad, que pudiera cambiar sus puntos de vista y sus temas”(Luhmann, 1978 p. 88) Esto se obtendrá mediante la “discusión pública”, la opinión pública, la cual será contingencia política sustantivada, que permite la reducción de lo posible política y jurídicamente.

Es decir que como primera característica diferencial de este “modelo” podemos señalar como la opinión pública es “posicionada” en el propio sistema político, y no en el espacio "enfrentado" de la sociedad civil. La estructuración de la opinión pública se consolida privilegiadamente en la puesta en escena, institucionalización y desarrollo de “temas”, los cuales no garantizan ni determinan en este nivel su resolución ni las decisiones específicas sobre los mismos, sino que solo guían, sientan los presupuestos podría decirse, de aquello sobre lo que pueden establecerse diversos puntos de vista, consensos o disensos. Estas consideraciones toman muy en cuenta que la comunicación precisa para su desarrollo la movilización de un recurso escaso como es la atención, por lo cual marca sus distancias con la idea de la racionalidad iluminista.¹⁸

Es decir que previamente a las *opiniones* son lo *temas* los que regulan y estructuran los procesos de comunicación política. Es aquí importante la distinción entre *reglas de atención*, que hacen uso de ese bien siempre escaso y delimitan la formación de los temas políticamente relevantes, y las *reglas de decisión*

que guían la estructuración de las opiniones y su vinculación con los procedimientos institucionalizados que llevan hasta la toma de decisiones razonables.

Todo lo anterior nos debe llevar hacia un punto muy importante a la hora de una descripción realista de los procesos de la comunicación política y es el hecho de *“la primacía (lógica y temporal) de los temas sobre el consenso, a aquello que parece ser la preeminencia de la cuestión del sentido sobre la de la validez”* (Rabotnikof, 1996 p.62). Focalizarse en cómo se construyen y estructuran los “temas” inhibe pensar en la existencia de temas prefijados que por ser de interés público concitan necesariamente la atención (o que pueden ocultarse distorsionando la comunicación). A través la pugna por la significación de los acontecimientos se desarrollan formas de la argumentación disímiles en su apelación que intentan concentrar la atención y la construcción de consensos, sin embargo ello no garantiza el nivel de la decisión específica que tomará o no el sistema político a través de sus medios de acción. La propia diferenciación al interior del sistema político multiplica sus espacios de contingencia.

De esta forma la opinión pública se adapta a las necesidades decisionales de la sociedad, pero también limita aquello que es posible "de vez en vez". Funge como la pantalla o espejo donde el sistema político como observador, se observa a sí mismo y a otros observadores.

Ahora bien, si bajo esta conceptualización la opinión pública se "ubica" al interior del sistema político, la misma no mantiene una "conexión" con la interacción cotidiana. Esta diferenciación puede verse desde otro punto de vista como el resultado de la separación evolutiva entre sociedad e interacción, y pretender una continuidad con este espacio interaccional (con el "mundo de la vida" en el sentido de Habermas) introduciría exigencias que chocarían con la necesaria "indiferencia" de su funcionamiento.

En la óptica de Luhmann esta diferenciación es la que permite que la sociedad y sus subsistemas funcionales se hagan menos dependientes de las reglas de interacción y de que requieran una mayor comprensión de sus propias características estructurales, y en paralelo, que las interacciones se hagan más dependientes de su propia realización, complejizándose al aumentar las posibilidades conductuales alejadas de la racionalidad social de los subsistemas funcionales. De esta forma y por la “institucionalización del tacto” la interacción descolgada de los circuitos funcionales tiende a ser simétrica y personalizada (Luhmann, 1978 p.90)¹⁹ - más aún al perder las rigideces de la estratificación -, en cambio las “interacciones” necesarias al interior de los subsistemas funcionales, requieren de relaciones asimétricas con reglas artificiales y funcionalmente especializadas. Esta diferencia entre la despersonalización y la “frialidad” de las últimas en contraposición de la personalización y la “calidez” de las primeras *“reingresa a la sociedad como ideología en términos de bien y de mal. Se hace un tema distorsionado para las teorías que describen la sociedad moderna”*(Luhmann 1994 p.164)²⁰.

Si en política todo puede ser asunto de tratamiento político - y este sería su carácter moderno -, surge la necesidad de selección de aquello que efectivamente será considerado como tal y todo aquello ante que, por lo menos por el momento, permanecerá indiferente. La función de la opinión pública no deberá buscarse bajo esta óptica en la generalidad de las opiniones, en su pureza racional o en ser el generador de entendimientos y consensos razonables, sino en la estructuración de los temas de la comunicación política y en la pluralidad de opiniones, en su adaptación a las necesidades decisionales de la sociedad y de su sistema político²¹. La complejidad del sistema político y de la opinión pública se encuentran relacionados, y su estructuración moderna sobre la base de la diferencia entre temas y opiniones permite la potencialidad de percibir que la comunicación política no se agota y que por tanto siempre queda abierto que “las cosas fueran de otra manera”.

La estructuración de temas en la opinión pública no debe pensarse como un espacio ajeno a la incidencia estratégica, el propio conocimiento de su forma de operar ambienta una pugna por la imposición, desplazamiento de temas, construcción de significados y estrategias elusivas de la discusión, sin embargo lo que debe quedar claro es que no es un ámbito controlado por nadie, que pueda reducirse en su contingencia (no arbitraria) a una lógica exógena que lo determine.

El modelo de “opinión pública” presentado por Luhmann parece que permitiría sacar conclusiones que apunten tanto a una restricción y elevadas cotas de indiferencia del sistema político ante su entorno interno de la sociedad, como a la par de estar delante de una sensibilidad hacia los temas “públicos” que no conocería precedentes.

Por una parte podría suponerse que el “realismo” de Luhmann siempre aparecerá como una resignación legitimadora de lo establecido para una mirada que situando contrafácticamente, o bajo una distancia con un supuesto pasado, un modelo de sociedad cargado de normatividad no puede más que lamentar que la sociedad no sea lo que debe ser²². Por otro lado algunas de las conclusiones que a primera vista podemos sacar de los planteos de Luhmann, y que parecen posicionarse de manera contradictoria, tal vez obedezcan también a que pensamos con premisas que nos inhiben concebir una aumento exponencial tanto de las restricciones como de la libertad.

1.3 Riesgos en las decisiones políticas

Partimos del hecho que en la política todo puede ser asunto de tratamiento político, y esta es la modernidad que lo caracteriza, pero esta misma particularidad nos coloca ante su necesidad de selección de aquello que efectivamente será considerado como tal y todo aquello ante que, por lo menos por el momento, permanecerá indiferente. Recibirá sus fuentes de la propia selectividad, difusión y amplificación de temáticas que se constituyen en la opinión pública, siendo ésta actualmente, con base en los medios de masivos de comunicación, el "medio" de la autodescripción de la sociedad moderna.

Ante las "irritaciones" que le provoca el entorno, el sistema de la política no tendrá más remedio que decidir entre intervenir y no intervenir, y tal vez por su propia presentación externa como sistema de control social -difícilmente un gobierno se jacte de su inactividad -, así como de sus horizontes temporales propios, el sistema de la política se caracterizará por un elevado grado de decisiones riesgosas.

Sería necesario para una conceptualización del riesgo, pero que no puede ser nuestro propósito ahora, desarrollar los complejos cambios que con relación a las semánticas de la temporalidad se producen en la transición a la sociedad moderna y en su desarrollo posterior. Solamente señalemos que con relación a la evolución estructural de la sociedad tiende a reforzarse la diferencia entre el pasado y el futuro y que la carga de incertidumbre de este último se deposita privilegiadamente en las decisiones. Sobre la base de estas condiciones el futuro en la sociedad moderna tiende a ser representado como riesgo.

El riesgo es una atribución a una decisión que manifiesta que la posibilidad de un daño en el futuro podría haberse evitado si se hubiera tomado una decisión alternativa. Es la propia complejidad de la sociedad moderna, en donde siempre hay un exceso de posibilidades para su actualización, la que genera un incremento de los riesgos, pero los riesgos no existen per se, son una construcción social, son una manifestación del carácter contingente de la sociedad.

La semántica sedimentada alrededor de la "seguridad", así como la necesidad del sistema político de presentarse externamente como un sistema que permite el "control social", han cuajado en una retórica que opondría a las condiciones de riesgo de la vida moderna la alternativa del logro de distintas "seguridades". Sin embargo, ¿puede observarse la sociedad moderna usando la distinción riesgo-seguridad?

Para poder captar el verdadero carácter del riesgo debemos evitar una descripción del riesgo que lo oponga a la seguridad. No podemos pensar que el control de los riesgos nos va generando cotas cada vez más elevadas de seguridad, es más, solo podremos entender a cabalidad el riesgo y por tanto el operar de la sociedad moderna, si partimos del hecho de que no existen las conductas libres de riesgos. Las mismas estrategias que buscan generar seguridad no están exentas de riesgo, podría afirmarse por el contrario que los elevan (un seguro contra accidentes automovilísticos no evita que los choques de produzcan, podría en cambio favorecer que se conduzca más despreocupadamente). El otro lado de la forma del riesgo no es la

seguridad, sino aquellos casos donde el daño futuro no podría haber sido evitado con otra decisión, estamos así delante del peligro. El daño futuro no se atribuye a la selección de una decisión pasada, éste aparece como fatalidad, como necesidad, en cambio el riesgo es manifestación de la contingencia.

No se trata de que los riesgos no pueden representarse mediante la distinción entre riesgo-seguridad, sino que justamente al describir al riesgo mediante esta diferencia, se oculta el hecho de que el intento de control de los riesgos solo puede producir nuevos riesgos, y que pueda perpetuarse, a contrapelo de las condiciones estructurales de la sociedad moderna, la idea acerca de la "ilusión" del control social

Varios aspectos confluyen por tanto para realizar una observación del circuito de comunicaciones al interior del sistema político que culminan en decisiones en materia de políticas de seguridad, particularmente de aquellas que intentan dar una respuesta ante la percepción de "inseguridad ciudadana" con relación a la delincuencia, y que al utilizar la perspectiva del riesgo, sean un terreno particularmente abonado para hacernos del botín de una mejor comprensión de los sistemas funcionalmente diferenciados, así como de la necesaria problematización de presupuestos tradicionales acerca de la política y de las ilusiones del control social.

La selectividad con que opera la opinión pública, favorece que los "hechos" delictivos sean una temática propicia para su difusión, además no solamente su selectividad opera a la hora de indicar este tema y no otro, sino que también opera sobre que el tipo de criminalidad que privilegia, así como de los rasgos que resalta descartando otros. Sin duda, desde muchos puntos de vista la "inseguridad" es una creación social. Por su relevancia en el abanico temático de la opinión pública, que resta decir que no coincide necesariamente con la importancia social de los temas, éste pasa a ser objeto de tematización política y por tanto de su particular forma de operar.

Se reúnen entonces varios condicionantes. Por un lado difícilmente se decida no intervenir ante un problema de tal "gravedad" que desde hace varios años se sitúa en los primeros lugares de las preocupaciones de la población según los estudios de opinión pública. Por otro lado si bien las propias características de la política pueden tender hacia que se privilegie la propia toma de decisiones sobre sus consecuencias, la mayor "visibilidad" que pueden tener los intentos de mejorar la "seguridad ciudadana" -verbigracia, los despliegues de agentes policiales en eventos sociales considerados como "potencialmente" conflictivos -, ambienta la posibilidad de publicidad de "logros" que tal vez sean menos referenciables en otros campos.

Sin desvinculación con este último punto se destaca otra característica relevante. Mientras en otras áreas de intervención de la política, por ejemplo y paradigmáticamente en la economía, las descripciones que atribuyen a la política los predicados del control se enfrentan a los serios obstáculos que el sistema funcional de la economía opone a los límites territoriales, en el terreno de la "seguridad ciudadana" por su circunscripción espacial (relativa) y por las connotaciones de logro de control que puede pensarse del uso de la coacción física (pero en realidad siendo sumamente riesgosa justamente por el uso de la fuerza), esta temática se presta de manera particular para que se desarrollen observaciones que ocultan o inhiben una clara conceptualización de los riesgos que los intentos de control traen aparejados, así como también un reforzamiento de las tradicionales descripciones del sistema de la política como un sistema que ocupa una posición privilegiada en el control y la planificación de la sociedad. Lo que tiene que quedar claro en este punto es justamente lo sumamente riesgoso que puede ser la no consideración de los riesgos.

En nuestro trabajo recortamos el tema de la inseguridad – aunque es evidente que se precisan reflexiones desde múltiples perspectivas-, no en los cálculos o atribuciones de riesgos y peligros ante la delincuencia de los individuos particulares, sino en las condiciones de operación del sistema de la política. Es decir, principalmente en la tematización de los riesgos en los distintos procesos comunicacionales acerca de las políticas de seguridad.

No pretendemos obtener una comprensión más cabal y perfecta del sistema político que observamos, ni tampoco pretender orientar a los mismos en su funcionamiento, la política solo se seguirá

procesando a partir de la comunicación política. Sin embargo sólo a través de las observaciones de segundo orden los sistemas pueden autocontrolarse y de esa forma poder ser más sensibles ante las circunstancias de su entorno. De esta forma la posibilidad teórica de poder coordinar las distintas autoobservaciones del sistema y sus interconexiones, puede introducirse al sistema como potencial insumo para su reflexión, como posibilidad de autocrítica.

A su vez la visualización de los potenciales riesgos de las políticas de seguridad pueden dirigirse en el mismo sentido, es decir, al hecho de que las políticas sociales más eficaces serán aquellas que posean mecanismos de retroalimentación que puedan reaccionar rápidamente ante sus posibles fracasos.

Segunda sección. Sistema político y diferenciación en el Uruguay.

En nuestra primera sección realizábamos una descripción de la diferenciación y funcionamiento comunicacional de un sistema político moderno. No se consideraba que dicha descripción tuviera un status solamente "analítico"²³ y la misma responde, por cierto, al cambio histórico evolutivo del patrón predominante de diferenciación social. Más allá del alto nivel de abstracción, pensamos que dicha descripción y reformulación de logros institucionales modernos, como en el caso del concepto de opinión pública, permiten arrojar insumos heurísticos para una mejor aprehensión de problemáticas contemporáneas.

Nuestra investigación no pretende ser un trabajo de carácter histórico, se mueve más bien con una conceptualidad de teoría social como marco para el análisis de un tema de la comunicación política en el Uruguay de mediados de los noventa. Sin embargo, es evidente que existen particularidades en la diferenciación de los distintos sistemas en las regiones y países, particularmente por los límites territoriales del sistema político, distintas expansiones de sus límites y patrones de inclusión que originaron arreglos institucionales rígidos o flexibles con sus propias marcas y secuencias de cambio que no se ajustan para el caso del sistema político, y esto es bastante claro en latinoamérica, a las secuencias canónicas que se utilizan para la descripción de la constitución y posterior crisis del Welfare europeo.

Así también se desarrollan semánticas de autodescripción con sus propios rasgos que impulsan y reaccionan ante dichos cambios. Para una clarificación de algunos de principales clivajes de la constitución del sistema político en el Uruguay dedicaremos la presente sección para después abocarnos al análisis de la comunicación política acerca de la "seguridad pública" en la década de los noventa.

En la matriz constitutiva del sistema político del Uruguay, que se implantó en la primera mitad del siglo XX y que ha sufrido transformaciones y permanencias a lo largo de su segunda mitad, es común destacar la centralidad de los partidos y del Estado en la sociedad uruguaya, la llamada "partidocracia"(Pérez, Caetano y Rilla, 1987), donde es una nota saliente los difusos límites de la relación entre estado, partidos y sociedad civil. Podemos reformular la idea en términos de falta de diferenciación al interior de los subsistemas políticos, por ejemplo entre política y administración, así como de diferenciación entre los distintos sistemas funcionales en la sociedad, con una expansión de la política en la vida social que se hace cargo de problemas correspondientes a otros ámbitos, y no en el sentido de las prestaciones sociales con que la política incide en el funcionamiento de la economía o la educación, sino con la limitación y el bloqueo al desarrollo de su operar autónomo, por intermedio de redes inclusivas que cortan transversalmente su funcionamiento.

Ese continuo o límites difusos entre "estado partidos y sociedad civil" se manifiesta en la colonización del Estado por los partidos tradicionales y en la privatización de la política. Coparticipando los partidos en la gestión, el estado uruguayo fue dirigido más que por una burocracia autónoma, por una burocracia política estrechamente ligada a estos, elemento que no solo se fundamentó en una amplia legislación y en la misma constitución sino que también adquirió el carácter de algo "natural" dentro de la

vida político-social del país. Así en términos de inclusión al sistema político los “ciudadanos” *“no estaban siendo interpelados desde un estado que aparecía como una abstracción legal racional, sino desde una entidad que aparecía como casi indistinguible del partido gobernante y a la cual se integraría progresivamente el partido opositor. La legalidad estatal estaría, por tanto, en gran medida, subordinada a la influencia partidaria. Cuando esta influencia prevaleció sobre la racionalidad legal el ciudadano se convirtió en cliente”* (Panizza, 1990 p.36).

Es así como en su relacionamiento con el “público”, los partidos tradicionales gobernaron a partir del establecimiento de una extensa red de intereses y fidelidades construidas mediante un complejo entramado clientelar. El sistema clientelar urbano propio del Uruguay se caracterizó por estar centrado en la existencia de clubes políticos barriales, donde el caudillo de barrio ejercía un papel central, muchas veces dicho caudillo con su condición de activista político conjugaba la de empleado público, desdibujando la separación de lo público y lo privado. Como señala Germán Rama en su estudio sobre el club político, *“el club es un grupo social en el que...forman parte individuos vinculados sea por una función o por una residencia en un área urbana o rural, cuyo nexo teóricamente es la adhesión a un determinado partido político y cuya función declarada es la politización, mientras que su función real es asegurar la participación de sus integrantes en algún aspecto de los beneficios que reporta el poder estatal a cambio de entregar el voto al sector del partido al que se está vinculado”*(Rama, 1971 pp. 8-9).²⁴

Si retomamos la idea de que bajo la forma de diferenciación funcional moderna no es posible una regulación global de la inclusión y esta depende de la reflexividad de los sistemas autónomos que operan en la simultaneidad, en aquellos casos en donde estructuras de jerarquía y estratificación resisten a la especificación sistémica no puede desarrollarse una racionalidad típicamente moderna de la inclusión. Se establecen así redes de inclusión cuya actividad parasitaria penetra en los sistemas sociales particulares. De esta forma estas redes están dentro y fuera a la vez, no son la pura expresión de la antijuricidad, sino que *“como los parásitos, las redes de inclusión son el tercero excluido que está incluido en la forma de la diferenciación que se estabiliza en aquellas delimitaciones regionales de la sociedad moderna en las cuales la especificación funcional encuentra resistencia a su plena afirmación”*(De Giorgi, 1997 p.15)²⁵

Puede decirse que en la constitución del sistema político uruguayo este alcanzó niveles de hipertrofia, al ir tomando, dicho en términos más clásicos, funciones propias de la “sociedad civil”, se establecieron complejas redes que operaban como sustitutos para resolver cuestiones centrales de la vida social que a toda economía capitalista le corresponde dar cuenta²⁶. Hay que tomar en cuenta que, dicho en términos hegelianos, el proceso de diferenciación de la “sustancia ética” en la sociedad uruguaya de principios de siglo distaba de corresponder plenamente con la diferenciación que Hegel encontraba en las sociedades modernas.

Evidentemente la capacidad del Estado de absorber esas “demandas” estuvo determinada por una situación económica favorecida por el estado en que se hallaban los términos de intercambio de la economía internacional, la que le permitió por mucho tiempo generar excedentes de ingresos. Cambiados los términos del intercambio quedó al descubierto que la modernización del país había dejado cuando menos una zona intocada: una economía nacional incapaz de generar un desarrollo autosostenido. Incapaces de continuar con el proceso de absorción de demandas así como de generar políticas creativas que le permitiesen salir del estancamiento, el sistema político tradicional cayó en un proceso de creciente deslegitimación bajo la sombra de la corrupción y de la promoción de intereses particulares.

Será durante el gobierno militar, luego del quiebre institucional de 1973, que se intenta la reconstrucción del papel del estado y de su relacionamiento con el resto de los actores sociales. Pero ahora desde la negación misma del espacio público, volviéndose esas relaciones mera exterioridad. La intervención activa que el estado desarrolló en esta época apuntó, no como antes a la producción política del orden social, sino a la privatización absoluta del mismo.

Se comienza a procesar una mayor diferenciación del ámbito económico con una temprana instauración de la propuesta "neoliberal", que más allá del impulso y su freno de su aplicación y su continuación en los primeros gobiernos democráticos luego de 1985 (ya que, comparativamente hablando, se desarrollará de forma más lenta e incompleta que en otros países latinoamericanos), erosionó sin duda las estructuras de la "mediación" tradicionales del sistema político.

Por otra parte, cabe señalar que antes del retorno democrático el proceso de transición terminó por recalcar lo que algunos analistas han dado en reconocer como una de las tendencias de larga duración en la vida del país, el predominio en la escena política por parte de los partidos, y esta vez incluyendo a uno nuevo - que hasta el momento se había movido en los márgenes del sistema- el Frente Amplio ²⁷.

En noviembre de 1984 ganó las elecciones el Partido Colorado²⁸ (41,2% de los votos seguido por 35% del Partido Nacional y el 21,2 % del Frente Amplio), asumiendo en marzo de 1985 Julio M° Sanguinetti. Posteriormente con el gobierno de del Partido Nacional del presidente Luis A. Lacalle (1989-1994) es donde comenzaremos nuestro análisis de la constitución de la temática de la "seguridad pública" como un eje privilegiado del sistema político, en realidad a partir de mediados del 92, es decir tres años antes de la aprobación del proyecto de Ley de "Seguridad Ciudadana", nombre por el que fue conocido.

Dicho "tema" fue tomado con distintos énfasis por los tres partidos políticos como temas de campaña hacia las elecciones de 1994. Con la victoria del partido Colorado y la vuelta de Julio M° Sanguinetti a la presidencia, se forman en diciembre del 94 distintas comisiones interpartidarias convocadas por el gobierno electo para intentar estructurar consensos en torno a las que se consideraban las más importantes políticas a realizar en el período. De la Comisión de Seguridad surge un documento que más allá de las disidencias que se hicieron constar, contó con la aprobación de los cuatro partidos con representación parlamentaria (Partido Colorado, Nacional, la izquierda integrada ahora en el Encuentro Progresista pero donde el Frente Amplio representa a una enorme mayoría, y el Nuevo Espacio con perfil de centro-izquierda), siendo la única comisión formada que logró un acuerdo con la izquierda.

Puede decirse que a poco menos de década de la recuperación democrática, y asentada una relativa pacificación político-institucional, fueron cobrando forma algunos nudos centrales del remodelado relacionamiento social, emergiendo y lográndose situar nuevas lógicas del funcionamiento político. En un primer momento se estructura en la comunicación pública la preocupación temática por comportamientos sociales violentos o desviados que tendieron a pluralizar la atribución de modos y tipos delictivos, con la posterior demanda y asunción estatal de un discurso securista que cobrará una primera "salida" en el paquete de medidas incluidas en la "Ley de seguridad ciudadana" de julio de 1995, que priorizó la severidad punitiva y la búsqueda de un mejor "control". Sin embargo en el entramado comunicacional del tema y sus opiniones ya se encuentran también planteadas variadas significaciones que posteriormente irán estabilizándose con mayor fuerza, abriendo otros caminos más "complejos", donde se entrecruzan distintas esquemas de observación con afán descriptivo y causal de la "problemática" y la visualización de plausibles "soluciones".

Remarquemos para finalizar algunos puntos que consideramos relevantes, y que serán insumos a tomar en cuenta en el análisis posterior, de esta reconstrucción de los principales ejes del sistema político en el Uruguay. Nos interesa señalar que los mayores grados de autonomía funcional que se han procesado en las tres últimas décadas, así como el fuerte erosionamiento de las redes clientelares partidario estatales, serán factores que no pueden dejarse de lado para una mejor comprensión tanto de las percepciones de "inseguridad", así como de las posibles variaciones de los "desvíos" delictivos. Ni tampoco, por cierto, en el desarrollo de la comunicación política que se procesará en torno a dicha problemática.

Desde la óptica de los análisis que reformulan el concepto gramsciano de hegemonía, se puede visualizar como destacan y asocian - como un factor coadyuvante al éxito del "transformismo" en la neutralización del surgimiento de grupos opositores y el debilitamiento del conflicto político -, al

clientelismo como barrera de absorción de demandas y generación de identidades alternativas, particularmente clasistas (Panizza, 1987, pp.63-70). Siguiendo la misma línea de análisis se ha destacado para el caso uruguayo como a partir de la hipertrofia y rigidez del sistema político en su capacidad transformadora, así como de la imposibilidad de contar con recursos como para sostener las redes orientadas a satisfacer intereses específicos, comenzaron a cobrar relevancia identidades y discursos que por izquierda y por derecha extremaron el abanico de las opiniones políticas y pusieron en cuestión al modelo largamente predominante.

Esta ruptura con la cultura política “batllista” se tradujo, en muchos casos y por variados factores, en posturas de enfrentamiento maniqueas e intolerantes en los sesenta y principios de los setenta, en la represión de lo público en el período dictatorial y en un consenso aglutinante por oposición a la misma en los primeros años del retorno democrático (Bayce, 1990, pp.5-11). Su intento de reedición posterior, en cierto sentido exitoso, cuenta sin embargo con un escenario que presenta novedades.

La reconstitución de los límites del sistema político y la desestructuración de sus circuitos expansivos abren otros márgenes comunicativos en la constitución de la opinión pública como pantalla de partidos y público, este último aunque igual fuertemente permeado por la centralidad partidaria se posiciona más distanciado de su influencia y, aunque con cierta debilidad, el asociacionismo civil, la presencia de organismos no gubernamentales y la mayor diversidad de medios de comunicación abren la posibilidad de más opiniones en el flujo comunicacional. Por otro lado si bien el partido colorado y el nacional estabilizan acuerdos de cogobierno, con mayores o menores “éxitos” que en parte dependen de la temporalidad electoral, la izquierda se institucionaliza como oposición y continúa creciendo como fuerza política.

Los medios de comunicación y el avance de las encuestas de opinión sobre diversas temáticas conforman una pantalla de observación y un escenario más complejo donde políticos y partidos observan al “público” y a sí mismos tomando y lanzando temas para su tratamiento político con mayores cotas de incertidumbre acerca de la reacción del público y el éxito político, y a su vez la creación de consensos integradores de las distintas posturas al interior del sistema también se complejiza por la mayor diversidad del abanico partidario así como de la mayor volatilidad de los acuerdos de cohabitación interpartidaria.

Por otro lado la mayor autonomía funcional provoca modificaciones desde el punto de vista fenomenológico de las percepciones de la población. Ni la familia, ni las organizaciones estatales partidarias de antaño otorgan hoy seguridades para distintos ámbitos de la vida, y estos problemas quedan más a cargo de las posibilidades y los criterios inclusivos de cada subsistema funcional, el éxito en la educación no da plena seguridad en lo económico, o viceversa, y las fronteras difusas entre economía y política se vuelven mucho más definidas. Por otro lado los límites inclusivos de los distintos sistemas arrojan a grupos enteros de individuos al espacio de la exclusión quedando al margen de los posibles beneficios funcionales. Disminuyen entonces las posibilidades de cálculo y previsibilidad en la construcción del futuro y las mayores incertidumbres junto a la rigidez de los códigos de inclusión, coadyuvan tanto a la percepción y la preocupación por la “inseguridad” así como a la posibilidad de la génesis del desvío.

No es de extrañar que dichos procesos se vean acompañados de diferentes nostalgias arrojadas a un pasado que cobra diferentes versiones “míticas” acerca del buen sistema político, de la buena comunidad. Algunas más alojadas en un deterioro del sano “estado de la moral” del pasado, otras que reclaman la recuperación del Estado con fuerte orientación social de otras décadas, soslayando parcialmente su funcionamiento colonizado partidariamente, o los límites actuales de sus posibilidades en la solución de los problemas sociales. En resumen, luego de señalar estos procesos de rearticulación del sistema político y de la sociedad podremos reflexionar acerca de su incidencia como marco de la

descripción que realizaremos de la tematización política de la “inseguridad pública” entre los años 1992 a 1995.

Tercera sección. La seguridad como tema público: institucionalización del tema "seguridad".

En el análisis de construcción del tema de la “seguridad pública” nos enfocaremos en los editoriales de prensa, así como también en las actas de las comisiones y sesiones parlamentarias y en su seguimiento por los principales diarios capitalinos de difusión nacional. Sin desconocer la importancia actual del medio televisivo como lugar donde se dirime la construcción de los sentidos socialmente relevantes y su mayor capacidad de difusión, el medio de la prensa, y en particular los artículos editoriales siguen considerándose como un espacio “especializado” en informar acerca de los principales acontecimientos sociales, así como también mantienen la capacidad de indicar con eficacia, y por tanto “construir”, la distinta relevancia y significación de los problemas. Es decir que tienen la potencialidad de sustentar premisas temáticas acerca de las cuales opinar, con la incidencia correspondiente en la promoción de comunicación política y constitución de problemas de agenda.

Antes de enfocarnos en como es presentado el problema de la “inseguridad” en los editoriales de prensa desde mediados de 1992, haremos referencia a algunos indicadores directos e indirectos que avalan que la sensación de “inseguridad” era una preocupación bastante generalizada en la población uruguaya.

Varias encuestas de opinión nos son útiles para dichos propósitos. En junio de 1992 un 53% de los montevideanos, según una encuesta realizada por la empresa Equipos Consultores, consideraba que la delincuencia había aumentado, un 36% que se mantenía igual, y un 8% que había disminuido (Klein 1994, p.44). El porcentaje parece presentar fuertes oscilaciones pero para 1995 la preocupación por la delincuencia parece haber aumentado significativamente, el Latinobarómetro para dicho año muestra que un 87% de la población del Uruguay opina que la delincuencia ha aumentado²⁹. Con relación a la consideración de la delincuencia como uno de los principales problemas del país, una encuesta de Equipos Consultores de septiembre de 1992 sitúa dicho problema en el séptimo lugar como primer problema más importante para la población montevideana³⁰. Sin embargo, aunque con una construcción que presenta diferencias en la forma de la consulta, una encuesta de agosto de 1993 de la empresa Cifra sitúa a la “seguridad y la lucha contra la delincuencia” en el cuarto lugar de las prioridades para invertir el dinero del Estado (Klein 1994, p.45). Según una encuesta de 1996 de la empresa Vox-Opinión y Mercado son un 32.4% los uruguayos que consideran que la delincuencia tiene que ser el primer problema del país duplicando el porcentaje que afirma que el mismo debe ser el empleo (16.2%) (Kaztman 1997, p.96). Más allá de oscilaciones, y algunas carencias de sistematicidad en las consultas que permita seguir con mayor claridad su desarrollo temporal se constata en general para el período 92 –95 un aumento en la percepción de los hechos delictivos, así como de la gravedad otorgada al mismo por la población del Uruguay.

A lo anterior hay que sumar el retroceso experimentado en la percepción de la población de la confianza hacia los jueces y la policía. Según tres encuestas realizadas por la empresa Equipos Consultores para los años 1988, 1992 y 1994, el porcentaje de la población montevideana que manifiesta tener mucha o bastante confianza en los jueces es de 42%, 33% y 29% respectivamente, mientras que en la policía es de 21%, 15% y 14% también respectivamente³¹. Esta percepción de un aumento delictivo junto a la disminución de la confianza en actores sociales encargados del “orden público” ambienta no solamente la expansión del clima de “inseguridad” y de la visualización de la falta de capacidad estatal de garantizar dicho bien público, sino que también y concomitantemente la búsqueda de caminos privados e individualizados para su obtención.

Es decir que más indirectamente el clima de “inseguridad” percibido puede refrendarse por el fuerte aumento de los registros de propiedad de armas de fuego³². Del aumento de los seguros contra robos que indican que entre 1985 y 1994 “la cantidad de pólizas emitidas y primas contratadas correspondientes a contratos de hurto e incendio de vivienda y comercio aumentó en 30% anualmente”(Katzman 1997, p.97). Así como también del número de agencias de vigilancia privada cuyos registros pasan de 96 para 1991, 147 en 1993 y 185 para mayo de 1995(Katzman 1997, p.97).

Por último, en referencia a la huidiza realidad objetiva de la evolución delictiva, el diagnóstico más generalizado, aunque no consensual, revela una evolución creciente, no tanto en el total acumulado de delitos, sino en aquellos delitos que implican violencia o su amenaza. Así lo visualiza Katzman a partir de la evolución de los homicidios y rapiñas con relación a los hurtos para el período 1980-1994³³. Con relación a la evolución de los homicidios, forma extrema de delito que asegura una mayor confiabilidad en su registro, se muestra que la evolución de su tasa por cada 100.000 habitantes casi se duplica entre 1980 y 1990, aunque permanece aún baja para el contexto de la región (4.4) (PNUD 1999, p.94).

Es decir que el contexto en el que se desarrollan los editoriales de prensa con los que iniciaremos nuestro análisis acerca de la “inseguridad pública”, nos muestra un escenario en el cual, más allá de las posibles retroalimentaciones de las percepciones por el propio manejo de los medios, el clima de inseguridad ya se encuentra instalado en la percepción de la población, y parcialmente avalado por la evolución de algunas modalidades delictivas. Es decir que más que una puesta en escena “inaugural” del propio discurso editorial, nos encontramos más bien, con una vehiculización de una problemática bastante expandida en la preocupación de la ciudadanía, la cual recurrirá en estas primeras comunicaciones en prensa, a la recuperación de un discurso securista, bastante “simple”, por la alta reducción del problema que implicará su esquematización moral y su apelación a un mayor rigor punitivo.

Al remitirnos a los editoriales en prensa (diarios capitalinos pero de difusión nacional) que abordan los problemas de la “seguridad pública” desde los últimos meses del año 1992 hasta que la temática comience a diversificarse, particularmente después de que la discusión se oriente por el proyecto de ley que presentará el Ejecutivo al inicio del 95, podemos apreciar que la modalidad que asumió predominantemente el tema no es en referencia general hacia los problemas delictivos, sino hacia la violencia de ciertos crímenes y sus implicancias para la forma de vida que supuestamente habría caracterizado al Uruguay.

Durante el período 1992 a 1994, salvo algunos acontecimientos que involucraron notas editoriales de un abanico más amplio desde el punto de vista ideológico, a los que haremos referencia más adelante, los editoriales dedicados por completo a los problemas de la inseguridad delictiva corren prácticamente a cargo de prensa con un tradicional perfil conservador como son los Diarios “Últimas Noticias” y “La Mañana”. Destaca en ellos, en general, una descripción impresionista de delitos como el homicidio o la violación como puerta de entrada al tema el cual es solo posteriormente tratado en términos más amplios. El grado de desafío ante reglas sociales básicas y la consiguiente indignación moral es la tónica con que el tema es puesto en escena, tal como es el caso del delito que popularmente se etiquetó como “copamiento” (la ocupación de una vivienda por ladrones con la presencia de sus habitantes con la fuerte posibilidad - o realidad - de violencia que ello implica).

Una primera característica que surge claramente en la inicial institucionalización del tema, es su alta correlación con la estructura de selectividad de la opinión pública, es decir con las que podríamos llamar las “reglas de atención” por las cuales se filtran los procesos de comunicación política.

Podemos destacar cuando menos cuatro de las “reglas de atención” para la comunicación política, señaladas por Luhmann, por las cuales se distribuye la atención en la formación de temas

políticos³⁴: 1) *“Neta prioridad de determinados valores, cuya amenaza o violación hace surgir por sí un tema político”*(Luhmann 1978, p. 13), 2) *“Crisis o síntomas de crisis. Las crisis estimulan y atraen la atención, y amenazando de manera difusa, indeterminada, el nivel de atención de innumerables valores, lo ponen (al sistema) bajo el apremio del tiempo”*(Luhmann 1978, p.13), 3) *“La novedad de los acontecimientos. Las circunstancias que se mantienen constantemente inmutables escapan a una atención consciente, mientras los cambios impresionan y activan la atención”*(Luhmann 1978, p.14) 4) *“Dolores o sus sucedáneos provocados por la civilización”*(Luhmann 1978, p.14). Este último punto, poco aclarado por Luhmann, puede ampliarse en el sentido de las distintas pruebas documentales del estar permanentemente amenazados, principalmente con relación al desarrollo de nuestra vida cotidiana que puede manifestarse en peligros de agresión física o psíquica, en pérdidas de posición y dinero o en la amenaza a las relaciones íntimas, todo lo cual puede generar un impacto alarmista *“si no están ya unidas a convicciones institucionalmente aceptables, ni pueden ser compensadas por la idea de un justo sacrificio”*(Luhmann 1978, p.15).

Estos cuatro aspectos se solapan en las notas editoriales a las que hacemos referencia y continuarán posteriormente, en donde la *“novedad”* de los crímenes violentos asociados a un incremento del delito en general es tomada como testimonio de los peligros que *“amenazan”* el desarrollo de la vida cotidiana, los cuales son evaluados como el síntoma de una profunda *“crisis”* de nuestra sociedad que pone en tela de juicio al valor público *“seguridad”*.

A la *“novedad”* en cuanto acontecimiento que ya de por sí implica un crimen violento se agrega como *“novedad”* paradójica la supuesta *“habitualidad”* de dichos crímenes en los últimos tiempos, es decir que ya no es visto con el carácter de aquello que es excepcional, sino como un patrón de *“convivencia”* que tiende a asentarse, es decir, emergiendo como un rasgo alarmante de la vida moderna:

*“...la capital del país...se ve aquejada por el incremento de los índices de criminalidad y el auge de las modalidades delictivas despiadadas y de rápida propagación”*³⁵.

*“lo excepcional de hace algunos años atrás hoy es cotidiano”*³⁶.

*“no solo ladrones o rapiñeros sino también asesinos y violadores cometen la vía de la reiteración,...(por lo cual hay que proteger)... una sociedad desamparada ante los delincuentes habituales”*³⁷.

El diagnóstico de *“crisis”* no adoptará una única modalidad, ya que la misma podrá ser catalogada como moral, económica o política con sus combinaciones posibles, pero en términos generales es la *“crisis”* como disolución de un plexo de relaciones social-comunitarias valoradas que se ubican en el pasado:

*“la sociedad actual es más cruda y peligrosa que la de nuestros padres”*³⁸.

*“Uruguay era un país seguro” ...pero... “basta ver diariamente la crónica roja para comprender que poco a poco en eso vamos acompasando los cambios y los nuevos tiempos del mundo”*³⁹.

*“hay que preservar un modo de vida uruguayo, en el que la violencia era un elemento menor”*⁴⁰.

La *“seguridad”* demandada como bien público, como valor esencial a la convivencia social, provocará una interpelación a la capacidad del Estado en la procuración de dicho bien. En un primer momento esta interpelación será casi exclusiva al actor estatal, aunque posteriormente comenzarán a introducirse otras opiniones que apelarán a un abanico más amplio de actores sociales:

*“La seguridad es regla de oro de cualquier Estado y principio de la democracia”*⁴¹.

*“La seguridad de la gente es el más esencial de los servicios del Estados. Responsabilidad intransferible”*⁴².

*“además de las instituciones encargadas de brindar seguridad es indispensable avanzar en la involucración de la sociedad, informándola, convocándola para oír sus opiniones e inquietudes, demandando a los especialistas los estudios y las soluciones técnicas requeridas”*⁴³.

El diagnóstico de un crecimiento de la criminalidad, particularmente en sus modalidades más violentas no es una pregunta que se realiza sino que funciona como una autoevidencia sobre la cual se distribuyen las opiniones al respecto. Este hecho puede leerse bajo la óptica de una elusión parcial de la opinión pública, es decir como una forma de presentación del tema en donde el diagnóstico preliminar queda fuera de la discusión:

*“ basta leer la crónica policial para inquietarse con las noticias ilustrativas del desafiante desborde del hampa”*⁴⁴.

*“Podríamos abundar refiriendo los numerosos casos de vandalismo, de “copamiento”, de rapiñas y de violaciones. Pero eso sería repetir algo que todos conocen...”*⁴⁵.

*“es tan notorio, tan sentido y sufrido por todos y cada uno de los integrantes de la sociedad, que pormenorizar en su explicación resultaría no solamente redundante, sino también abusivo”*⁴⁶.

El cuestionamiento de este carácter autoevidente solo aparecerá en escena en el discurso periodístico cuando la propia “historia” de su tematización vaya cobrando otras ramificaciones. A estas alturas el tema de la “inseguridad pública” es un tema “a la mano”, institucionalizado, del cual puede disponerse presuponiendo su aceptabilidad⁴⁷.

En segundo lugar podemos señalar otra característica de gran importancia en estas primeras notas editoriales, la misma consiste en lo que podemos llamar un *fuerte amalgamiento entre tema y opinión*. La diferenciación estructural entre temas y opiniones es constitutiva de la opinión pública moderna. Esta mayor complejidad se corresponde con la también mayor complejidad del subsistema político, es decir que complejidad del subsistema y capacidad de tematización se encuentran relacionados. La comunicación política no puede proseguirse de otra forma. Sin embargo, este mismo hecho que permite cumplir la función selectiva de la opinión pública, no inhibe el reconocimiento de los problemas persistentes que provienen de la posibilidad de aunar tema y opinión, principalmente para aquella comunicación política de carácter no interactivo. Ya de por sí la comunicación por intermedio de los mass media implica en general una unilateralidad que excluye la capacidad de respuesta (sin que ello implique ninguna determinación de la interpretación en el receptor), a ello se sumará en las notas editoriales de referencia el fuerte tono moralizador de la comunicación como forma desdiferenciadora de tema y opinión de modo que las afirmaciones parecen conectar con una obligación en su aceptación⁴⁸. Al empastar tema y opinión por la puesta en juego de valores que comprometen al emisor e interpelan al receptor en cuanto persona moral, se dificulta la apertura hacia la divergencia de opiniones.

Las distribuciones de aprecio y desprecio de la comunicación moral favorecen la adopción de compromisos altamente fuertes, y de ahí la proclividad con la que puede generar el arribo de situaciones en las cuales se exige la implementación de drásticas medidas para el enfrentamiento de ciertas problemáticas, ejemplar al respecto, al uso de la fuerza⁴⁹. Por lo cual se produce un excesivo acotamiento del problema bajo la dicotomía del bien y del mal propiciadas por el diagnóstico de “catástrofe” de una sociedad que se visualiza amenazada:

*“...exigimos -y lo hacemos con todo énfasis- que se lo aborde con la mayor celeridad (al tema de la inseguridad) y con plena amplitud de criterios; sin dogmatismos estériles, sin particularismos y, principalmente, con la conciencia de que se trata de un tema que hace a la esencia de la vida social y personal, valor que cada día está perdiendo vigor y entidad en este marco de sangre y de violencia en el que estamos atrapados”*⁵⁰.

Estos son los rasgos generales y predominantes de los discursos editoriales que abordan los problemas de “inseguridad ante la delincuencia” en el discurso público en el período 92 –94. Un

discurso moralizador que dispone simbólicamente a dos “bandos” enfrentados parecer ser el intérprete cuasi monopolístico del clima de inseguridad altamente expandido en la población.

Sin embargo, como ha sido señalado por algunos investigadores, no estamos delante de una “novedad” del diagnóstico y la interpretación del fenómeno y “auge” criminal (Morás 1992, pp.13-19). Parece existir una correlación en la historia del Uruguay entre períodos de “expansión” del discurso securista ante “oleadas delictivas” y “crisis” o reacomodos estructurales del Estado (Morás 1992, p.14)⁵¹. Sin embargo, este argumento demanda la suficiente cautela de no interpretarlo en un sentido reduccionista que vincule crisis económica con aumento de delitos o percepción de inseguridad. Un panorama más complejo, de mayor multifactorialidad estructural e interdependencia, puede obtenerse si repensamos dicho problema desde el punto de vista de los procesos de diferenciación y cambio de los circuitos comunicativos, y los criterios inclusivos, de los distintos subsistemas funcionales.

Pero también han sido señaladas las diferencias que existirían en esta “nueva” reaparición de los discursos de la “seguridad” con relación a “viejas” ediciones. Por ejemplo el sociólogo Paternain señala como *“esta ofensiva político punitiva se expande en un ambiente **no político**. Todo esto implica la cancelación provisoria de la mediación, de la razonabilidad y del juego dialógico en la búsqueda de la mejor solución”* (Paternain 1996, p.55), y este punto parece claramente refrendarse en la modalidad predominante de las notas editoriales de este período, con el cual la “inseguridad” es “puesto” como tema de la comunicación pública. Más allá de la mayor sensibilidad que algunos dispersos artículos de prensa (principalmente con un mayor perfil de “izquierda”) mantienen acerca de los problemas y peligros de las salidas represivas y la retroalimentación de la “inseguridad” por su propio “descontrol”, no se perfilan y consolidan como “opinión” otros *“aglutinantes políticos y sociales críticos”* (Paternain 1996, p.55), o lo que podríamos llamar como “contra centros” a este demanda de reparación ante los valores que se sienten en estado de amenaza y “catástrofe”⁵².

Sin embargo, sostenemos que en el entramado comunicacional que será “cerrado” con la promulgación de la “ley de seguridad ciudadana” de julio del 95, hay elementos novedosos que escapan a su percepción si solo se analiza este proceso como un “éxito” pleno de dicho discurso “securista”, como una simple respuesta reactiva de los circuitos administrativo-legislativos que, con el simbolismo de la pena, cierra el circuito de reparación moral demandada por los miedos sociales que se instalan en la opinión pública (“verdaderos” o “creados” poco importa para este punto).

La predominancia en el articulado de la ley de los aumentos de penas y la creación de figuras delictivas en consonancia con los “nuevos” delitos que eran el foco de alarma de este discurso público, favorece que se haya seguido esta línea interpretativa. No obstante, al dirigirnos hacia las etapas que llamaremos de “politización” de la comunicación pública, será más instructivo observar como a la par que puede considerarse el “éxito” del discurso “securista”, la autonomía y mayor complejidad de los circuitos más formalizados de la comunicación legislativa y su cobertura en prensa comienzan a sedimentar otros sentidos y a construir nuevos, aunque indefinidos, “consensos” que comenzarán a guiar con mayor incidencia las autodescripciones sociales y políticas acerca de los “problemas de la inseguridad pública y la criminalidad”.

Un punto de vista que sirve para enmarcar y evidenciar el planteo precedente podemos obtenerlo si intentamos reformular, para el caso de una sociedad diferenciada y compleja, las condiciones para la emergencia de procesos “rituales” de reafirmación y/o renovación simbólico moral.

Ante la percepción de que se vive un período de alta conflictividad y profunda “crisis”, es probable entonces, la emergencia de descripciones semánticas que se orienten hacia niveles más “generales”. Es decir que por encima del nivel “mundano” de la pugna entre fines e intereses y de las normas que regulan los desempeños de rol y el desarrollo de diversos procesos sociales, se comiencen a generar descripciones que se dirijan hacia la tematización de los valores sociales “sacros” que se

consideran “amenazados” en busca de su reexperimentación, retematización y anhelada reafirmación (existiendo siempre la posibilidad de su reformulación).

Esta conceptualidad y terminología que estamos utilizando es una referencia clara a la vigencia contemporánea de la perspectiva de “sociología religiosa” que puede desprenderse a partir de los trabajos de Emilie Durkheim. Más allá de sus carencias como teoría social general, adaptados a las características de diferenciación y complejidad de la sociedad contemporánea, siguen ofreciendo, como teoría específica para el desarrollo de ciertos procesos empíricos, resultados sumamente relevantes, más aun si nos situamos en los procesos de activación del circuito moral entre delito y castigo.

Su punto de partida podemos situarlo en el hecho de que para aquellos períodos de los cuales se predica la existencia de una “crisis generalizada”, al decir de Jeffrey Alexander, *“la ritualización no racional está a la orden del día”* (Alexander 2000, p.210), y de esta forma la *“atención pública se traslada desde los fines políticos hacia cuestiones más generales, hacia las normas y valores que se perciben ahora en estado de peligro”* (Alexander 2000, p.213).

Podemos hacer comparecer, para nuestro caso empírico, la vigencia -pero a la vez la no completitud- del proceso de crisis y renovación ritual, si señalamos brevemente la puesta en juego en el mismo de aquellos factores, y su temporalización, que considera Jeffrey Alexander que deben ocurrir en dichos procesos (Alexander 2000, p.214).

En primer lugar debe existir *un importante consenso social acerca de un suceso o sucesos que puedan considerarse como “contaminantes”*, y en este caso los porcentajes crecientes ya señalados de percepción de inseguridad, así como de crecimiento y preocupación ante la delincuencia refrendarían claramente este primer elemento. Con relación al segundo “momento” es necesario que un grupo significativo al interior de este consenso perciba no solamente el carácter contaminante de dichos sucesos sino también *la amenaza que representa para el “centro” de la sociedad*. En este punto la modalidad con que es asumido el “problema” de la delincuencia, entre otros, por las opiniones editoriales que describimos y analizamos en esta primera etapa de la discusión pública ocupan dicho lugar señalando la “amenaza” que la violencia criminal dirige hacia una forma de vida social que el Uruguay estaría perdiendo.

En tercer lugar una vez diagnosticada la “crisis” y si se pretende solucionarla es necesario la *puesta en funcionamiento de los mecanismos de control institucionales*. A este respecto ya hemos ejemplificado la insistente interpelación realizada al Estado para que logre una mayor eficiencia en el control social, así como a los sectores políticos para que legislen buscando nuevas herramientas a tono con el grado de conflicto que se percibe (insistiendo particularmente, los editoriales de referencia, en el aumento de la severidad punitiva). En cuarto lugar y en paralelo debe desarrollarse una *pugna y movilización de la opinión pública y las distintas elites de acuerdo a su grado de diferenciación y relativa autonomía*.

Es aquí, a esta altura, en donde podemos comenzar a percibir la falta de automatismo y la incompletitud de dichos procesos rituales para las sociedades complejas. Para nuestro caso empírico, podríamos afirmar que el arribo de esta “pugna y movilización” se desarrolla con cierto “retraso”, ya que en realidad la “politización” de las opiniones será en referencia al proyecto de ley presentado por el Ejecutivo y solo su procesamiento comunicativo retroalimentará y parcialmente desplazará las descripciones públicas y políticas acerca de los problemas del delito y la inseguridad. Hasta la “llegada” a los circuitos administrativo-legislativos hemos visto en el seguimiento editorial de prensa la predominancia del diagnóstico de “catástrofe”, que con una fuerte impronta moral describen la “amenaza” que representa un sector social “amoral” para las formas de vidas sanas del resto del cuerpo social.

No debe desestimarse la importancia de la cuasi “soledad” comunicativa con que es vehiculizada la preocupación generalizada y los nuevos contornos que asume el problema delictivo en estos años, por parte de la modalidad discursiva securista ya señalada, la propia aprobación de la ley y el privilegio jurídico punitivo de su articulado son una prueba clara al respecto. Además también encontrará su “continuación”, sin descuidar que han sido a su vez “promotores” del mismo desde hacía varios años, en los sectores de la derecha del partido colorado y en algunos políticos del sector mayoritario del mismo partido o del partido nacional. Sin embargo, la necesidad de la construcción de consensos, los “acuerdos” interpartidarios en la materia previos a la presentación de la ley, los propios valores políticos y sociales imperantes y los niveles de complejidad más elevados alcanzados por el juego de las distintas opiniones nos mostrarán como tal “postura” no será lo suficientemente integradora.

Se puede observar claramente como en el sector gobernante del partido colorado y en el del Ministro del Interior electo, que promoverá el proyecto de seguridad desde los inicios del 95, no se establecerá este uso guerrero de la dicotomía “amigo-enemigo” característica del ala más derechista de su mismo partido, su esquematismo excesivo anclado en uno de los lados de la distinción derecha – izquierda es demasiado restrictivo como para ser un buen integrador de posibles consensos, más aun tomando en cuenta la existencia de un documento avalado por los cuatro partidos con representación parlamentaria, del cual el proyecto quiere redituarse su legitimidad como su primer e importante resultado. La interpelación del Ministro intentará ubicarse más a tono con los valores políticos del momento presentando al proyecto como una respuesta sensible de todo el sistema político ante las justificadas demandas de la “ciudadanía”, la tipificación jurídica de “nuevos” delitos responde a *“figuras particularmente sensibles o sobre las cuales existía una opinión generalizada de la población respecto a que debían ser objeto de una consideración especial y todos los partidos políticos con representación parlamentaria habían identificado esa sintonía y captado esas figuras”*⁵³.

No obstante el principal argumento reiterado una y otra vez en la comunicación pública por parte de los promotores del proyecto será (más allá de la importancia adjudicada a el consenso político logrado previamente) la necesidad de dar una clara señal a la población de que el sistema político está “haciendo algo” ante la “crisis” delictiva: *“existe un problema de comunicación, educativo, ya que la población tiene que recibir el mensaje de que ciertas transgresiones son penalizadas de una determinada manera”*⁵⁴.

Cuando la posterior crítica técnico jurídica cuestione el carácter “meramente simbólico” de los aumentos de penas y creación de nuevas figuras delictivas, más allá de no discutir ahora acerca de la veracidad o falsedad del potencial disuasivo de las penas, es claro que dicho “simbolismo” siempre fue uno de los principales objetivos de su planteamiento, como expresara claramente el Senador colorado Ricaldoni en el trabajo en comisión parlamentaria: *“Este proyecto de ley está acotado a un reclamo de la mayor parte de la ciudadanía del país, de todas las fuerzas políticas...Este tema ha conmovido con razón a la opinión pública...mucho más grave de que exista inseguridad es la sensación de inseguridad de la gente, al margen de lo que digan los números o los especialistas...Hay que dar una respuesta a ese “sentimiento colectivo” que está más allá de las estadísticas y de las opiniones técnicas”*⁵⁵.

Cuarta sección: Politización y discusiones parlamentarias.

Como afirmábamos en la sección anterior la etapa que podemos llamar de “politización” del problema de la inseguridad, solo cobrará fuerza en la discusión pública a partir de la presentación del proyecto de “ley de seguridad ciudadana” a inicios de 1995. En general la “ley de seguridad ciudadana” del 95 ha sido comentada como una respuesta reactiva del sistema político ante las

demandas de la opinión pública, y como un éxito en la imposición del discurso securista y punitivo de los sectores más inclinados a la derecha del partido gobernante. Sin embargo, si seguimos el desarrollo de la comunicación política, podemos observar como de niveles simples que demandan una respuesta inmediata, se pasa a un crecimiento en la complejidad del tema, que más allá de que la “ley” se focalizó principalmente en elevamiento de penas y creación de nuevas figuras delictivas, en términos de la tematización de la “inseguridad pública” por parte del sistema político, su propia “historia” arribará a un nuevo “piso” comunicacional con cierto grado de consenso, que orientará las posibles decisiones futuras en la materia.

Si continuamos los “pasos”, que planteábamos en el apartado anterior, como necesarios para un proceso de renovación ritual, el último paso requiere el *éxito de la interpretación simbólica* en vinculación con lo que Alexander llamaría, los elementos puros e impuros de la “religión civil”, o lo que podríamos nosotros decir en otros términos, con aquellas autodescripciones de la sociedad y del funcionamiento político predominantes que se asocian a una cierta axiología como “símbolos integradores”. Es aquí donde las interpretaciones ancladas en el uso guerrero de la dicotomía “amigo-enemigo” reposicionadas desde una antigua clave política a otra social, se encuentran ya desgastadas para el grado de institucionalización político democrática y solo pueden obtener una operatividad parcial social y política para la construcción de consensos.

Las propias discusiones interpartidarias y el documento resultante de la comisión formada en diciembre del 94, ya implicó un diagnóstico del problema que puso sobre la mesa una mayor complejidad del mismo y de las posibilidades jurídicas y organizacionales de las medidas a implementar. La respuesta de la ley que en su núcleo solo desplaza hacia el funcionamiento del sistema del derecho aumentos de penas y nuevas figuras ya no podía ser presentada como “la” solución, sino como un primer paso necesario, y “tranquilizador”, dentro de una estrategia plural diferida al futuro. Mientras los políticos más ligados a la prédica “amigo-enemigo” del partido colorado afirmaban que *“esta es la herramienta que se necesita para defender a la gente y terminar con las facilidades para los delincuentes”*⁵⁶, el Ministro del Interior afirma que *“lo que está claro es que hay ciertas medidas que la sociedad debe tomar desde distintos ángulos y lo que pretendemos es aplicar una de esas perspectivas...eso no quiere decir que en paralelo no se trabaje sobre los niveles de marginalización de la población, en los lugares donde se observa que puede estar el origen de estas conductas antisociales, buscando otros mecanismos que no sean los de la penalización sino básicamente preventivos...el Estado no puede aguardar a que se produzcan resultados tangibles de esa naturaleza para luego comenzar a hacer una política de penalización, se trata de encarar varias acciones paralelas”*⁵⁷.

Donde emerge con mucha claridad como la “justificación” política de la “ley” no puede procesualizarse bajo la interpretación de una “lucha frontal contra el enemigo a combatir”, es en el mensaje del Ejecutivo con que la ley es presentada para el trabajo de las Cámaras. Ante los mayores niveles de autonomía y “tecnificación” que implican los circuitos administrativo-legislativos, la decisión tiene que lograr sustentarse no solamente bajo la lógica del “reclamo ciudadano” sino como una resultante del diagnóstico técnico y la discusión razonada⁵⁸. La tensión que se establece entre, por un lado, desmarcar al proyecto como simple respuesta “reactiva” ante los difundidos reclamos de mayor seguridad, así como de basarse en un diagnóstico reduccionista del problema a enfrentar, mientras que por el otro mostrar que el sistema político tiene la capacidad de “dar respuestas” ante los peligros deslegitimatorios que las comunicaciones públicas le dirigen, queda establecida con claridad en los siguientes párrafos del mensaje que acompañó a la “ley”:

“El tema de la seguridad pública constituye en el Uruguay de hoy y tal como ocurre en muchos otros países, uno de los problemas más graves que se les plantea a las sociedades y Gobiernos. Empero, circunscribir a estos últimos esa responsabilidad, prescindiendo de los demás factores de la

vida social e ignorando las causas profundas, económicas y culturales que pueden estar en ese problema, llevaría a que se desviara el camino recto que conduce a encontrar las adecuadas soluciones. El aumento de la marginalización, a pesar de la mejora en general en los niveles de vida, el avance de un consumismo insatisfecho que se agrega a las acuciantes dificultades que en lo económico viven vastos sectores de la sociedad, se ha traducido en graves tensiones, en incrementos de la violencia y de los tipos delictivos unidos a ella. Este fenómeno ha provocado una creciente alarma y simultáneamente un reclamo de drásticas medidas represivas, no siempre sustentado en un análisis global y ponderado sino como producto de circunstancias coyunturales.

El actual gobierno, se propone dar una respuesta urgente y convincente a las demandas colectivas de seguridad, pero sin apartarse de los principios que la más sabia doctrina en el plano jurídico y sociológico han dictado, con el apoyo de una sólida experiencia en el marco del Estado de derecho”⁵⁹.

La “distancia” entre el diagnóstico por el cual se justifica la implementación de la “ley” y su articulado parece responder, entre otros factores, a tensiones que son visualizables si fijamos nuestra atención en el procesamiento comunicacional de los distintos circuitos del sistema político.

Por un lado, como señalamos en el apartado anterior, un aumento de la preocupación de la población acerca del crimen y la violencia, evidenciada en varios indicadores, con una posterior vehiculización en la comunicación pública que privilegió la puesta en escena de un discurso “catastrofista” y moralizante (sin la contraposición de otras condensaciones discursivo políticas acerca del tema “seguridad”, más allá de rechazos o señalamientos hacia los aspectos represivos). Algunas de sus resultantes son para nuestro caso de particular importancia.

- La impugnación al Estado de su autoridad y a su capacidad de brindar un bien público con el consiguiente riesgo de deslegitimación política.
- La temporalidad urgencista que instauran en el sistema los diagnósticos expandidos de “crisis”.
- La activación del circuito de reparación moral una vez que el discurso apela a la pérdida y búsqueda de reafirmación de valores tradicionales que están amenazados, factor que se potencia se consideramos el vínculo de reparación moral que secularmente siguen conservando delito y punición.

Todos ellos condicionantes que ambientan una primera respuesta del sistema político privilegiante de la sanción de “nuevos” delitos y el aumento de penas.

Por el otro lado y más plenamente instalados bajo las características estructural comunicativas del subsistema administrativo-legislativo:

- La necesidad de la construcción de consensos con pluralidad partidaria.
- La presentación de la “decisión” como consecuencia de la consulta razonable y técnica.
- La adecuación de la interpretación simbólica a los “valores” políticos y sociales dominantes.
- Las adecuaciones a las exigencias jurídico-constitucionales.
- Una mayor visualización de los riesgos políticos inherentes a la decisión, aspecto que retomaremos más adelante.

Aspectos que coadyuvan hacia la elaboración de un diagnóstico más amplio y complejo de la problemática, imponen límites a los niveles de moralización del problema, y vuelve más visible la posibilidad de “actualizar” otras decisiones u otras perspectivas, que instauran a su vez un tiempo interno que habilita al sistema la posibilidad de seguir decidiendo.

Otras interpretaciones acerca de la mencionada “brecha” entre justificación y normativa de la “ley de seguridad ciudadana”, indican el carácter manipulativo ideológico de la misma como forma encubierta de lograr imponer proyectos represivo autoritarios y la satisfacción de las demandas de las instituciones estatales a cargo del control social, particularmente la policía. Nosotros nos desmarcamos

de esta visión por su reduccionismo teórico explicativo, así como por desautonomizar y convertir la construcción de sentido y la comunicación política en expresión de la pugna e imposición de “intereses dominantes”.

Lo anterior no quiere significar, sin embargo, que intereses institucionales no sean un factor relevante en la promoción de ciertas decisiones políticas, o en dificultar y favorecer el diferimiento de otras (por ejemplo, la reestructuración de los organismos policiales, pero dichos “intereses” no son “previos” ni “dados”, sino que son también una construcción social que se “atribuye” al interior del propio procesamiento comunicativo). Tampoco que los discursos “seguristas” que consideran adecuadas las respuestas de un mayor rigor punitivo y de dotar de mayores recursos y medios a las instituciones encargadas del “control” no tuvieran una importante “difusión” en las opiniones y posturas partidarias de los promotores del proyecto. Así como, por último, que el desplazar los problemas de la “inseguridad ante la delincuencia” hacia soluciones punitivas y de intentos de mayor rigor en el “control” policial no lleven aparejados importantes riesgos, en sus aspectos normativo jurídicos como en su implementación práctica, de un funcionamiento ilegal en la legalidad que viole o erosione garantías individuales consagradas en el derecho moderno.

Sin embargo, las visiones de la ineluctable “alianza” gobierno-policía (e incluso medios de comunicación), no solo es inadecuada en términos sociológicos, sino que por su reduccionismo inhibe visualizar las autonomías significativas que instaura el funcionamiento diferenciado de las estructuras sistémicas a las que estamos otorgando relevancia en este trabajo.

En ese sentido sigamos desarrollando como la tematización de la “inseguridad pública” se “adapta” a la relevancia lógica de los distintos circuitos y es condicionada por las temporalidades sistémicas que se instauran. Podríamos decir que la “entrada” del tema fue un caso exitoso de “agenda setting”, ya que fue la modalidad institucionalizada en los circuitos de la opinión pública, de preocupación y alarma por algunos tipos de violencia delictiva - que se manejó con insistencia en la prensa-, la que fue el objeto principal al que se orientaron las iniciativas políticas posteriores. En la “politización” temática del proyecto de ley e indirectamente de la seguridad, podemos observar como las distintas opiniones y el discurrir argumentativo de los grupos o personalidades políticas tanto en sus trabajos en comisión como en su seguimiento en prensa, se ordenan bajo la lógica gobierno-oposición, el respeto de consensos logrados y los tiempos político decisionales. Entretanto las opiniones técnicas de juristas y sociólogos serán desplazadas, rechazadas o recuperadas con relación a los significados sedimentados, a su pertinencia política, como en su adaptación a los tiempos sistémicos. Las aspiraciones a una “mejor discusión en la esfera pública”, traducibles bajo nuestra perspectiva como el logro de una mayor complejidad comunicativa, no pueden minimizar las tensiones y las irreductibilidades que la diferenciación comunicacional provoca.

Comencemos realizando una mirada a la importancia que representan los límites temporales-decisionales. En este sentido el documento interpartidario de principios del 95 en torno al tema construyó un “amplio consenso” político cuya legitimidad difícilmente fuera desaprovechada por el gobierno para impulsar el proyecto y legislar con cierta celeridad. Es decir que a la impronta “urgencista” con que la preocupación sobre la violencia delictiva fue tematizada en prensa, se suma el impulso extra del consenso político logrado. De esta forma el acuerdo previo a la vez que demuestra la amplitud con que el tema “seguridad” se ha incorporado a las preocupaciones partidarias y al ser observados por un público expectante, insinúa la debilidad de discursos opositores, ambientando que la primera respuesta “simbólica” de la penalidad pueda procesualizarse sin excesiva oposición. En este punto, tampoco debe desconocerse, que más allá de la mayor “sensibilidad” de la izquierda hacia rechazar medidas que representen explícitamente aumentos represivos, el tema de la “seguridad” no es un “issue” con demasiada “historia” en sus perspectivas políticas.

Por otra parte es interesante considerar la forma en que los acuerdos interpartidarios de la comisión de seguridad fueron interpretados por la opinión pública, en ellos no solamente podemos visualizar la fuerza con que los sectores partidarios se vieron interpelados para dar una respuesta ante un problema que se percibía atacando las bases de la convivencia social. También el “acuerdo” parecía representar la llegada del “buen funcionamiento político”, de que el sistema político podía seguir siendo el lugar de las respuestas comunes y efectivas cuando un problema de tal gravedad conmociona a la sociedad:

Podríamos decir, recuperando el tema con el que cerrábamos la segunda sección de este trabajo, que así como ante las mayores inseguridades e incertidumbres de distintos ámbitos vivenciales, incluidos el aumento de los riesgos y peligros delictivos (percibidos o reales), se añora y se reclama recuperar una forma de convivencia social “perdida”, así también y como reflejo, ante la mayor incertidumbre de la pluralización política se añora y reclama la praxis y el lugar “perdido” de la política como solucionador de los más importantes problemas sociales.

Todos estos factores de la estructuración de comunicación del tema seguridad, tanto en la pantalla de la opinión pública como en el inicio del circuito legislativo, favorecieron entonces la instalación del un tiempo interno “urgencista”⁶⁰ en la tramitación de la “ley”, principalmente de aquellos puntos que se consideraban claves en el mensaje “simbólico” que el sistema político debía transmitir a la ciudadanía. La importancia de los límites temporales instaurados aparece claramente como un cálculo explícito de los “defensores” del proyecto, adquiriendo la significatividad de “éxito” o riesgo de “fracaso” político que incluso puede deslindarse perfectamente de cual sea la eficacia “objetiva” de la respuesta a implementar. Esto puede refrendarse claramente, incluso como ejemplo extremo, en el nivel de preocupación que llegó a manifestarse con relación a que el proyecto fuera aprobado antes de la realización de la Copa América de fútbol en julio de ese año (ya que una de las nuevas figuras penales se dirigía hacia la violencia en el deporte y espectáculos públicos), Como señala el senador Pozollo del Partido Colorado en los trabajos de comisión parlamentaria, y con relación a la mencionada Copa de fútbol: “ *Más allá de las disposiciones que pueda tener, pesa un efecto psicológico...Si demoramos su aprobación y ocurriera un fenómeno infeliz que ninguno de nosotros desea, esta ley quedaría absolutamente desprestigiada al igual que todo el sistema político*”⁶¹.

Una vez ingresado el proyecto a los circuitos parlamentarios se comenzó a desplegar las distintas posturas partidarias a partir de la tematización de la propia ley, con su seguimiento paralelo en los distintos medios de comunicación. En su desarrollo, como en toda comunicación política, se puede observar su ordenamiento bajo la significatividad binaria de la diferencia gobierno – oposición.

Tomando en cuenta el documento interpartidario previo, la crítica de la oposición (principalmente Frente Amplio y Nuevo Espacio) así como de la prensa con un perfil de izquierda se ancló, privilegiadamente y en un principio, en los puntos ya impugnados en dichas “bases”, como sería el posible encarcelamiento de menores en cárceles para adultos, o de puntos en que no se manifestaron discrepancias específicas en dicho documento pero que fueron enunciados en términos muy generales, y que ahora en el proyecto adquirieron la necesaria concreción y contenido de una normativa, tal como fue el caso de la creación de brigadas policiales juveniles. Preocupación por la disminución de los aspectos represivos y por el sector de los jóvenes que se correlacionan con el perfil político que el Frente Amplio ha construido en su relación con el “público”.

En realidad la “crítica” al centro de la normativa, es decir el aumento de penas y la creación de nuevas figuras delictivas, se desencadenó a partir de las opiniones técnico-jurídicas, ya sea en seminarios y congresos que en paralelo a la discusión de la ley se llevaron a cabo, o a partir de la concurrencia de los mismos en distintas sesiones de las comisiones parlamentarias, con el consiguiente seguimiento de su información por los medios de comunicación. Ante la casi general oposición que manifestaron jueces y penalistas, los sectores políticos promotores del proyecto realizaron una

distinción de dichas opiniones en términos de “forma y contenido”, tomando como pertinentes aquellas críticas que bloqueaban el proyecto en términos de errónea redacción de los artículos y posibles inconstitucionalidades. Es decir en una adaptación del “contenido político” del proyecto a las exigencias impuestas por el Estado de Derecho, pero desechando las críticas a la pertinencia de las normativas a legislar para la solución del problema delictivo, o considerando como “excesos de tecnicismo” el oponerse a la creación de nuevas figuras delictivas.

Como consecuencia ante la mayor difusión que fue cobrando la crítica que indicaba el desentendimiento de la normativa de los factores socioeconómicos, un sector de la coalición frenteamplista, el MPP afirmó que rechazaría por completo al proyecto de ley en la votación de la Cámaras. Esta actitud es significada por políticos afines a su promulgación y en varios editoriales de prensa como respondiendo a una falsa dicotomía entre castigar y luchar por mejoras sociales, y correspondiente a una oposición “inmadura” que no comprende el funcionamiento de la política. También se señaló en varias notas que los excesos de críticas técnicas de los juristas son una falta de reconocimiento de la realidad que se vive, así como de la distancia entre las posturas catedráticas y el mundo político.

Luego de modificaciones en la redacción de varios artículos y la eliminación de aquellos puntos de la normativa que habían generado mayor rechazo en los sectores políticos de la oposición (no así los aumentos de penas y la creación de nuevas figuras), el proyecto fue aprobado por ambas Cámaras por una amplísima mayoría de los parlamentarios, con el único voto negativo en general del MPP y el rechazo en particular a algunos artículos por un número muy reducido de diputados o senadores, concluyendo su aprobación por los circuitos legislativos el 5 de julio de 1995.

Como hemos visto a lo largo de la descripción realizada en estos últimos párrafos, la “discusión” política recibe las significatividades que el juego gobierno-oposición les otorga orientada por el logro del éxito político, adjudicando además disímiles resonancias internas a los discursos que desde otros espacios son insumos para su reflexividad y reproducción.

El caso de la ley de seguridad ciudadana, en este sentido, ha sido considerado como un ejemplo de una alta desestimación de las opiniones técnicas disonantes, privilegiando la relación entre “demanda de la población” de mayor seguridad y respuesta reactiva del sistema político dirigida casi exclusivamente hacia el sistema penal y la intervención punitiva (Uriarte 1997, pp.29-38). Asimismo se ha señalado como, en paralelo, con relación a las variadas demandas de carácter económico, surgía una lógica inversa por parte del gobierno por la cual dicha “sensación térmica” era desestimada a partir de cifras “técnicas” que mostraban los avances del crecimiento económico y la mejor situación de la mayoría de los sectores de población, adjudicando dicha “brecha de la percepción” a las altas expectativas de la población o a los influjos de un consumismo desmedido.

Desde nuestra perspectiva intentamos arrojar insumos de reflexión que nos permitan no reducir tal diferencia simplemente hacia un “maquiavelismo” fácil del gobierno que, a la hora de satisfacer los intereses de las instituciones de control y de aplacar la percepción de “desorden”, impone medidas autoritarias y desestima el discurso técnico, mientras que a la hora de dar respuestas a los problemas económicos presenta el avance de los “grandes números” para desentenderse de ellos.

La presencia de otros factores que nos ayuden a interpretar el establecimiento de esta lógica cruzada entre sistema político y opinión pública no significa negar que dicha relación sea ajena a cierta capacidad de maniobra para aprovechar políticamente ciertos temas que se constituyen en la opinión pública y desplazar otros. Pero elementos de la propia estructura de funcionamiento comunicacional del sistema político, así como características particulares del proceso empírico que venimos desarrollando y describiendo nos permiten ampliar las “causalidades” más allá del voluntarismo del gobierno de turno.

En primer lugar, y como ya señalamos anteriormente, la vehiculización de la preocupación extendida por los problemas de seguridad por un discurso público de “crisis”, sin excesivos contrapesos discursivos, logró imponer la necesidad política de una respuesta “tranquilizadora”. En este punto no puede desconocerse como los filtros de selección de las descripciones mediáticas están cortados al talle de este tipo de problemáticas. Mayor fuerza adquiere tal dinámica por el propio tema institucionalizado, el cual aunque en formato secular y moderno, sigue conservando el valor de ritual simbólico de reparación moral de los elementos “sacros” de la sociedad.

Sin embargo estos elementos nos son los únicos presentes. La propia mayor diferenciación del sistema económico ha vuelto más presente los límites y las consecuencias negativas que puede acarrear la intervención a su operar, volviendo al conocimiento autoreflexivo del propio sistema un insumo irrenunciable para la toma de decisiones políticas. A tales efectos existe una profusa creación y seguimiento de diversos indicadores que pretenden dotar de un cuerpo de información para la orientación y la disminución de la incertidumbre, pero que a la par permiten visualizar los altos niveles de contingencia que lo caracterizan. Existe una sedimentación con su “historia” y “memoria” de la teoría económica y su conexión con la praxis política como reductores de la complejidad social e insumo de las decisiones vinculantes en la materia.

El escenario para el caso de las “políticas de seguridad” no parece ser el mismo, y más que un acatamiento tecnócrata en un caso y un desentendimiento del discurso jurídico y/o sociológico en el otro, dichos discursos técnicos deberían sentirse interpelados de otra forma en los vacíos de su producción y en la construcción de insumos para la reflexión que adquieran una mayor resonancia pública y política. Por supuesto que el sistema político no es ajeno a dicho problema en la mayor “conciencia” y voluntad para lograr una aprehensión más compleja de los elementos objetivos y subjetivos presentes en el “problema” de la inseguridad delictiva.

Por otra parte el reposicionamiento y mayor distanciamiento del Estado en la regulación socioeconómica y el reconocimiento de las variables que exceden lo territorial-estatal son también relevantes. En términos de “éxito” político las expectativas de “logros” se alejan del corto plazo y responden a altos márgenes de incertidumbre y rectificación. Bajo ese panorama las expandidas demandas de seguridad, pueden visualizarse como una posibilidad de “éxito” a la cual por la propia lógica de funcionamiento del sistema político es difícil sustraerse, y oficiar como sustitutos funcionales mucho más fácilmente referenciables bajo los tiempos de renovación democrático-política de los gobiernos. Además, como ya hemos señalado el carácter de reparación moral que se establece entre “cólera pública” y aumento de “castigos” puede oficiar como “logro político” más allá de la discusión acerca de su presunta eficacia⁶².

A todo lo anterior, y por último, quisiéramos indicar un elemento ya señalado en nuestra primera sección. Una semántica fuertemente sedimentada alrededor del Estado como el garantizador de múltiples “seguridades” que hacen desaparecer las condiciones de incertidumbre y riesgo de la vida moderna, algo erosionada para otros ámbitos, puede persistir y alimentar la idea de que es posible un “control social” exento de consecuencias indeseadas, precisamente y tal vez con mayor fuerza para el tema de la “seguridad pública”. La propia insistente apelación al Estado y a la política que refuerza su descripción como un sistema jerárquico que tiene la capacidad del control y la planificación social, puede favorecer, junto a las connotaciones de “control” que la visibilidad de agentes policiales o el uso de la “coacción” traen consigo, una baja reflexividad acerca de los efectos perversos de los esfuerzos securistas.

Todos estos condicionamientos estructurales y semánticos que están presentes en el “inicio”, transcurso y “cierre” de la tematización política de la “inseguridad y desplazamiento y decisión jurídica de la ley de julio de 1995, no significan que en dicho proceso no se hallan iniciado o

profundizado cambios y corrimientos en el tratamiento del “problema”. A ellos dedicaremos las próximas páginas.

Ya hicimos referencia a las características del discurso con que inicialmente nos encontramos en el tratamiento de prensa escrita, en editoriales, del tema de “inseguridad”. El mismo privilegia una atribución simbólica de dos bandos, de un corte de aquellos que merecen el aprecio y el desprecio y que se correlaciona evidentemente con el fuerte carácter moral que se imprime en su discurso⁶³. Sin embargo, como ya hemos señalado, en el transcurso de la tematización, en su “historia”, por la “importancia” que va cobrando el problema, se va generando una mayor complejidad observacional. Las características ya señaladas en los circuitos comunicacionales de un sistema político diferenciado, en este caso el uruguayo, va abriendo la posibilidad de ensayar otras perspectivas, de visualizar otros problemas como relevantes. Los discursos se contaminan con apropiaciones de argumentos, indicaciones de las “causas” y planteamiento de nuevos enfoques para las medidas necesarias a implementar.

El discurso “institucional” se desmarca de la “lucha frontal” contra un grupo “perverso”, y muchos de los promotores del proyecto de seguridad, en particular el propio Ministro del Interior, resaltan la necesidad de responder a la población primeramente con medidas de mayor severidad punitiva, entendiendo que este es un primer paso dentro de una estrategia multidimensional. Como la mayor “democratización” del sistema político entabla una tensión con la lógica de la decisión en el momento oportuno, busca destacarse la importancia de que el proyecto haya pasado por el acuerdo con las fuerzas políticas así como por la consulta de técnicos y distintas organizaciones involucradas en el problema (más allá de que, para el caso de la “ley de seguridad ciudadana”, las consultas hayan arrojado más discrepancias que acuerdos, y que se puedan dejar a un lado las disonancias que no son de estricta competencia jurídica (por ejemplo) por ser “discutibles” o no estar a tono con la gravedad política de la coyuntura).

En la propia justificación del proyecto, en sus articulados que ya hacen referencia (aunque todavía en términos muy generales) a la relación entre policía y ciudadanos, así como en los discursos de prensa que acompañaron el pasaje de la “ley” por los circuitos, ya aparecen las bases de los énfasis comunicacionales que se desarrollarán con mayor fuerza a posteriori.

Esta mayor “complejidad” en la tematización acerca de la “seguridad pública”, puede señalarse, por ejemplo, en la apropiación de esquemas para la observación del problema que originalmente fungían como argumento “crítico” de la “oposición” a las demandas de una mayor seguridad, pero que hoy también pueden ser apropiados e esgrimidos desde el gobierno (Morás 1999, pp.87-90). El aumento de la importancia del tema “seguridad” en la comunicación social comenzó a volver visible la existencia (o no) de una distancia entre su “sensación” y la inseguridad “objetiva”. Inicialmente como argumento dirigido hacia el carácter “creado” de dicha percepción, el papel “intermediador” de los medios aparecía como el responsable de dicha “desmesura”. Una vez sedimentado como recurso argumentativo, ya durante el gobierno del partido nacional del 90 –94, el Ministro del interior podía justificar la invisibilidad de los “éxitos” de su gestión por el problema que se establecía entre “sensación térmica” y “temperatura”. En paralelo el tema de la “sensación” fue propiciando un mayor despliegue de opiniones sobre la base de encuestas de opinión y cifras delictivas que se disponían entre quienes argumentaban su carácter “justificado” o su realidad “artificial”. La propia “debilidad” en confiabilidad, cobertura y validez de las cifras delictivas coadyuva las propias opiniones dispares, o a generar diferencias más específicas al interior de la diferencia primaria, por ejemplo, sí habría motivos para los cambios de “percepción” pero estos aumentan en mayor proporción o con ponderaciones no avaladas por los cambios en los patrones delictivos⁶⁴.

Más importantes que este caso de mayor complejidad observacional y trasvasamiento argumentativo, son los desplazamientos de los sentidos comunicacionales acerca de la génesis causal

del desvío delictivo, del carácter que deben asumir las respuestas de intervención y de quienes son los actores interpelados para implementarla. Si bien las “opiniones” del gobierno que justifican gran parte del articulado del proyecto de “seguridad ciudadana” son presentadas como una realista “defensa social” ante fenómenos conmocionantes y “peligrosos”, su diagnóstico sobre la criminalidad y la forma de dar respuestas a dicho problema ya adopta otros contornos.

Si en la etapa de “institucionalización” del tema no es extraño encontrar editoriales que consideren que los factores socioeconómicos son secundarios al problema, o que dichos problemas no pueden ser excusas para diferir los aumentos punitivos que la ciudadanía precisa, el gobierno comienza a asumir la etiología de la marginalidad como foco central de preocupación: *“Tenemos la esperanza de que si el tema de la marginalidad es asumido como una fuente importante de producción de situaciones extremas y de riesgo del delito, el número de delincuentes no habría de aumentar”*⁶⁵.

El correlato es que el perfil de las respuestas adecuadas, más allá de coyunturales necesidades de una mayor coerción aleccionante, deben adoptar a la “prevención” como el horizonte de sus objetivos, rasgo que el gobierno ya quiere hacer prevalecer en la presentación de la propia ley de seguridad del 95: *“...en la intención y en el objetivo de la ley está generar políticas de prevención, de educación y de asunción del problema en todas sus manifestaciones, no sólo en lo que se refiere al resultado final, que es el delincuente o el delito, sino en su génesis”*⁶⁶.

Un elemento a considerar en este “giro” preventivo es como el mismo se adapta a una mayor complejidad en el tratamiento del problema. A diferencia de la “reactividad” y los resultados de “corto plazo” que se esperan de las respuestas “represivas”, la estrategia causal preventiva construye un tiempo interno para la decisión política con mayor horizonte de futuro: *“Es esto lo que en su momento tendrá que definir el país y creo que el escenario adecuado habrá de ser la ley de Presupuesto. En dicha oportunidad sabremos que parte del gasto de la sociedad uruguaya en su conjunto se dispondrá para este sector, en el cual se perciben síntomas de gravedad y de aumento de la delincuencia”*⁶⁷.

Estos desplazamientos “acercan” a las opiniones del gobierno a dos de los argumentos que más se han sedimentado como “crítica” a los discursos de la seguridad por parte de la oposición política de izquierda: el rechazo a las medidas de aumento represivo y el señalamiento de las deterioradas condiciones socioeconómicas de grupos enteros de la población como uno de los núcleos del problema. Como ya hemos señalado estas comunicaciones políticas de la izquierda, fungían más como “rechazo” a las propuestas de los discursos securistas que como una postura estructurada y propositiva en torno a la seguridad. Sin embargo, comparten con ellas la importancia adjudicada al sistema político y al Estado como el lugar privilegiado en la construcción del orden social⁶⁸. Por lo cual no debe desestimarse este más general “consenso” acerca de la política y el Estado como el “lugar” jerárquico de la intervención “solucionadora”, como factor coadyuvante al amplio acuerdo “legalista” del 95 como así, en las futuras tendencias hacia “prevenir” la génesis social de la delincuencia⁶⁹.

Para encontrar comunicaciones que visualicen los riesgos inherentes a esta más laudable preocupación “preventiva” y de complejidad causal, prácticamente hay que “salir” de las posturas político-partidarias y dirigirse hacia señalamientos de algunos discursos disciplinares criminológicos y sociológicos. En primer lugar al presentarse como diferencia excluyente a lo que serían estrategias represivas, es posible que sean menos visibles los aspectos “represivos” de la prevención, principalmente con relación a los diversos tipos de “controles” policiales. En segundo lugar la centralidad etiología que comienza a tener la “marginalidad” puede acentuar la ya sedimentada igualdad que se realiza entre este significativo y “criminalidad”, favoreciendo las definiciones reductivas del desvío criminal a estos grupos sociales y ocultando su carácter ubicuo en todo el entramado social. En tercer lugar, por necesidad lógica, toda estrategia de la “prevención” debe definir el grupo de individuos que privilegiadamente serán objeto de tal medida, por lo cual se ambienta la posibilidad que a las estigmatizaciones sociales dirigidas hacia los sectores marginales, que ya se ven

reforzadas por la segregación espacial y económico social, se le sumen las de ser considerados, aún con mayor fuerza, poblaciones “peligrosas” y “predelictuales” por las propias políticas estatales.

A su vez también ha sido cuestionado que la lógica de las prestaciones sociales del Estado pudieran comenzar a guiarse por la prevención de la criminalidad y no por una lógica autónoma de atacar las desiguales condiciones externas de la población en su posibilidad de aprovechamiento e inclusión en los distintos sistemas parciales de la sociedad. O, para decirlo en un tono menos “sistémico”, que las “políticas de prevención” tengan como objetivo el aumento de la seguridad de la población frente a potenciales delincuentes en lugar de perseguir la realización de “derechos fundamentales” de poblaciones en situación de desventaja. Es lo que ha sido llamado la “criminalización” de las políticas sociales (Uriarte 1997, pp.29-38).

Sin embargo, no obstante compartir los “peligros” señalados, aquí también, aunque de manera más implícita, parece existir una excesiva confianza en que si estas políticas sociales se asumieran sin las perversiones de su criminalización y se dirigieran a solucionar las necesidades de la población y el cumplimiento de sus derechos, el estado podría y debería ser exitoso como el garantizador que regule los fracasos inclusivos de los restantes sistemas diferenciados (economía, educación, etc.).

Ahora bien, más allá del lugar central que otorgan estos discursos a la política y al Estado, en consonancia con un rasgo para la resolución de “problemas” de larga data en el Uruguay, en paralelo, la historia de la tematización de la “inseguridad” nos muestra un desplazamiento que se va procesando desde una casi exclusiva interpelación y responsabilidad estatal hacia la visualización de distintos actores, así como al involucramiento de “la población en general”.

Dichas reformulaciones semánticas, no dejan de estar ligadas, en términos generales, con las resignificaciones descriptivas y reacomodos estructurales del sistema político y del Estado. La llamada crisis del Estado Benefactor, o del modelo estatal desarrollista, trajo consigo la recuperación y reformulación semántica de las relaciones entre Estado y sociedad civil, donde primó en general una valoración positiva de la segunda parte de la década. En términos políticos la derecha privilegiaba más una recuperación de la sociedad civil en su versión clásica liberal de esfera para la libre persecución de los intereses individuales (particularmente económicos), mientras que la izquierda marcaba el acento en su conjunción con la democracia y la participación, orientándose por fuentes republicanas y del también del asociacionismo en su versión liberal.

Por otra parte estos desplazamientos también responden, con cercanías y distancias, a cambios académicos y, particularmente, a reformulaciones de las modalidades discursivas y prácticas de las propias instituciones policiales de control en el ámbito internacional. Desde hace dos décadas en EEUU, Canadá y Europa se comenzaron a desarrollar nuevos modelos en materia de prevención del delito los cuales involucran, en distintos niveles, la participación en las políticas de seguridad de distintos actores sociales. En su justificación se encuentran tanto los bajos resultados con relación al porcentaje de delitos aclarados, la falta de disminución de los índices delictivos, pero también al hecho de que el modelo “tradicional” de la policía tampoco disminuye los temores de la población.

Esta consideración de los elementos “subjetivos” al interior de los criterios de “éxito” institucional pone en tela de juicio las interpretaciones que atribuyen la creación y expansión del “miedo” a una estrategia sin final de las propias instituciones de control e incluso del propio Estado. Según esta hipótesis se instalaría un circuito de crisis y fracasos que siempre lograrían más leyes, más represión y más recursos policiales sin que se impongan límites a esta circularidad que reviertan el saldo positivo de los “beneficios” logrados por sobre los “costos”.

Si bien la “fuerza” que ejercen intereses institucionales no debe dejar de considerarse -como ya hemos señalado-, consideramos que el argumento se debilita notoriamente bajo las características de un sistema político complejo y diferenciado. El erosionamiento de la legitimidad y de la capacidad de dar respuesta a la “crisis” de seguridad, más aún si la “opinión pública” critica y pierde confianza en la

policía e interpela al gobierno de turno, termina generando costos políticos y públicos demasiado elevados.⁷⁰

El recorrido del desplazamiento semántico a que estamos haciendo referencia asumió, en la comunicación política de esos años, distintas formas y varios sentidos. La invocación a la cooperación y el diálogo de distintos actores es construida, en ocasiones, con rasgos técnico- utópicos de las posibilidades de la participación y el conocimiento científico:

“El hombre ha creado dos instrumentos que, combinados, pueden fortalecer las bases de la seguridad ciudadana, al incrementar la confianza en sí misma de la sociedad. Estos instrumentos son la democracia y el conocimiento científico técnico, elementos ambos que no sólo no se agotan con su uso, sino que se desarrollan sin cesar. Ponerlos en acción para asegurar la vida de los taximetristas es un imperativo actual e impostergable, en un debate informado y amplio que garantice a la gente que se la toma en cuenta”⁷¹.

Otra vertiente recalca en las opiniones que consideran al proyecto como una respuesta reactiva ante las demandas de la ciudadanía que no ha pasado por el tamiz del amplio debate que el tema amerita. Refiere así a que los circuitos “formales” para la toma de decisiones deben consultar a los actores especializados en la materia y también a los potenciales afectados por la “norma”. Por ejemplo, la crítica que la “oposición” realizó a la creación de brigadas policiales juveniles, no solo se dirigió a señalar sus potenciales represivos sino que también se focalizó en las necesidades de consulta y participación: *“Pensamos que en esta materia se está innovando profundamente sin consultar al universo juvenil, y sin consultar a organizaciones que han tratado profundamente este tipo de temáticas...[y más adelante]...creemos que el tema de la seguridad ciudadana es un tema de primer orden, en el cual todos debemos hacer nuestra propuesta constructiva. Empero, nos parece imprescindible consultar a los jóvenes, porque en una sociedad que se define como democrática, se les debe brindar un espacio donde discutan, participen, y decidan acerca de los problemas que les atañen.”⁷²*

Es (pre)visible como en el discurso de la “oposición” de izquierda la participación de actores especializados y los grupos afectados refiere a una necesaria “expansión” democrática, donde el énfasis se orienta hacia el diálogo como vía de legitimación y validación de la decisión correcta. Muestra de manera clara su conexión con las semánticas que colocan a la opinión pública y la sociedad civil como el lugar, que en su mayor conexión con el sistema político, logre que la decisión y la gestión estatal sean más “cercanas” a las necesidades de la población, menos “jerarquizadas”, más “racionales”.

Por su parte en los discursos del “gobierno” la interpelación a un mayor número de actores sociales y a la población en general es enfatizada en los términos de una mayor participación en la gestión de los riesgos de la seguridad que se coordine con los esfuerzos estatales. Ante una problemática donde el Estado aparece como su garante indiscutible, pero que a la vez se complejiza haciéndose más “visible” la multifactorialidad involucrada, se buscan estrategias que demuestren la capacidad política de respuesta ante las demandas, a la par que pluralicen la presión de una exclusiva y excesiva responsabilización. Tanto intenta obtener los réditos de estar dando las respuestas que la ciudadanía reclama, así como de presentar que el logro de la “seguridad” es un reto que convoca a todos los actores y a la sociedad en general.

A su vez este desplazamiento, que se dirige a una mayor “conexión” de policía y “sociedad”, busca revertir las desconfianzas mutuas entre instituciones de control y “población” como forma de frenar la deslegitimación de la gestión institucional y por considerarse, a su vez, que la falta de credibilidad es uno de los ingredientes que de manera circular “provocan” los incrementos de inseguridad percibida. Esta tendencia se observa en los primeros esfuerzos hacia una prospectiva de “policía civil” que ya encuentra, en el proyecto del 95 en el que nos focalizamos, las primeras normativas al respecto.

Si nos permitimos cierta generalidad en la observación de estos distintos desplazamientos, podemos señalar que se producen mayores “cercanías” y afinidades entre las posturas de gobierno y oposición. La preocupación más resaltada por la izquierda de atacar los factores socioeconómicos que podrían estar en la génesis de la criminalidad de los sectores más “sumergidos” establece un campo de afinidades con la postura del gobierno. Esta última se orienta a aunar las propias estrategias de seguridad con otras instituciones y actores (educativos, municipales, ong’s, asociaciones barriales) para establecer programas preventivos principalmente en los sectores considerados de “riesgo” (privilegiadamente “marginales”). Aquí la alta valoración que la izquierda otorga a la “participación de la ciudadanía” establece también sus conexiones con las posturas “oficiales” que buscan una menor “distancia” y una mayor colaboración de la “comunidad” y la policía para elevar la efectividad del control y el logro de una mayor seguridad. Y todos estos desplazamientos, más allá de los sentidos diferenciales con que son recuperados por las distintas opiniones, se desarrollan sobre una visualización e interpelación compartida que indica a la política y al Estado como el coordinador y planificador jerárquico de estas necesarias “intervenciones”.

Se ha señalado con sensibilidad hermenéutica como las reformulaciones que “izquierda” y “derecha” realizan de la política, el estado o la “sociedad civil” condensan significados diferenciales, y generan posturas discrepantes, por su remisión a distintas tradiciones políticas y fuentes académicas. Sin embargo hay que remarcar también, que en el nivel del funcionamiento político, ello no inhibe el favorecer la construcción de consensos, en ocasiones muy amplios para ciertos ámbitos, en los niveles decisionales.

A su vez, amén estas intersecciones y en otro nivel de observación, también puede apreciarse como en el desarrollo de la tematización del problema de la criminalidad y la seguridad comienza a construirse un difuso diagnóstico “compartido”. El mismo, con énfasis en la izquierda en la “polarización social” pero tampoco ajeno a los acentos que predominan en las semánticas más “tradicionalistas”, que se orientan hacia una pérdida de valores y erosión moral, comienza a operar como el trasfondo causal de la mayor violencia, del miedo social y del supuesto aumento de los índices delictivos. Este diagnóstico se puede llamar de diferentes formas, pero lo podríamos intentar sintetizarlo bajo un nombre: desintegración social. Este diagnóstico de la “desintegración social” puede interpretarse de distintas maneras y sobredeterminar las soluciones que se visualizan para su contención.

Por otra parte merced a la mayor “tecnificación” y complejidad con que el problema comienza a ser abordado, las disciplinas sociales recogen el guante de este nuevo “sentido común” de la etiología del delito produciendo los primeros estudios que intentan aprehender el “fenómeno” e interpretarlo. Al análisis de estos primeros desarrollos disciplinares dedicaremos la siguiente sección.

Pero antes, y para finalizar esta sección, es posible observar todo este proceso de institucionalización y politización de la construcción temática de la “seguridad pública” desde la perspectiva de los riesgos decisionales.

En el inicio de nuestro período bajo análisis se establecía un escenario que evidenciaba el aumento de las preocupaciones de la población ante los peligros y riesgos con relación a los fenómenos de delincuencia. Decimos “riesgos y peligros” (o “riesgos” en general como la forma que incluye ambas partes), por el hecho de que tanto puede atribuirse la ocurrencia de un daño futuro ya sea a decisiones propias o heterorreferidas al entorno. Igualmente se podía percibir el aumento de estrategias que implican las transformaciones de peligros en riesgos, uno tiene que armarse, tiene que enjear la casa, tiene que contratar seguros (o no hacerlo para no poner en “evidencia” de que “allí” hay algo por lo que al “delincuente” le “valdría la pena” arriesgarse), en todo caso las estrategias se vuelven más sutiles y se anclan más en la toma de decisiones.

Esta “explosión” de los riesgos sociales ante la delincuencia se fue constituyendo en un “peligro” para y bajo la óptica del sistema político, en una interpelación a su capacidad para garantizar el bien público “seguridad”. La modalidad comunicacional “catastrofista” de la opinión pública ambientó la instalación de un clima de “urgencia” de la decisión, el cual también se vio favorecido por los amplios consensos políticos logrados por el gobierno recientemente electo. Ya hemos señalado distintos factores que incidieron en que esta primera respuesta legal se orientara hacia el simbolismo del aumento de los castigos: algunos ubicados en el nivel estructural del sistema político, otros inherentes a la propia temática delictiva, y finalmente algunos más, dependientes de la complejidad alcanzada y los sentidos que se sedimentaron bajo la coyuntura del proceso comunicacional.

Sin embargo la mayor “tecnificación” del tema, así como la “politización” de la ley, hicieron visibles otros riesgos políticos a “evitar” aumentando la complejidad decisional. A los riesgos de deslegitimación política si no se da una respuesta rápida a los temores de “inseguridad” de la población, se suma, con cierta tensión, evitar que dicha respuesta sea interpretada como reactiva y peligrosamente “represiva”. Ni el amplio consenso partidario que se busca, ni la pretensión de circunscribirse al Estado de derecho, ni el logro de obtener una mayor temporalidad política interna para continuar “decidiendo”, ni los “cambios” institucionales con que se comienza a buscar mayor confianza en la relación policía-población, son “objetivos” que se alcanzarían con claridad si predominara una interpretación que posicionara a la normativa como un exclusivo aumento de la punición y la represión de las instituciones encargadas del “control” social. El “giro” a la “prevención” con que se intenta presentar y justificar la normativa intenta evitar dichos riesgos político decisionales a la vez que se ajusta de mejor manera a la mayor complejidad “causal” con que la “génesis” de los fenómenos delictivos comienza a ser visualizada.

Sin embargo, todos estos desplazamientos que contaminan y “acercan” las opiniones comunicativas de gobierno y oposición, pueden favorecer una baja tematización de los riesgos sociales (no políticos), de las “consecuencias perversas” podría decirse, de las nuevas orientaciones de las políticas en materia de seguridad. Las opiniones de la “oposición” de izquierda generalmente han indicado el riesgo que los aumentos represivos erosionen las garantías individuales, el riesgo de que una mayor permisividad en el uso de la fuerza policial conlleve un mayor descontrol de las fuerzas de control, el riesgo que un mayor énfasis en las medidas de encarcelamiento aumenten la manufacturación institucional de “delincuentes”. Ahora bien, si bajo el período en estudio los discursos políticos “opositores” casi en exclusiva se circunscribían a estos señalamientos, la mayor cercanía de los nuevos diagnósticos “compartidos” ambientan que la tematización de riesgos sociales de las nuevas orientaciones queden exclusivamente a cargo de algunas posturas del discurso criminológico o sociológico.

Es más, hemos argumentado que más allá de la “presión” que favoreció la rápida salida de la “ley de seguridad ciudadana”, por la relevancia que el tema ha adquirido en su “historia” así como por la autonomía y requerimientos de los distintos circuitos políticos el “problema” se había ido “tecnificando” durante el período. Se procesaron distintos desplazamientos que al focalizarse en la “prevención”, la “marginalidad” y la “participación” tienden a culminar en un difuso consenso que visualiza como su objetivo el poner freno a la “desintegración social”.

La recuperación sociológica de este diagnóstico contiene rasgos que por sus “afinidades”, y el compartir algunas nostalgias, puede generar sinergias con las nuevas perspectivas políticas e institucionales en la materia. En un país que sigue invocando la jerarquía del Estado desde distintos frentes, se corre el peligro de favorecer que se planifiquen grandes proyectos en materia de seguridad con escasa comunicación de sus posibles efectos no buscados, pensando que la política, esta vez sí, ha encontrado la “solución verdadera”.

Quinta sección: la "desintegración social" y el nuevo diagnóstico sociológico.

Hemos observado como en la comunicación pública se ha observado el fenómeno de la percepción de la mayor inseguridad ante el crimen y del aumento de la violencia delictiva como formando parte de un diagnóstico más abarcante, y que define el "problema" bajo una cualidad distinta. El "problema" es ubicado como un emergente más de un erosiónamiento ético-comunitario de la sociedad. La mayor "violencia" es un alerta que nos avisa el desgarramiento de las formas de relacionamiento social por las que se caracterizaba nuestra sociedad⁷³.

Una de sus versiones privilegiadas ubica al fenómeno "criminal" dentro de una narrativa que partiendo de una versión difusa del "Uruguay feliz" nos llevaría hacia un proceso de pérdida de los valores unificantes por los que nos habíamos definido como comunidad. Aquí es donde aparecen las voces de la "crisis moral" que estaría desintegrando el cohesivo tejido social de antaño⁷⁴.

En este sentido se han ido estableciendo en la comunicación pública versiones de las "amenazas" a nuestra "idiosincrasia" las cuales pudieron adoptar variadas formas y puntos causales. La herencia "quirúrgica" de la extrema derecha de "300 depravados" que nos "acorralan". Un consumismo hedonista, transmitido por los medios, que vuelve al éxito en la consecución de bienes el valor reinante erosionando la solidaridad y otros tradicionales valores orientadores de la conducta. Una polarización social que vía la segregación de la marginalidad *pervirtió* el comportamiento del desintegrado y anómico sector excluido. La crisis de la familia en su actual fracaso de la transmisión socializadora de valores fundamentales con que tradicionalmente nos hemos identificado.

A partir de ahí los intentos "reconstitutivos" pueden sugerir distintos caminos. La extirpación del núcleo "amoral" vía el combate represivo del Estado. El abandono, también del Estado, de su "neoliberalismo" para "recuperar" sus perfiles sociales y económicamente redistributivos. O el mayor énfasis, una vez que marginalidad y crisis moral se han conjuntado, hacia las etapas más "primarias" de la socialización considerando que no es la política ni la economía el camino para prevenir el surgimiento de la delincuencia, sino que *"la prevención es una tarea de toda la sociedad, a través de la formación y transmisión de valores morales y cívicos...[ya que]...La familia y la educación han de jugar el papel principal en una acción deliberada y sistemática, para generar un ambiente de sólidos valores que aliente los comportamientos positivos y aisle las tendencias negativas y luego impulse a superarlas"*⁷⁵.

La opinión en prensa de especialistas en sociología acerca de orientación preventivista que debe tener la policía - descontando para este caso a citar, su justificada preocupación por lo riesgoso de las soluciones represivas así como de la importancia subyacente de los procesos de exclusión socioeconómica -, no es ajena a momentos de manifiesta nostalgia mesocrática y comunitaria: *"Los que tenemos cierta edad, recordamos al "guardia civil" de seccional circulando en bicicleta por las calles de los barrios (ante cuya presencia el popular "araca la cana!" nos llevaba a esconder la pelota del "picado" en la vía pública), a las "imaginarias" que proliferaban por la ciudad, a los quioscos policiales de característica construcción idéntica para una "minipresencia" en muy diversas plazas y espacios del entramado urbano. En todo ese despliegue residía la "intimidación", que efectivamente prevenía actos delictivos; por lo menos dentro de ciertos límites"*⁷⁶.

En conexión con dichos sentidos, y al interior de diagnósticos y propuestas que manifiestan una alta preocupación por los problemas de la "marginalidad" y la "pobreza" de algunos organismos internacionales y de los gobiernos de la región, comienzan a aparecer versiones en clave sociológica donde la desintegración del tejido social es fuertemente correlacionada con la emergencia de los fenómenos delictivos.

Una vez indicada la génesis de los problemas de referencia en el deterioro de la “cohesión social”, se plantea una “lucha” por revitalizar la “integración” en proceso de erosionamiento, indicando luego como uno de los componentes centrales de dicho proceso la pérdida del sustrato fundamentador de normas y valores compartidos⁷⁷, una idea cara y de larga data en la tradición sociológica que puede rastrearse, pero no necesariamente bajo esta clave interpretativa, a trabajos de Durkheim, Parsons o Merton, por citar canónicamente.

Elementos característicos de este tipo de perspectiva pueden señalarse en el documento de la Oficina de la CEPAL de Montevideo a cargo del sociólogo Ruben Katzman (Katzman 1997, pp.91-116). No realizaremos una presentación detallada de su propuesta ya que nos alejaría de nuestros ejes de discusión. Así que, una vez descritas las líneas generales de su enfoque, nos concentraremos en dos rasgos de su esquema: en primer lugar un excesivo énfasis causal, o cuando menos su visualización como el “eslabón” a ser “intervenido”, a los períodos o procesos de la “socialización” temprana, básicamente la constitución y el “rol” de las familias. En segundo lugar aspectos “idealizados” de las redes de interacción comunitarias. Aunque se presenten al interior de un esquema de análisis mucho más complejo, el primer rasgo tensiona la eficacia así como la pertinencia de los medios disponibles por el sistema político, mientras que el segundo, indirectamente y en el nivel político de decisión, puede favorecer el desarrollo de “políticas de seguridad” expansivas e inhibir la visualización de los riesgos sociales que podrían actualizarse.

Una vez que el erosionamiento de la “integración social” se manifiesta en la emergencia de los comportamientos delictivos marginales, el artículo nos describe el esquema explicativo por el cual se orienta: *“El porqué de tales comportamientos se ha rastreado aquí en los desajustes entre las metas culturales, las estructuras de oportunidades para alcanzar esas metas y la formación de capacidades individuales para aprovecharlas”*(Katzman 1997, p.91). Nos presenta, entonces, como modelo clásico guía el necesario “ajustamiento” entre sistema cultural, social y de la personalidad.

Luego se considera un punto como central: la necesaria recomposición de los vínculos de “marginales” con la “sociedad” debe tomar en cuenta que los factores que determinan los comportamientos desviantes se retroalimentan cíclicamente a lo largo de la vida y de generación en generación. Esto vuelve imprescindible construir una visión integral del problema, para luego señalar aquellos “puntos de intervención” tanto plausibles como vitales para cortar el ciclo de “marginalidad”.

Focalizado en las formas de marginalidad que se presentan en los estratos bajos urbanos, en todo el artículo se aprecia claramente la mencionada circularidad de las constricciones que las exclusiones de un sistema provocan en otros. La exclusión económica en la “constitución” de familias, la exclusión educativa en la inserción laboral, etc. Sin embargo en el camino de reducción causal de dichas interdependencias se decide anclar a la institución familiar y su deterioro como una de las variables independientes privilegiadas en la generación de la marginalidad.

Partiendo del esquema presentado, el análisis da por suficientemente homogéneas las “metas culturales”, por dados los cambios en las exigencias de inclusión en las “estructuras de oportunidades”, por lo que la intervención debe dirigirse hacia el “apuntalamiento” de la institución familiar, primera formadora de “capacidades” y recursos afectivos, cognitivos, sancionadora de comportamientos y generadora de valores.

Las tendencias de la complejización social contemporánea indican el menor papel socializador de la familia así como la disminución en su capacidad como institución que resuelva la inclusión en los distintos ámbitos sistémicos. Sin embargo como las correlaciones de variables les muestran la incidencia de las familias incompletas o inestables en los menores desempeños educativos, económicos y en los desvíos delictivos⁷⁸, consideran que las “intervenciones” deben atacar los elementos que favorecen la expansión de estos tipos familiares incompletos.

Se señalan entonces las condiciones que han favorecido el aumento de nacimientos ilegítimos y las estructuras familiares incompletas. Uno de ellos es *“una rápida flexibilización de los patrones normativos que regulan el comportamiento sexual”*(Katzman 1997, p.104), el cual obedece a los nuevos métodos de control de la natalidad, la mayor independencia económica de la mujer, pero también es una consecuencia cíclica del propio deterioro de la familia y la comunidad local como controladores y sancionadores de los comportamientos. Por otro lado se encuentra la renuencia de los varones jóvenes, principalmente de estratos bajos, a constituir nuevos hogares, lo cual no solo obedecería a condicionantes económicos, sino que también es consecuencia de la pérdida de prestigio que ha sufrido el rol de “jefe del hogar”.

Todos estos privilegios causales hacia el apuntalamiento de las familias terminan introduciendo a su trabajo elementos de una apuesta retradicionalizadora de “comunidad” y “familia”, que a la postre, entre sus conclusiones y propuestas, no duda en sugerir que la ejecución de las políticas estatales, debe lograr que la “familia” sea una meta deseable, para lo cual y *“ante todo, se debe promover un reconocimiento social de su importancia. Las sociedades tradicionales ritualizaban el acto del matrimonio en celebraciones que abarcaban a las comunidades locales, demostrando así la importancia que le asignaban. Estos ritos se han debilitado y en algunos casos han perdido toda significación. Corresponde a los organismos responsables generar condiciones para dignificar las ceremonias en el registro civil”*(Katzman 1997, p.115). Con el objetivo de cambiar comportamientos surge un predicamento que con dificultad puede ser tomado en serio por vastos sectores de la población, pero que parece ser el adecuado para los deteriorados grupos marginales, pero además interpelando al Estado en esta tarea. Para otros contextos, y si el Uruguay no tuviera una impronta tan laica, se diría que al pueblo le está faltando acercarse a Dios, lo cual, en todo caso, sería mejor dejarlo en manos del sistema de la religión.

Sin embargo no es necesario criticar tales sugerencias por conservadoras, alcanza con mencionar que son de muy dudosa eficacia y que carecen de futuro. Por un lado si bien la familia sigue cumpliendo importantes funciones afectivas y socializadoras, la expansión de los medios masivos de comunicación ha mermado parte de su rol socializador, así como el desarrollo de los sistemas parciales de la sociedad le ha quitado la mayor parte de su posibilidad de ser competente para la inclusión en los distintos ámbitos de la vida del individuo. Pero en segundo término, y tal vez más sustancialmente, en el enfrentamiento de aquellos problemas donde los aspectos motivacionales de los grupos o personas en desventaja tienen un papel importante, aparecen fuertes obstáculos a la intervención, principalmente por los límites en la eficacia de los medios privilegiados de la intervención político-estatal: el derecho y el dinero⁷⁹.

Dichos límites se presentan ya sea por la creación de otras desventajas, ya sea por las menguadas posibilidades de eficacia mencionadas, las cuales se conectan, cuando se intenta solucionar aspectos “motivacionales”, con las dificultades de observación de las particulares constelaciones de sentido con que cada experiencia individual es asumida: *“La ayuda debe incorporar entonces una alteración de las estructuras cognitivas y motivacionales de la personalidad, de su percepción y de sus deseos, debe adaptarse a situaciones individuales, y esto sitúa al Estado social, técnicamente, ante los límites de su capacidad y, moralmente, ante el problema de la justificación de su intervencionismo.”*(Luhmann 1993, p.32).

No dejamos de considerar que el trabajo de Katzman toma en cuenta un importante número de factores intervinientes recíprocamente en la “génesis” de los circuitos de marginalidad, pero su focalización interventora en algunos aspectos “motivacionales” para la constitución de familias, identificados como de mayor “eficacia relativa”, arrojan fuertes dudas precisamente sobre su presunta “eficacia”, así como de la justificación y competencia estatal para su desarrollo⁸⁰.

En todo caso si se considera que parte de los problemas solo pueden encontrar soluciones en las propias personas y sus sistemas de interacción, resulta más interesante un segundo eje que el artículo de Katzman desarrolla en torno a la marginalidad: los problemas originados por su segregación residencial. Parece ser cierto que más allá de la pérdida de significación del espacio para la comunicación de los sistemas funcionales, el ámbito de la exclusión precisara de límites espaciales propios (lo cual obedece también a condiciones más particulares como los problemas de la obtención de bienes inmuebles).

Para Katzman por causa de esta segregación espacial de los núcleos marginales se sufre un deterioro progresivo del “capital social”, definido como normas de convivencia, confianza mutua y redes de reciprocidad que otorgan ayuda en momentos de crisis. Proceso de deterioro de “activos” que también responde a los cambios en las estructuras familiares mencionadas anteriormente. Al volverse estos grupos más homogéneos en su composición, la falta de autoridades morales que sancionen las conductas desviantes, y la percepción de que las vías legítimas son inaccesibles para el alcance de metas, van consolidando factores que *“contribuyen a un debilitamiento progresivo del contenido de normas y valores”* (Katzman 1997, p.108). Este vacío axiológico sería la puerta de entrada para la estructuración de subculturas marginales que ambienten los comportamientos desviantes delictivos.

Esta segmentación residencial, junto con la segmentación educativa⁸¹, son procesos que generan una pérdida de contactos sociales, uno de los componentes centrales del “capital social”, siendo relevante que dichos contactos se establezcan entre personas de distintos estratos. Dichas redes tienen una gran importancia no solo en la presentación de “modelos apropiados” a emular, sino que también son cruciales para las mejores posibilidades de ingreso en el mercado de trabajo para los estratos más desfavorecidos, ya que *“los más influyentes –aquéllos con más fácil acceso a las a las ocupaciones atractivas- tienen un conocimiento directo de los méritos de los menos influyentes y obligaciones derivadas de una historia común...[...]. Los contactos sociales, con todo lo que ellos implican, tienen una gran significación, tanto a nivel personal como a nivel social, para el aprovechamiento pleno del capital humano”* (Katzman 1997, p.110).

Compartimos plenamente el señalamiento que realiza Katzman acerca de como la segregación residencial junto con la expansión del miedo social hacia la delincuencia (más allá de sí justificado o no) favorece la formación de estereotipos y prejuicios que pueden propiciar cambios de comportamiento que refuercen la segregación, así como acaloradas demandas hacia el Estado para que responda ante la “inseguridad” creciente.

Sin embargo, la conceptualidad con la que discrimina las redes comunitarias “integradas” frente al deterioro de los grupos marginales, presenta rasgos idealizantes a la par que “nostalgias” por la buena sociedad perdida. A mitad de camino entre las teorías de la anomia y las perspectivas subculturales, Katzman primero precisa el “debilitamiento de los valores” (que no se sabe a ciencia cierta que significa), y el “vacío normativo” (de dudosa factibilidad, ya que siempre es necesario la existencia de expectativas contrafácticas) para que sea posible la legitimación de patrones de conducta desviantes. Pero incluso, para que su discriminación entre las redes de la “integración” y las redes “marginales” sea clara, en éstas últimas la comunidad del “guetto” solo se relaciona con la “subcultura marginal” en términos de “costos y beneficios” (que por supuesto siempre es una forma de orientación) “amoldándose” a las exigencias de los proyectos delictivos. Aquí no posiciona ninguna generación de “confianzas” o “solidaridades” tal como en realidad sí han indicado los estudios sobre las “culturas criminales”.

Por el otro lado cuando describe las redes ricas en “capital social” dichos relacionamientos solo pueden caer bajo en manto de una conceptualidad cargada de la valoración positivas de la reciprocidad, la ayuda y la solidaridad. Incluso cuando las redes de contactos nos señalan la importancia que siguen teniendo las “recomendaciones” a la hora de mejores posibilidades laborales o de acceso a otros

beneficios sociales, estas solo son un más sensible “aprovechamiento del capital humano”, presentando dichas posibilidades de inclusión como si no representaran ningún bloqueo a los criterios de la competencia abierta y el mérito.

Ello no significa que no consideremos que la exclusión de importantes grupos sociales de las posibilidades de distintos sistemas funcionales, junto con los procesos de exclusión espacial o residencial, ambienten la expansión de redes comunicacionales estabilizadoras de expectativas y estructurantes del “desvío” asociadas al comportamiento criminal. Las mismas pueden movilizar dinero, generar poder y conferir status de forma sumamente exitosa⁸². Además estas redes se caracterizan por su gran dependencia y su alta “integración” (en el sentido de grados de libertad), en oposición a las mayores posibilidades comportamentales (integración más laxa) que son posibles en los ámbitos de la inclusión.

Lo problemático son los toques de romanticismo con los que se conceptualiza a los lazos comunales locales, lo cual junto a una excesiva valoración de las normas y valores de la sana convivencia para la “integración social” nos permitiría aventurar que subtienden una idealizada visión del “integrado” Uruguay del pasado: *“es dable presumir que la generación que tiene hoy día en sus manos la conducción del país, todavía asocia en su memoria el alto nivel de integración social que caracterizó a la sociedad a lo largo del siglo con la buena calidad de vida que tuvieron los ciudadanos en ese período”* (Kaztman 1997, p.93).

Lo cierto es que dicha “integración” no solo respondía al buen funcionamiento de las instituciones democráticas, la coyuntura económica y las “normas y valores compartidos”, sino que también durante mucho tiempo cumplía su función “estabilizadora” una expandida red inclusiva clientelar, estructurante de fuertes expectativas. Una vez desarticuladas y reconfigurados los límites y criterios inclusivos de los distintos sistemas funcionales, tal vez el ámbito de la “exclusión” ambiente la posibilidad del desarrollo de otras redes de la inclusión en la exclusión, algunas no ajenas a los llamados “proyectos delictivos”. Sin embargo para su aprehensión no es necesario incluir rasgos idealizantes de los lazos comunitarios.

Dichos rasgos tal vez respondan a un sustrato utópico que en última instancia parece permear a la mayoría de las revalorizaciones de la “sociedad civil”, donde muchas veces no queda claro cual es criterio delimitativo de las acciones conjuntas o asociaciones que caen bajo su manto⁸³. En general, por la cuasi a priori valoración positiva de todo emprendimiento comunal, consideran de igual forma todas las políticas de descentralización que permitan la participación en la definición y aplicación de programas.

Todos los “desplazamientos” señalados en la comunicación política acerca de la “seguridad”, junto a los rasgos indicados de recientes producciones disciplinares, nos muestran las nuevas “intersecciones” y posibles consensos en los diagnósticos y respuestas del sistema político en materia de seguridad. En el cruce de una sobrevalorada necesidad de reconstitución de los lazos comunitarios, junto con el “appel” ideológico de la participación, por un lado, y las tendencias descentralizadoras y de contacto con la comunidad de las instituciones de control, para lograr una mayor sensibilidad ante los problemas de cada barrio, por el otro, pueden cobrar forma los futuros riesgos de las políticas criminales. Riesgos de represión y estigmatización de los sectores marginales, de una apuesta moral retraditionalizadora, de una expansión de los criterios del “desvío” desde control sobre el delito hacia el control de las “sensibilidades” por la propia participación comunitaria (muchachos de la “esquina”, mendigos, travestis, etc.), donde también se corre el peligro que se sedimente y expanda ese eufemismo contemporáneo para el retroceso de las garantías individuales llamado “tolerancia cero”.

La consideración de dichos riesgos puede argumentarse más allá de una mera “potencial” objetivación. Si bien nuestro trabajo se ha orientado por ejes diversos, o teóricamente más “generales”, que una específica descripción y evaluación de políticas estatales en materia criminal, los primeros

"resultados" de las experiencias con tendencias descentralizadoras y "comunitarias" en países de la región muestran elementos que validan la línea de reflexión que hemos desarrollado.

Algunos trabajos que evalúan las primeras políticas implementadas en Argentina y Chile señalan las falencias, obstáculos o magros resultados de la búsqueda de una efectiva "participación", de organizaciones sociales y ciudadanos en general, en "coordinación" con las instituciones policiales (Frühling 1998, pp.245-262, Vial 1998, pp.263-302, Eilbaum 1999, pp.6-12). Las dificultades para la aplicación del "modelo" para el caso de organizaciones policiales jeraquizadas, rígidas y con dudosos controles sobre la discrecionalidad de su accionar. Las posibilidades de ampliación del control informal y policial sobre grupos y conductas de "peligrosidad" (jóvenes, prostitución, vagancia, etc.). En ambos casos el tipo de relación lograda entre policía y comunidad adquiere en general la forma de la denuncia y la información hacia la policía (lejos aun del posible contralor sobre las prácticas y abusos policiales), con un privilegio jerárquico e interventivo de dicha institución⁸⁴.

En ocasiones los diagnósticos evalúan la necesidad de ampliar y mejorar la cantidad y calidad del camino de la "participación", en otros casos se duda sobre su aplicabilidad para nuestro contexto o sobre el mismo "modelo" de fondo. No ha sido nuestro objetivo de análisis introducir la opinión "adecuada" que zanje dichas discusiones, y menos aún plantear la idea de una "solución" correcta. Es evidente que se precisa una mayor reflexión acerca de los criterios inclusivos de los distintos sistemas funcionales, de los problemas de la segregación espacial, del papel que pueden desempeñar las distintas asociaciones sociales y los sistemas y redes de interacción "cotidiana" que se despliegan en la sociedad. Sin embargo, los conceptos y las descripciones que parecen pendular en su idealización de alguno de los lados del par Estado-sociedad civil (e incluso conjuntamente), con sus pretensiones excesivas que alimentan las ilusiones y los riesgos de las búsquedas del "control social", parecen empañar más que clarificar una mirada e interpretación que disminuya los "miedos", así como la "confianza" en las "soluciones", y sea más realista en su aprehensión de los fenómenos sociales de la "violencia" y el "delito".

Sexta sección: Líneas de análisis y primeras conclusiones.

Nuestro trabajo se ha orientado por una perspectiva teórica que visualiza a la sociedad contemporánea bajo el primado de su diferenciación funcional sistémica. Esta mirada nos ha permitido comenzar a desarrollar líneas de análisis poco transitadas en los estudios acerca de los problemas de la "seguridad pública". Nos hemos aproximado al tema, por así decirlo, "indirectamente", mediante descripciones más abarcales del funcionamiento estructural moderno.

Nuestra línea central ha sido la observación de la diferenciación y selectividad del sistema político y opinión pública, la cual enmarca el tratamiento de la construcción política de la "seguridad" como tema de comunicación. Observar las estructuras de su funcionamiento arroja insumos diversos de aquellas descripciones que compiten por la aprehensión "social" del "fenómeno", en las que se puede perder o considerar como un elemento distorsionador de la discusión, las particulares lógicas y temporalidades de toda comunicación política⁸⁵.

Uno de sus principales objetivos se dirigió a realizar una "crítica" de las descripciones sociales que jerarquizan el lugar del sistema político, que en particular en el Uruguay se manifiestan en una interpelación estatal que, con sus distancias, aúna a "derecha" e "izquierda". Lo anterior junto a las ilusiones del "control social" sedimentadas en las semánticas de la "seguridad, ambientan altas demandas y exigentes expectativas que favorecen "reformas" expansivas de las instituciones de control cuya consecuencia más probable sea la demanda de otras reformas.

El marco teórico que utilizamos para describir las estructuras diferenciadas de la sociedad moderna, en particular del sistema político, ha sido desarrollado en nuestro primer capítulo. Sin

embargo a lo largo del trabajo hemos introducido perspectivas de análisis más específicas que consideramos conceptualmente útiles para aprehender como la sociedad observa e intenta responder a los problemas de “seguridad pública”. Opinamos que es posible ahondar dichas perspectivas en líneas de investigación tanto de procesos empíricos, así como en una construcción teórica más compleja y diferenciada para el abordaje de dicho “objeto” de estudio. Describiremos de manera más abstracta las perspectivas utilizadas junto a las primeras conclusiones, o mejor dicho, primeras orientaciones para continuar investigando.

a) ***Rituales simbólicos en las sociedades complejas.***

Hemos observado a lo largo del trabajo como la comunicación con relación a la violencia delictiva a la par de constituirse en un atractivo tema político ambienta que se expanda la relevancia de su tratamiento como tema moral. El mismo en mayor o menor medida “invade” la discusión política generando obstáculos para una mayor complejidad comunicacional.

Dicha característica se ve reforzada por la búsqueda legitimatoria de partidos y administración ante el público al observar sus “demandas” ante la pantalla de la “opinión pública”. También son factores constitutivos de dicha dinámica la lógica temporal de la decisión y del recambio de gobiernos de la democracia moderna, el juego gobierno - oposición y los resignificados, tanto estructural como semánticamente, ámbitos y posibilidades de la acción político estatal.

Es posible entonces intentar construir una línea teórica que reformule la activación del “circuito moral” en clave contemporánea que analizara Durkheim con relación a la “sacralidad” de la autoridad y también de la reconstitución simbólica del castigo y la pena. Jeffrey Alexander es quien mejor ha desarrollado esta línea, incluso con más amplias pretensiones para la aprehensión de distintos procesos empíricos. Hemos utilizado en el trabajo algunos puntos básicos de su perspectiva. Por nuestra focalización hacia los circuitos morales del par delito-castigo, retomaremos algunos puntos, con orientación reconstructiva, a partir de su origen durkheimniano.

Podríamos comenzar preguntarnos acerca del grado de significatividad que podemos seguirle asignando, en la sociedad moderna, como elemento de “cohesión” a la reacción penal. Hemos visto que los procesos de diferenciación funcional abren espacios para un trato social que se coordina por sus propios códigos diferenciándose de una moral tradicional que es puesta en cuestión por la crítica y los potenciales de reflexividad. Los “valores” se abstraen y generalizan permitiendo posibilidades de comportamiento cada vez más complejas y diversificadas, y valores compartidos como la “libertad”, la “justicia” o el “individualismo” parece que, más que causas del orden social y su “cohesión”, solo oficiaran como símbolos de una integración que en realidad descansa en las dinámicas autorreferidas pero interdependientes de los subsistemas funcionales. Sin embargo, la dudosa validez de una integración moralmente fundada no inhibe que la comunicación moral y su circuito sea puesto en marcha en circunstancias donde se evidencian los fracasos y límites inclusivos del funcionamiento funcional.

Las demandas al sistema político de no estar garantizando “orden y seguridad”, colocándolo bajo el apremio del tiempo, son un llamado de atención a su “autoridad” así como también a ser percibido como ineficaz en la reproducción de los “buenos valores” que tradicionalmente nos habrían caracterizado. Si en la sociedad moderna sigue existiendo inclusión moral pero no “integración”, las apelaciones a recuperar una moral perdida ante el “avance de la violencia” parecen paradójicamente señalar en esta respuesta motivada por la incertidumbre y el “miedo” (justificados o no) *aquello que justamente ya no puede seguir funcionando*.

Sobre esta tensión puede mantenerse vigente aquella conexión basal que establece Durkheim entre el castigo y la indignación moral, con la consiguiente expresión ritual, pero también rutinizada, de la emoción, como un ingrediente relativamente consustancial a las sanciones penales que la acompañan hasta

nuestros días. Debemos tener presente que Durkheim tiene una conciencia preclara de las características estructurales de la sociedad moderna, siendo sus planteos de la división social del trabajo, puntos fundantes del recorrido conceptual de toda la tradición sociológica que desarrollará los procesos modernos de diferenciación funcional. Toma en cuenta que la moral "orgánica" no se funda en una fe ciega y que se encuentra interpelada por la reflexión racional, sin embargo, y en cierta medida, ésta sigue manteniendo su carácter "sacro". El sentido de lo "trascendental" de la autoridad y las convenciones no se diluye por el reconocimiento de ser una "creación humana" en lugar de "divina".

Desde el anterior punto de vista es que Durkheim considera al castigo como un instrumento disuasivo y de control muy limitado y mediocre, su verdadero papel es la escenificación y expresión de una acción moral. Será por ello que la pena, como "comunicación" moral, debe siempre tomar en cuenta a su receptor, por lo que su lenguaje (las sanciones concretas) para ser comprensibles y significativas deberán conectarse con las "sensibilidades" del "público".⁸⁶

Estas reflexiones nos permiten dar forma a la cuestionada categoría de la "conciencia colectiva" para su aplicación a la sociedad moderna. Su operatividad no es contradictoria con el hecho, frecuentemente esgrimido, de la importancia en las conductas conformativas con la ley de una orientación utilitaria sustentada en la evitación de sanciones y no en un firme compromiso reglas morales compartidas. La presencia de conflictos, disidencias, diversidad y antagonismo en las sociedades contemporáneas son compatibles con un nivel de "orden" sin que tenga que existir ningún compromiso "homogéneo" con su moralidad, con el correlato cada vez más evidente al día de hoy que quién hace uso del lenguaje de la moral difícilmente puede pretender que habla por la sociedad en su conjunto.

No será necesario resolver aquí si en el funcionamiento de la sociedad moderna y diferenciada por "debajo" de los problemas de conflictos y ajustamiento de intereses debe persistir una base moral que sería su condición de posibilidad, nosotros preferimos alejarnos del excesivo énfasis "cohesivo" en un consenso fundamentador. Sin embargo ello no quiere decir restar importancia y significatividad a su funcionamiento, principalmente para aquellos procesos empíricos que ambientan la irrupción de la comunicación moral. Y sin duda el derecho penal sigue siendo uno de los lugares privilegiados en donde se encarna su fuerza expresiva.

No existe, por tanto, una linealidad que nos lleva desde los "sentimientos populares" hacia las decisiones legales penales, la propia diferenciación funcional de la sociedad así como la diferenciación interna de los subsistemas inhibe que reflexionemos en estos términos (tan solo pensemos en el grado de libertad de comportamientos y de diversidad moral que posibilita la diferenciación entre derecho y moral).

Igualmente, como ya vimos en nuestro trabajo, la comunicación política democrática moderna, para su posterior desarrollo en el "juego" de opiniones y aportaciones, tiene que partir temporal y lógicamente del flujo cambiante de las tematizaciones relevantes. En este sentido, es que la política está parcialmente exigida por la expresión de los "sentimientos populares", particularmente y para nuestro caso, cuando se vuelven relevantes con relación a las exigencias de "orden y seguridad" ante el delito dirigidas al Estado.

Las determinaciones legales no serán, por cierto, ningún indicador directo ni fiel de un orden moral compartido, pero los propios conceptos de seguridad pública y personal, libertad individual, protección de la propiedad que están a la base del funcionamiento y de la posibilidad de inclusión en los distintos ámbitos funcionales se han sedimentado en expectativas, y por ende con su posibilidad de exigencia, ampliamente compartidas.

Ante la percepción de su amenaza se ambienta la existencia, y una amplia expansión, de la reprobación moral a sus violaciones, pero este "sentimiento generalizado" no indica necesariamente

ningún acuerdo en la opinión pública acerca de cómo se deben castigar estos delitos⁸⁷, ni tampoco otros tipos de transgresiones.

Estos mayores niveles de especificidad no se derivarán de los “principios” compartidos (sumamente abstractos y generales) sino de las comunicaciones sistémicas que controla el mismo sistema del derecho o el sistema político en su calidad de disposición de la competencia legislativa a la que subyace el reconocimiento jurídico.

En resumen, más allá de la autonomización de los distintos circuitos comunicacionales, cuando la volátil estructura de la opinión pública logra sedimentar su “atención” en situaciones que ponen en duda la capacidad del Estado para procurar “orden” y “seguridad”, comunicaciones que pueden fácilmente adquirir un carácter moral, estos “sentimientos populares” (por seguir usando palabras de Durkheim) actúan como un factor político condicionante de la legislación y las decisiones legales (nunca con un carácter determinante).

Sin embargo, la propia diferenciación no nos debe hacer perder de vista que en el desarrollo de tales procesos “rituales” para las sociedades complejas *“la reintegración y la renovación simbólica están lejos de ser procesos automáticos”*⁸⁸.

Visualizar las decisiones legales punitivas como un ejercicio simbólico ante la población no presenta ninguna novedad, sin embargo, en general este proceso es descrito de manera lineal y hasta incluso fatalista. Para nuestro caso de estudio hemos observado las características diferenciadas de cada circuito comunicacional y su relación con los “pasos” del ritual de renovación moral. Ello nos ha permitido indicar un grupo de condicionantes que favorecieron la respuesta de la “ley de seguridad ciudadana”.

Una de sus consecuencias es una interpelación hacia las posturas críticas, ya sean políticas o disciplinarias, hacia los aumentos punitivos, que debe superar el mero lamento de que los gobiernos se dejen “guiar” por los reclamos de la población. A su vez se observa como en el pasaje por los distintos circuitos la comunicación se complejiza, se limita su carga moral, y se tecnifican las instancias decisionales. Sin embargo, la propia temática del delito y la seguridad junto a la volatilidad y las selectividades de la opinión pública, no inhibe las reparaciones coyunturales de “explosiones morales” en la comunicación política. Los rituales de “renovación moral” se seguirán presentando. De los niveles de complejidad del juego polémico de las opiniones en las distintas instancias diferenciadas podrán depender disímiles resultados.

b) *La gestión de los riesgos.*

Hemos remarcado con insistencia en nuestro trabajo como la presentación del sistema político como un sistema jerárquico de control -modernamente más semántica que estructuralmente- refuerza las pretensiones del logro de seguridades exentas de riesgos. A su vez indicamos como las “observaciones” de los “riesgos” asumen diferentes significaciones en dependencia desde donde se los observe y sean constituidos como tales. Dedicamos un apartado de nuestro primer capítulo a esta temática, sin embargo ahondaremos en algunas posibilidades generales de esta línea de análisis y algunos resultados de cara al estudio de caso realizado.

En la sociedad moderna los códigos binarios de los sistemas funcionales permiten aumentar, y normalizar a la vez, los comportamientos de riesgo al reconocer en que red de riesgo se está inserto y en cual no. Por la presentación externa como sistema de control del sistema político, y por la estructura subordinada de los cargos en el Estado moderno, este tiene la posibilidad de tomar decisiones aunque sean poco conocidas sus consecuencias. A ello se agrega que en la sociedad moderna los umbrales de politización son muy bajos.

Como ya vimos el recurso a algún valor que se considera fundamental, que se percibe como no cumplido satisfactoriamente, genera el nacimiento de un tema. La demanda de “seguridad” es de este tipo. Se ve reforzada retóricamente por ser demandado como “derecho a la seguridad”⁸⁹. A su vez como vimos en el desarrollo de nuestro trabajo el código gobierno-oposición permanentemente hace referir las decisiones a las repercusiones políticas de las mismas. La lógica gobierno-oposición otorga beneficios a quién logre la imposición de un tema y lo pueda llevar por el camino que conduce a la decisión. De ahí que gran parte de la atención pueda dirigirse hacia la presentación del tema y sus justificaciones programáticas más que hacia las posibles consecuencias que se puedan desarrollar. Todos estos aspectos que dependen de la diferenciación funcional y la codificación de la política muestran las altas tendencias al riesgo que se conforman.

La inversión que se ha producido desde el principio del “secreto” y de la razón de estado hacia la “publicidad” como medio de la comunicación en la política fuerza a que las intenciones tengan que ser anunciadas, es más, *“hay que volver manifiestas las acciones que posiblemente no se realizarán o que no tendrán los efectos que les han sido adscriptos”*(Luhmann 1998d, p.195). En este sentido se elevan los posibles riesgos a la vez que las decisiones difícilmente sean presentadas como arriesgadas.

Para nuestro caso vimos como la violencia criminal es un tema que se adapta claramente a las características estructurales de los medios de comunicación. El desarrollo de los mismos, como medios de expansión de la comunicación, funcionan como caja de resonancia de eventos entre otros motivos por la casi anulación de las diferencias entre tiempo y espacio. Este presentismo de los episodios nos coloca al futuro “más cerca”, pone delante la posibilidad de establecer que cambio de condiciones es necesario para que se intente evitar nuevos eventos del mismo tipo. La paradoja que se presenta es entonces aquella en la que se intenta evitar, interviniendo sobre las condiciones que se asocian a su emergencia, un evento que no puede garantizarse si ocurrirá y menos aún que nuevas consecuencias se provocarán con dicho intento⁹⁰.

Surge así la comunicación social acerca de los riesgos y peligros sociales y la demanda de su desaparición. Para nuestro objeto de análisis la erradicación o merma de una violencia que se ejerce sobre personas o cosas que es identificada con la violación de ciertas normas jurídicas. Estas demandas constituyen un riesgo para la política ya sea en su intervención o en su omisión, y lo que es una decisión riesgosa para la política se constituye en un peligro para los posibles afectados.

Riesgo y peligro, como ya indicamos en nuestro primer capítulo, no son características ontológicas, son distintos tipos de atribuciones a la posibilidad de un daño futuro. Si la atribución es referida a una decisión pasada que en caso de haber decidido en forma distinta se pudo haber evitado el daño, estamos delante de un riesgo, si la atribución es externa y el daño no pudo haberse evitado estamos delante de un peligro. En la sociedad moderna se tiende cada vez más a la construcción del futuro como riesgo, hay una mayor sensibilidad atribucional a las cargas de las decisiones pasadas que transforman los peligros en riesgos, aumenta de esta forma la carga de la contingencia y la incertidumbre con respecto al futuro.

Por otro lado la propia comunicación e información con respecto a los peligros sociales transforma los peligros en riesgos. Desde el punto de vista individual se podía entender la violencia criminal como un peligro social, sin que existiera un fuerte involucramiento reflexivo de las decisiones comportamentales. Sin embargo el estado de alarma que genera la comunicación social sobre estos peligros comienza a tornarlos en riesgos. Si el robo de una casa podía aparecer como la ocurrencia de un daño externamente atribuido, hoy puede dirigirse hacia la omisión decisoria de no haber instalado una alarma o rejas o contratado a un servicio privado de seguridad, lo mismo puede decirse sobre salir solo o acompañado en las noches, transitar por ciertas zonas o evitarlas, contratar un seguro o comprar un arma.⁹¹

Todos estos factores aumentan las incertidumbres y pueden derivar en “temores” sobredimensionados con relación a su posible ocurrencia. En ese sentido se puede responder en la comunicación social con intentos de “racionalizar” la magnitud de los peligros sociales. Intentar establecer cálculos de que tan probable o improbable es la posibilidad de ocurrencia futura de los daños. Este tipo de comunicación con relación a la delincuencia se ha introducido privilegiadamente por parte de sociólogos y también juristas que intentan disminuir los temores de la población. Anclados privilegiadamente en el rol amplificador y, distorsionador en muchos casos, de la presentación de la información por los medios de comunicación, arguyen sobre la existencia de un “pánico” desmedido que no se corresponde a las evoluciones de los índices delictivos. Más allá de lo justificado de muchas apreciaciones, es evidente que entran en juego otros factores que complejizan la discusión.

Un elemento a tomar en cuenta para un abordaje sobre la comunicación de los riesgos, ya discutido con relación a los riesgos tecnológicos y/o ecológicos, es el concepto del “umbral de catástrofe”. Mary Douglas pone un ejemplo⁹²: puede ser que el riesgo de la instalación de una central nuclear sea la misma que la de conducir tres kilómetros más en carretera al año, pero la percepción no es la misma porque lo primero es juzgado como una catástrofe y lo segundo no. Se ha comprobado que si un posible daño futuro supera el umbral de catástrofe poca persuasión es lograda por la presentación de refinados cálculos cuantitativos. Por otra parte tampoco habría que dejar de lado que la probabilidad estadística nunca puede garantizar que el daño no me acontezca, y que no sea mañana. Estos conceptos deben ser reformulados y estudiados en las percepciones sociales sobre los problemas delictivos.

La idea de que vivimos en una “sociedad del riesgo” es hoy casi un slogan sociológico, sin embargo no deben confundirse perspectivas que caen bajo una misma palabra. El riesgo no es una categoría ontológica que describe la sociedad moderna avanzada, tal como se desprende de los trabajos de Beck acerca de los riesgos generados por el descontrol de la modernización industrial. El riesgo es una modalidad de vínculo con el futuro, es una construcción de sentido que intenta determinar las indeterminaciones.

La perspectiva del riesgo nos permite observar la explosión moderna de esta modalidad atribucional de vínculo con el futuro y el diferencial significado que adquieren los eventos según desde donde se observe. El aumento de los riesgos sociales un peligro para el sistema político, el riesgo decisional del sistema político un peligro para los afectados.

La distinta evaluación que puede realizarse acerca de los peligros y riesgos sociales entre técnicos, población afectada, medios de comunicación y sistema político nos lleva a un diagnóstico escéptico acerca de la traducibilidad de la comunicación⁹³. Sin embargo el escepticismo causado por la policontextualidad de las observaciones no debe nunca dirigirse hacia la exclusión o la evitación del diálogo. En realidad el objetivo debería guiarse por el reconocimiento del riesgo como su base, como su premisa de discusión. Es decir, desmarcarse desde las distintas perspectivas de las percepciones bajo el esquema riesgo – seguridad, para disminuir la confianza en estados de cosas que se dan por evidentes y permitir oportunidades más amplias para el cambio de las premisas decisionales.

Estos objetivos no son fáciles de lograr sobre todo en la comunicación política, que tiende a confiar excesivamente en sus argumentos y a presentar sus respuestas como la decisión “correcta”. Más dificultoso aún para el caso de las soluciones en materia de “seguridad” por las ilusiones de control social que subyacen a sus proyectos.

Igualmente los límites nunca son fijos, generar una comunicación más compleja en torno a los problemas y soluciones a la “seguridad pública”, a la vez que mucho más sensible hacia las “consecuencias no buscadas” de su implementación es imprescindible. En la discusión pública en que nos focalizamos existió una percepción parcial de los riesgos involucrados en la respuesta de la “ley de seguridad ciudadana” que enfatizaba las posibilidades represivas o a contrapelo de las tendencias contemporáneas del derecho penal en los aumento penas y nuevos castigos. Sin embargo,

posteriormente hemos observado como han ido cuajando nuevos diagnósticos y soluciones, que más allá de sentidos con sus distancias, abren posibilidades de consensos amplios, sin que se condensen con claridad comunicaciones que observen los potenciales riesgos sociales de las nuevas orientaciones.

c) *La “integración” como inclusión-exclusión sistémica.*

Una vez que los desplazamientos en la comunicación social comenzaron a diagnosticar, con pretensión causal, a la “desintegración social” en la génesis de los fenómenos delictivos, nos hemos dirigido desde la descripción de la comunicación pública hacia algunas producciones de las disciplinas sociales. Como consecuencia de la mayor complejidad y tecnificación de la tematización de la “seguridad pública”, es de esperar que dichos insumos obtengan una creciente resonancia en las orientaciones políticas en la materia. A su vez nos interesaba visualizar los “aires de familia” que algunos puntos de los planteamientos disciplinares mantenían con las significaciones resultantes de la comunicación política del período que hemos analizado.

Nuestra línea interpretativa para dicha “lectura” partió de una visión acerca de la “integración” social diversa del énfasis tradicional acerca de los valores y las normas compartidas⁹⁴, y que reorientaba el concepto de integración hacia los criterios de inclusión (y exclusión) de los sistemas funcionales. Esta línea de análisis, si bien se ubica en un alto nivel de abstracción, nos permite presentar bajo otra luz aspectos tanto sobre las posibilidades del “desvío” delictivo como también de las percepciones de “inseguridad”. A su vez la descripción que posibilita realizar del funcionamiento estructural moderno, nos vuelve mayormente escépticos acerca de los niveles de eficacia que las instituciones de control estatales pueden lograr en la materia, y más aun, cuando se proyecta expandir, aunque sea bajo diferentes y “nuevas” modalidades, sus ámbitos de intervención social.

Señalábamos en nuestro segundo capítulo que desde hace tres décadas se vive en el Uruguay, con desarrollos desiguales, un proceso de mayor diferenciación y autonomía funcional de los sistemas parciales. La diferenciación funcional universaliza la posibilidad de inclusión pero solo por intermedio de la relevancia significativa de cada sistema, de los criterios de inclusión que no pueden ser trasladados al funcionamiento de otro sistema parcial. Se puede ejercer los derechos al voto pero no garantizarse el éxito económico, se puede tener una alta educación y fracasar en la política (o viceversa).

Al aumentar la autonomía funcional se diluyen las jerarquías de la inclusión. Por lo tanto retroceden las tradicionales seguridades que podían otorgar instituciones multifuncionales como la familia o la extensión de la moral a todas las relaciones. Esta autonomización e inclusión universal apertura una mayor posibilidad de riesgos imprevisibles, justificables en un sistema, pero de consecuencias no calculables en otros sistemas parciales. Para el caso uruguayo también hemos resaltado una importante desarticulación de las redes políticas clientelares de inclusión que hipertrofiaron el funcionamiento estatal a la par que generaban importantes seguridades para varios campos de la vida del “ciudadano”.

Por otra parte si indicamos el otro lado de la diferencia, podemos observar como la inclusión universal que desarrolla cada uno de los sistemas funcionales particulares es también exclusión universal ya que cada sistema excluye toda determinación que no sea la propia de su estructura. La inclusión es la manera de indicar para cada sistema funcional el modo y manera en que los seres humanos son relevantes para el sistema. La relevancia política de las personas, desde el votante al líder político, es regulada por el sistema político, la inclusión en el sistema económico se rige por los ingresos y la propiedad, en la educación por las calificaciones y los títulos y la formación de las familias al decidir uno si forma una familia.

Si la inclusión en un sistema funcional puede “influir”, pero no garantizar ni determinar cómo ni qué grado de éxito se logra en cada uno de los restantes, lo que se produce es una flexibilización de la integración dentro del espacio de la inclusión y las relaciones entre los sistemas funcionales ya no pueden regularse para el conjunto de la sociedad. Por otro lado el no acceso a la participación de las posibilidades desarrolladas en los sistemas funcionales sí conlleva, en general, a la vida en condiciones de exclusión. La misma se caracteriza por una tendencia contraria, por el hecho de que la exclusión en un sistema funcional refuerza gravemente la exclusión de otros, el ámbito de la exclusión es un espacio social altamente “integrado”, reducido y rígido en sus grados de libertad.

La selectividad que define las estructuras de los sistemas funcionales es entonces la “violencia” legítima de la sociedad moderna (violencia porque toda selectividad, y por tanto exclusión, siempre lo es). La inclusión discrimina a su interior las posibilidades de acción correcta de acuerdo al nivel de complejidad alcanzado por los sistemas funcionales. Ante esta discriminación de los sistemas parciales, que se legitima por su propio funcionamiento, la alternativa es el rechazo de los presupuestos de la acción conforme y esta alternativa es la violencia “ilegítima”, no tolerable por ser una discriminación no determinada por los criterios de inclusión desarrollados al interior de los distintos sistemas funcionales.

La selectividad de los criterios de inclusión no se visibiliza como violencia, ella es representada como el horizonte de acciones abiertas, apareciendo así como vías para la socialización, como un horizonte de integración y, en la sociedad moderna *“todo esto depende cada vez menos de la calidad de las personas o de su naturaleza o de las virtudes aprendidas, y cada vez más de las condiciones estructurales en las que opera la selectividad de los sistemas sociales”* (De Giorgi 1998b, p.178).

La total inclusión trae entonces como correlato la indiferencia de la estructura de los sistemas a las diferencias del entorno (por ejemplo y privilegiadamente de los individuos), y como consecuencia se acrecientan las desigualdades y con ello las posibilidades de desviación. Estas posibilidades de desvío, del rechazo de los criterios de inclusión, debe dejarse en claro que pueden operar a muchos niveles: el robo de bienes, el arreglo de una licitación, la compra de un título universitario, ejercer justicia por mano propia, conseguir el éxito laboral por recomendaciones y no por la capacitación y la libre competencia, etcétera, etcétera⁹⁵.

Si en el plano social el rechazo de la inclusión es tratado como “desvío”, al nivel individual (de los sistemas psíquicos) el rechazo de la selectividad externa de los sistemas puede experimentarse como “malestar”, como un horizonte de sentido que carece de sentido. Este malestar no puede desligarse de los niveles de incertidumbre que caracterizan al futuro de los individuos, y aquí la diferenciación de la inclusión moderna ha tornado más precarios los cálculos y la plausibilidad de las previsiones.

Además si tomamos en cuenta la dimensión temporal, los individuos pueden ser marginados desde la inclusión, la acción adecuada puede también terminar produciendo exclusión: riesgo de ser excluido laboral y económicamente, de un mal desempeño educativo, de fracasar amorosa y familiarmente. Estos riesgos bien pueden predisponer a la producción de desviación, como también el aumento de la inseguridad percibida puede transformarse en miedo, en angustia, y cargarse de agresividad hacia sí mismo o hacia otros como deseo de obtención de “seguridad”. El problema aquí es que el “miedo” vinculado a la incertidumbre, propia o de otros, no puede ser regulado por ninguno de los sistemas parciales (*“el pánico no puede ser prohibido”* (Luhmann 1989, p.127)), y al volverse un tema atractivo para la comunicación social, más aún si este no es “contestado” o aplacado por otras comunicaciones, adquirir existencia moral y además un buen futuro político⁹⁶.

Describíamos también en nuestro segundo capítulo, como en el Uruguay, tanto estructural como semánticamente, se había desarrollado un sistema político expansivo que era interpelado como el lugar para dirimir los conflictos y la construcción del orden social. Ante el estancamiento del ejercicio de estas funciones de control y orden excesivas, se comenzó a procesar, parte en la dictadura, parte en el

retorno democrático, una mayor autonomía sistémica. El proceso no estuvo exento del pasaje a otra representación jerárquica del orden, pero en este caso oscilando el péndulo hacia la economía, apostando a que tal vez, si no funcionan las selectividades de las decisiones públicas, el mercado sea el encargado de la construcción de dicho “orden social”⁹⁷

Partiendo de esta caracterización, puede entonces privilegiarse una mirada que se sitúe en los cambios en la vida y las percepciones sociales que los reajustes del importante actor estatal trajeron consigo (Paternain 1996, pp.54-62): cambios profundos en los mercados de trabajo, en el nivel de vida de distintos grupos sociales, procesos de informalización de la economía, desajustes entre las cualificaciones obtenidas en el sistema educativo y las oportunidades ocupacionales, etc.. Sin embargo, así como partiendo de la heterarquía de los sistemas funcionales nos alejamos de la pretensión de una evolución controlable centralmente, también es aconsejable desmarcarnos de una excesiva interpelación desde el prisma estatal para reflexionar acerca de estas transformaciones. El mismo proceso puede reflexionarse diluyendo los riesgos de una excesiva carga de “responsabilidad” así como causal explicativa hacia el sistema político. De esta forma, intentamos sustituir como perspectiva de análisis la desilusión por el “fracaso” de un “proyecto” por la observación de cómo los distintos sistemas funcionales deben “soportar” e intentar equilibrar por sus medios el funcionamiento y la disposición al riesgo de los otros sistemas funcionales ubicados en su entorno.

Hemos señalado así como la mayor autonomización de los sistemas funcionales amplía las posibilidades de la acción y a su vez las posibilidades del desvío, como se expande la percepción de incertidumbre (social e individual) y la sensibilidad atribucional hacia las decisiones pasadas. En el plano individual la incertidumbre puede devenir en miedo, y la comunicación social acerca del malestar y los posibles riesgos, puede difundirlos, acrecentarlos, y estabilizarlos como “tema” atractivo para el sistema político y sus pretensiones legitimatorias.

Por otro lado la incapacidad inclusiva de los sistemas funcionales genera que grupos enteros de la población puedan vivir en la exclusión, y en dicho ámbito se pueden consolidar redes en la exclusión generadoras de “seguridades” que adopten la forma de criminalidad (mayor o menormente organizada). Estas condiciones de posibilidad pueden operar como trasfondo y estar asociadas tanto a los cambios en la percepción de la inseguridad así como a las variaciones en los índices delictivos⁹⁸.

A partir de dicho marco de condiciones estructurales podemos “observar” como se “observa” en la “esfera pública” al fenómeno criminal, así como las autodescripciones sociales en las que se sustentan sus diagnósticos y “políticas de prevención”. Desarrollar esta línea de análisis nos puede permitir reflexionar acerca de los cambios en los criterios y lógicas de la inclusión social sin oponer un comunitario y romantizado Uruguay del pasado a las anomias valorativas del presente. Estos rasgos idealistas de lo comunal local aunadas con las nuevas orientaciones en políticas criminales podrían traer aparejados tendencias a invisibilizar sus potenciales riesgos. O también, en respuesta ante sus probables fracasos, favorecer que se continúe reaccionando tal como predominado políticamente en nuestro tema, más en términos normativos manteniendo las expectativas con nuevas “dosis” de seguridad, que cognitivamente intentando aprender y modificando las premisas.

BIBLIOGRAFÍA.

- Alexander, Jeffrey 2000 *Sociología cultural* (Barcelona:Editorial Anthropos y FLACSO)
- Arato, Andrew 1999 *Surgimiento, ocaso y reconstrucción del concepto de sociedad civil y lineamientos para la investigación futura en La sociedad civil* (México: El Colegio de México).
- Baratta, Alessandro 1986 *Criminología crítica y crítica del derecho penal*. (Madrid:Siglo Veintiuno editores)
- 1998 “La política criminal y el derecho penal de la Constitución: Nuevas reflexiones sobre el modelo integrado de las ciencias penales”. (Montevideo: conferencia mimeografiada)
- Bayce, Rafael “La violencia en el Uruguay hoy” Paz y Justicia N° 20-21 1990
- Bockelmann, Frank 1983 (1975) *Formación y funciones sociales de la opinión pública*. (Barcelona:Editorial Gustavo Gili, S.A.)
- Caetano, Gerardo 1999 *Ciudadanía política e integración social en el Uruguay (1900 – 1933) en Ciudadanía política y formación de las naciones* Hilda Sabato (coord.) (México:Fondo de Cultura Económica, Colegio de México)
- De Giorgi, Raffaele 1997 *Redes de Inclusión* (México: conferencia mimeografiada).
- 1997 “Del riesgo de la inseguridad al riesgo de la pérdida de control” Revista Política y Sindicatos (México) Año II N° 34.
- 1998 “Riesgo, inseguridad y control: una perspectiva no tradicional” Revista Política y Sindicatos (México) Año II N° 40.
- 1998 *Direito, Democracia e Risco. Vínculos com o futuro* (Porto Alegre: Sergio Antonio Fabris Editor.)
- Douglas, Mary. 1996 (1985) *La aceptabilidad del riesgo en las ciencias sociales*. (Barcelona:Editorial Paidós.)
- Eilbaum, Lucía. 1999 *Policía comunitaria y relaciones policía/comunidad: hacia una legitimación del control policial*. En *Libro de Ponencias del XI Congreso Latinoamericano y III Iberoamericano de Derecho Penal y Criminología*. (Montevideo: Fundación de Cultura Universitaria).
- Frühling, Hugo. 1998 *Participación social y Prevención Delictual*. En *Nociones de una Ciudadanía que crece*. (Santiago: FLACSO-Chile).
- Garland, David. 1999 (1990) *Castigo y sociedad moderna* (México:Siglo Veintiuno editores)
- Giddens, Anthony. 1993 *Consecuencias de la modernidad* (Madrid:Alianza Editorial.)
- Giménez Alcover, Pilar. 1991 *El derecho en la teoría de la sociedad de Niklas Luhmann*. (Barcelona:J. M. Bosch Editor).
- González, Luis Eduardo 18/06/95 “El 80% de los uruguayos cree que aumentó la violencia” *Diario El País* (Uruguay).
- Habermas, Jürgen 1981 (1963) *Historia y crítica de la opinión pública*. (Barcelona:Editorial Gustavo Gili).
- 1998 (1994) *Facticidad y validez*. (Madrid:Editorial Trotta).
- 1999 (1981) *Teoría de la acción comunicativa, II*. (Madrid: Editorial Taurus).
- Heritage, John 1991 (1987) *Etnometodología en La teoría social hoy* Anthony Giddens, Jonathan Turner y otros “(México: Alianza editorial).
- Izuzquiza, Ignacio. 1990 “La sociedad sin hombres. Niklas Luhmann o la teoría como escándalo”. (España: Editorial Anthropos).
- Katzman, Ruben 1997 “Marginalidad e integración social en el Uruguay”, *Revista de la CEPAL, Oficina de Montevideo*. (Montevideo) N° 62.
- Klein, Darío. 1994 *Tinta Roja. Efectos de la crónica policial en el Uruguay*. (Montevideo:Rosebud ediciones).
- Lippmann, Walter. 1964 (1949) *La opinión pública*. (Buenos Aires:Compañía General Fabril Editora).
- Luhmann, Niklas 1978 *Stato di Dirrito e Sistema Sociale* (Nápoles: Editorial Guida)
- 1989 (1986) *Ecological Communication* (Cambridge:Polity Press).
- 1991 (1984) *Sistemas Sociales*. (México:Universidad Iberoamericana.)
- 1993 (1981) *Teoría política en el Estado de Bienestar*. (Madrid: Alianza Universidad).
- 1994 (1987) *La diferenciación evolutiva entre sociedad e interacción en El vínculo micro-macro* Jeffrey C. Alexander, Bernhard Giesen, Richard Münch y Neil J. Smelser (compiladores) (México:Universidad de Guadalajara.)

- 1997 (1990) *Observaciones de la modernidad* (Barcelona: Editorial Paidós).
- 1998a (1985) *El enfoque sociológico de la teoría y la práctica del derecho en Teoría de los sistemas sociales* (México: Universidad Iberoamericana.)
- 1998b (1991) *Paradigm lost: sobre la reflexión ética de la moral en Complejidad y modernidad: De la unidad a la diferencia* (Madrid: Editorial Trotta).
- 1998c (1993) *Políticos, honestidad y alta amoralidad de la política en Teoría de los sistemas sociales* (México: Universidad Iberoamericana).
- 1998d *Sociología del riesgo* (México: Triana Editores y Universidad Iberoamericana)
- Luhmann, Niklas y De Giorgi 1993 (1992) *Teoría de la sociedad* (Guadalajara: Universidad de Guadalajara).
- Mannheim, Karl *Ideología y utopía* (Madrid: Editorial Aguilar)
- Morás, Luis Eduardo 1999 *Pensamiento "crítico" y discurso "institucional": paradójales coincidencias*. En *Libro de Ponencias del XI Congreso Latinoamericano y III Iberoamericano de Derecho Penal y Criminología* (Montevideo: Fundación de Cultura Universitaria.)
- Los hijos del Estado*, SERPAJ (Uruguay) Facultad de Ciencias Sociales, Montevideo, 1992.
- Panizza, Francisco 1990 *Uruguay: batllismo y después. Pacheco, militares y tupamaros en la crisis del Uruguay batllista* (Montevideo: Banda Oriental)
- "El clientelismo en la teoría política contemporánea", *Cuadernos del CLAEH* N°44, 1987.
- Parsons, Talcott y Shils, Edward (1951) *Hacia una Teoría General de la Acción*.
- Paternain, Rafael 1996 "Los reflujos de la seguridad" *Revista de ciencias sociales* Montevideo:Fundación de Cultura Universitaria) N° 11.
- Pérez, Romeo Caetano, Gerardo y Rilla, José "La partidocracia uruguaya" *Cuadernos del Claeh* (Montevideo) N° 44, 1987.
- PNUD-Uruguay 1999 "Desarrollo humano en el Uruguay" (Uruguay: PNUD).
- Rabotnikof, Nora 1997 *De la política según Luhmann en La Sociedad compleja*. Camou, Castro (coord). (México: FLACSO y Triana Editores)
- 1998 *El espacio público y la democracia moderna*. (México: IFE, Colección: Temas de la Democracia, Serie: Ensayos, No 1.)
- Rama, Germán 1971 *El club político*. (Montevideo:Editorial Arca)
- Rea, John. Matthews, Roger y Young, Jock. "La intervención multiagencial frente al delito y la constatación del apoyo público". *Delito y Sociedad* Año 1 N°2, Buenos Aires 1992.
- Real de Azúa, Carlos 1984 *Uruguay: ¿una sociedad amortiguadora?* (Montevideo: Editorial Banda Oriental).
- Robbins, Bruce *Introduction: The Public As Phantom* en *The Phantom Public Sphere*.
- Serrano, Ernesto. 1999 *Modernidad y sociedad civil en La sociedad civil* (México: El Colegio de México)
- Simon, Herbert. 1989 (1983) *Naturaleza y límites de la razón humana*. (México: Fondo de Cultura Económica)
- Uriarte, Carlos 1997 *De las políticas sociales a las políticas criminales en Entre políticas sociales y políticas criminales* (Montevideo:IELSUR).
- Vallespin, Fernando 1993 *Introducción a Luhmann, Niklas Teoría política en el Estado de Bienestar*. (Madrid:Alianza Universidad.)
- Vial, Luis. 1998 *La Inseguridad Ciudadana y la Participación*. En *Nociones de una Ciudadanía que crece*. (Santiago: FLACSO-Chile).
- Zolo, Danilo. 1994 (1992) *Democracia y complejidad*. (Buenos Aires: Editorial. Nueva Visión.)

Notas.

Introducción.

¹ La "irritación" refiere a la sensibilización del sistema ante las interrupciones, lo inesperado. La comunicación hace posible su tratamiento al adoptar la forma del sentido. En el sistema político la selectividad de los medios masivos de comunicación y su reflejo como opinión pública serán los filtros privilegiados para la "irritación" del sistema.

Primera sección.

²La "problemática" de los riesgos y las decisiones, han ido cobrando un espacio relevante en áreas temáticas sumamente diversas, como pueden ser la tecnología, la industria, el consumo, la ecología, así como también en las reflexiones de la economía, la sociología y la política. Claro que con distintas "fechas de inicio" de la discusión así como de la centralidad o no de la problemática. Para un panorama general de la nueva subdisciplina puede verse (Douglas, 1996 pp. 43-56).

³Esta definición de la función del sistema político puede ser considerada como restrictiva si se piensa en la totalidad de las actividades que podrían vincularse a las instituciones estatales, pero debe tomarse en cuenta por un lado la diferencia entre función y prestación, así como la mejor delimitación que dicha conceptualidad puede lograr. Ver (Luhmann, 1993 pp. 93-98).

⁴ En consecuencia Luhmann abandona la oposición entre sistemas abiertos y cerrados y sustituye el problema de la relación input-output por el problema de como la clausura del mismo sistema es la condición para su posibilidad de apertura. Dicho de otra manera, cada observación sobre el entorno se realiza en el mismo sistema como actividad interna, mediante distinciones propias. Toda observación del entorno presupone la distinción entre autorreferencia y heterorreferencia. La observación del entorno estimula la autoobservación y estimula la observación por la propia identidad. La clausura operacional trae como consecuencia que el sistema dependa de la autorganización, que hace compatible al sistema con el desorden del entorno. Los sistemas operacionalmente cerrados tienen que especificar aquellos componentes del entorno ante los cuales se reacciona, pudiendo acrecentar a su vez la indiferencia con respecto al resto.

⁵La complejidad remite a un exceso de posibilidades de relacionamiento entre los elementos de un sistema con relación a las posibilidades de empalme actualizables, como fórmula resumida puede decirse que complejidad es coacción hacia la selección. Rabotnikof apunta: *"En relación al entorno éste resulta más o menos complejo cuanto más amplio el abanico de elecciones posibles y el número de variables a tener en cuenta para que el sistema resuelva problemas de adaptación, conocimiento y proyección."* (Rabotnikof, 1997 p.178) El concepto de complejidad se liga necesariamente al de contingencia, la cual refiere precisamente hacia la existencia de "otras posibilidades", a la potencialidad de alternativas "funcionalmente equivalentes" de poder enfrentarse con una realidad compleja.

⁶ Para la problemática de la observación mutua de sistemas como "black boxes", ver (Luhmann, 1993 pp. 67-72) cap. 7 "Auto-observación", también pero en un grado mucho mayor de abstracción y en relación al problema de la doble contingencia ver el capítulo "Doble contingencia" en (Luhmann, 1984 pp. 119-150).

⁷ Seguimos básicamente para el desarrollo de este punto (Rabotnikof, 1998).

⁸ Más aún si tomamos en cuenta los mayores niveles de abstracción y el pluralismo que las posibilidades reflexivas de la sociedad contemporánea han logrado como crítica a una moral anclada en la tradición.

⁹ *"...un sistema moral se juzga a sí mismo en términos morales y puede considerarse que un acercamiento moralizante que trasciende los límites de los sistemas funcionales es moralmente sospechoso"*. (Luhmann, 1998c, p. 100).

¹⁰ De la misma manera podría considerarse el plagio o la falsificación de datos para el sistema científico.

¹¹ Nos interesará argumentar más adelante como ciertos temas en la comunicación política pueden propiciar una fuerte moralización de los mismos.

¹² Su concepción de la sociedad en dos niveles que se había propuesto bajo la analiticidad de los puntos de vista del observador y del participante pareció por momentos ontologizarse en la constitución de dos ámbitos sociales opositivos con sus respectivas cargas valorativas. (Habermas, 1999).

¹³ Habermas reafirma aquí su postura dentro de un complejo y antiguo debate jurídico en que sigue manteniendo una idea de legitimidad que vaya más allá del principio de positividad del derecho, que establece, por decirlo en un único trazo, que el derecho es válido en función de decisiones que establecen su validez. La argumentación racional es el instrumento por el cual puede evitarse la "arbitrariedad" del "decisionismo". Sin embargo a veces parece no existir un claro entendimiento de las posturas, por ejemplo en la supuesta "arbitrariedad" de las decisiones: *"Solo la redundancia puede, basándose en la argumentación, determinar lo que hay que decidir: solo así la decisión puede tener un resultado igualmente captable por todos los implicados y si la redundancia es demasiado escasa ni siquiera está asegurado que se imponga, a pesar de toda voluntad de decidir y de todo poder. En este sentido está plenamente justificado contraponer argumentación y "decisionismo"*". (Luhmann, 1998a p. 144)

¹⁴ *"Publicness, we are told again and again and again, is a quality that we once had but have now lost, and that we must somehow retrieve"* (Robbins, 1993 p. 8)

¹⁵ Como ejemplo, ya clásico, de una concepción crítica de las versiones idealizadas del ciudadano y la “opinión pública” puede verse (Lippmann, 1964) .

¹⁶Arato parece confundir en Luhmann la autodescripción de los propios actores que llegaron a percibirse como “la sociedad” con que efectivamente fueran el lugar de cohesión social que él pretende.

¹⁷ En el proyecto luhmanniano ocupa un lugar central para la descripción de la sociedad moderna la distinción entre semántica y estructura social, dicho punto de partida trae como consecuencia, a su juicio, el percibir que el discurso acerca de la modernidad se ha planteado ampliamente en el plano semántico, por lo cual su insistencia en la falta de una adecuada descripción estructural de los caracteres de la modernidad (cuyo principal eje es su teoría de la diferenciación), bajo esta óptica considera que: “*Los análisis puramente histórico-conceptuales, por ilustrativos que puedan ser un caso concreto, no llevan por sí solos más allá de este estado de cosas*”. (Luhmann, 1997 p.15)

¹⁸ La importancia de la “atención” así como de las premisas aporéticas para el conocimiento y la comunicación pueden rastrearse en distintas fuentes siendo muy importantes los desarrollos de la fenomenología, para una conceptualización de la “racionalidad limitada” en la toma de decisiones puede consultarse el clásico trabajo de Herbert Simón (Simon, 1989 pp. 11-49)

¹⁹ Es esta misma conformación la que favorece que lo “general” devenga tema de discusión y que las expectativas surgidas aparecieran como generalmente válidas. (Luhmann, 1978 p. 90).

²⁰ En la página siguiente Luhmann agrega: “*Lo que se intentaba como progreso y crecimiento immaculado, como humanidad rica e ilustrada, emergió como un sistema funcionalmente diferenciado con todos sus riesgos, inestabilidades, inseguridades y contradicciones. Esto lo hace altamente sugestivo para la esperanza de la interacción saludable, humana, satisfactoria, para consensos razonables y entendimientos prácticos. Pero, aun si somos capaces de vivir hasta cierto punto en medio de tales interacciones, éstas nunca pueden ser la sociedad cuya evolución será nuestro destino*”

²¹ Estos procesos de selectividad, difusión y amplificación de temáticas no pueden dejar de vincularse en la sociedad actual con las características de los medios de comunicación masiva, los cuales son el “medio” privilegiado para la autodescripción de la sociedad moderna.

²² Aquí podríamos situar construcciones de la esfera pública (o de la sociedad civil) que adoptan la imagen de un fantasma que ronda la “realidad” (¿pero acaso el mito, el imaginario, la fantasmagoría –fantasía-, es una dimensión expurgable, o un imposible-necesario?)

Segunda sección.

²³ Luhmann considera que su teoría de sistemas no tiene “unicamente una relevancia analítica”, es decir que su “objeto” se suponga como el correlato de una formación analítica conceptual, en el sentido del “realismo analítico” de Parsons. Pero tampoco se trata de una clase particular de “objetos” sustancializados que son observados “desde fuera”: “*En la teoría clásica de sistemas se habla de sistemas “analíticos” (diferentes de los concretos) para aclarar que la concepción de sistema depende del observador. Esto es sólo en parte correcto. Es correcto en cuanto que solo el observador puede distinguir entre sistema y entorno y que sólo a él le incumbe decidir que sistemas le interesa observar en un momento de su existencia. Pero el observador no tiene libertad para designar cualquier cosa como sistema, pues de ese modo, el concepto perdería su sentido. Para un observador, un sistema es sistema sólo si por medio de sus propias operaciones el sistema se vuelve a sí mismo sistema. A esto me refiero cuando, en una formulación frecuentemente criticada, digo que mi punto de partida es que los sistemas existen*”. (Luhmann, 1991, pp. 15-16.). Su teoría trata y parte de la distinción sistema-entorno para la organización de su consistencia pero su procedimiento es inductivo, no deductivo.

²⁴Estas redes generan seguridad y poder, estructuran expectativas y las expanden, estableciendo relaciones de “dominación” aunque no exentas de ambigüedad: “*Nosotros tenemos alrededor de 700 miembros (en el club político) de los cuales cada noche vienen alrededor de 200. Pero si votan por nosotros o no, eso nunca se sabe. Yo he sacado por lo menos 50 jubilaciones, he sacado mucha gente de la cárcel, he obtenido por lo menos la instalación de 30 teléfonos y he ayudado como mínimo a 30 o 40 personas a conseguir trabajo. Pero si todos ellos votan por nosotros, eso no lo sé. Usted sabe, la gente es muy ingrata*”.(Rama, 1971).

²⁵Líneas atrás subraya: “*el poder se inestabiliza a sí mismo, porque es posible actuar en el derecho ya sea conforme al derecho o bien a través de la violación de la legalidad. La inestabilización del poder aumenta su sensibilidad respecto al ambiente, es decir su vulnerabilidad. Tiene más poder un cacique que un gobernador, esto en el caso en el cual el gobernador no se comporta como cacique, al cual las redes de la inclusión proveen del derecho de actuar ilegalmente en la legalidad. Produce más consenso una clientela que la adhesión a un partido, considerando el caso en el que el partido no se transforme en una red de la inclusión de clientelas. Son más estables y más garantizadas las expectativas normativas al interior de la criminalidad organizada, y no al interior de la criminalidad común difundida*”, (De Giorgi, 1997 p 14.)

²⁶ Más allá de la privatización de la política en el club barrial, el estado uruguayo como un caso frecuente en América Latina en el período de sustitución de importaciones mantuvo un fuerte grado de intervención estatal desplazando muchas lógicas de mercado, de forma que lo económico nunca constituyó un campo relativamente autónomo de lo político: “*Todo el*

esquema de precios mínimos para los productores, subsidios para los consumidores, tasas de cambio favorables para la industria, en fin, todo el conjunto de mecanismos económicos utilizados por el Estado durante ese período fue consistente con las características de ese mismo Estado: un espacio de negociación, compromisos y equilibrio entre diferentes clases, fracciones de clase y otras fuerzas sociales”. (Panizza, 1990 p.66).

²⁷ Las elecciones realizadas en el año 1994 terminaron dando la paridad a los tres partidos, siendo la diferencia entre el primero y el tercero menor de un 2%, sin bien en 1971 ya la presencia del Frente Amplio en su primera elección introducía un elemento de ruptura, su permanencia y crecimiento permanente desde el retorno a la democracia no dejó lugar a dudas acerca del quiebre definitivo del bipartidismo clásico del país.

²⁸ Elección que tuvo la irregularidad de mantener proscriptos a líderes políticos centrales.

Tercera sección.

²⁹ Diario “El Observador” 19 de noviembre de 1995, pág 32, información presentada por la empresa Equipos Consultores.

³⁰ Diario “El Observador” 21 de octubre de 1992.

³¹ Diario “El Observador” 11 de mayo de 1994.

³² Uruguay: Registros de armas de fuego 1944-1995.

Período.	Promedio anual	Porcentajes (1944-1972=100)
1944-1972	5466	100.0
1973-1985	7106	130.5
1986-1991	19219	352.9
1992	20017	367.6
1993	22279	409.1
1994	23893	438.7
1995	26967	495.2

Datos tomados de (Katzman 1997, p. 96) elaboración propia en base a la información incluida en el trabajo de Klein y datos del Servicio de Materiales y Armanentos del Ejército.

³³ Uruguay: Evolución de algunos delitos, por quinquenios entre 1980 y 1994.

Delitos	1980-1984	1985-1989	1990-1994
Rapiñas	1101	1893	2765
Hurtos	25809	46956	50512
Homicidios	139	157	202

Datos tomados de (Katzman 1997, p. 98), elaboración propia basada en cifras del Ministerio del Interior.

³⁴ No desarrollamos solamente dos de las “reglas de atención” de la comunicación política apuntadas por Luhmann por considerarlas menos importantes en este caso, una referida a los síntomas de éxito político (de la consecución de prestigio) y la otra con relación al status del autor de una comunicación. Con relación a esta última regla compartimos la crítica que realiza Frank Böckelmann al afirmar que el status no tiene importancia como regla de atención, la audiencia que consiguen es debido a que las personas importantes ya son temas de por sí. Si un tema nuevo quiere inaugurarse utilizando como comunicadores personas de elevado status social lo lograrán si se siguen las otras reglas, sino lo hace la comunicación tendrá un como único tema a la propia “personalidad” que comunica. Ver (Böckelmann 1983, pp. 66-67).

³⁵ Diario “Ultimas Noticias”. (página editorial). Fecha: 24/11/92. Título: “El gran tema sigue siendo el de la seguridad pública”

³⁶ Diario “Ultimas Noticias” (pagina editorial). Fecha: 28/01/93. Título: (tema que concierne a todos) Preocupante auge de la violencia.

³⁷ Diario “La Mañana” (página editorial). Fecha: 28/02/93. Título: La habitualidad criminal.

³⁸ Diario “Ultimas Noticias”. (página editorial). Fecha: 24/11/92. Título: “El gran tema sigue siendo el de la seguridad pública”

³⁹ Diario “Ultimas Noticias”, Juan Raúl Ferreira (político partido nacional). Fecha: 04/03/93. Título: La Seguridad Pública.

⁴⁰ Diario “La República” (pagina editorial) Fecha: 25/01/94. Título: ¿Por el vil precio de una mampara, tanta vacilación?. (la seguridad ciudadana es asunto de todos).

⁴¹ Diario “Ultimas Noticias”. (página editorial). Fecha: 17/12/92. Título: Seguridad pública: Un problema creciente.

⁴² Diario “Ultimas Noticias”, Juan Raúl Ferreira (político partido nacional). Fecha: 04/03/93. Título: La Seguridad Pública

⁴³ Diario “La República” (pagina editorial) Fecha: 25/01/94. Título: ¿Por el vil precio de una mampara, tanta vacilación?. (la seguridad ciudadana es asunto de todos).

⁴⁴ Diario “Ultimas Noticias” (página editorial), fecha:24/11/92, título: “El gran tema sigue siendo el de la inseguridad pública”.

⁴⁵ Diario “Ultimas Noticias” (página editorial), fecha: 17/12/92, título: seguridad pública: un problema creciente”.

⁴⁶ Diario “El Día” (página editorial), fecha: 16/06/93, título: “Inseguridad ciudadana: signo de los tiempos”.

⁴⁷ Es esta institucionalización que garantiza la presuponibilidad de la aceptación de los temas la forma que adoptará en Luhmann su reconceptualización del concepto clásico de “publicidad”: *“para la función de la opinión pública no es determinante la publicidad (inalcanzable) de todas las comunicaciones políticas, sino la estructuración de todas las comunicaciones políticas, incluso las no políticas, mediante temas institucionalizados”* (Luhmann 1978, p. 22).

⁴⁸ La cotidianeidad con que la comunicación política se mezcla con aspectos morales, no debe soslayar el hecho de que los códigos de los sistemas funcionales no son códigos morales, sus códigos no son congruentes con la distinción bueno/malo. En verdad sospechamos moralmente de quién quiera adjudicar a los códigos de los sistemas funcionales, por ejemplo verdad/falsedad o gobierno/oposición una congruencia con los dos lados de la forma de la moral (salvo en caso de plagio en la ciencia o de corrupción en la política, es decir justamente cuando sus códigos y programas no son respetados). Es decir que *“la separación entre la moralidad y los códigos de los sistemas funcionales es moralmente justificable y justificado”* (Luhmann 1998c, p.100).

⁴⁹ La preocupación que manifiesta Luhmann acerca de la difícil autoconciencia de la autonomización de los códigos funcionales modernos del código de la moral, se visualiza en su provocativo concepto de la más “alta amoralidad” en la cual deben funcionar los circuitos funcionales, cuando menos en su operar “normal” y no en relación con la propia violación de sus códigos como mencionamos anteriormente. En realidad dicho concepto no deja de ser una reformulación del concepto hegeliano de “eticidad” pero que no culmina en la superación de la contraposición originaria de la moral en una unidad superior, sin embargo, y en cierta medida, mantiene una funcionalidad teórica equivalente y *“eso significa únicamente que aun la distinción de la moral puede ser rechazada como distinción en el interés de otras distinciones y que en la construcción del sistema de la sociedad moderna esto sucede en lugares no arbitrarios”*. (Luhmann y De Giorgi 1993, p. 343).

⁵⁰ Diario “Últimas Noticias”, página editorial, 28/01/93.

⁵¹ *“La impotencia del Estado en resolver crisis socioeconómicas recurrentes a lo largo del siglo, permite articular dos lógicas que se retroalimentan. En primer lugar, una aparición pública de “auges delictivos” con especial énfasis en las conductas transgresoras de jóvenes tienen la particularidad de coincidir con crisis estructurales del Estado y su creciente incapacidad de satisfacer demandas”*.

⁵² Como también señala Paternain en el citado artículo, la interpelación “crítica” solo parece expresarse en forma disgregada y débil en algunos discursos técnicos o disciplinares, ya sean jurídico criminológicos o sociológicos. Para este último caso es notorio para el medio uruguayo la cuasi solitaria incursión en la temática del sociólogo Rafael Bayce el cual viene realizando desde hace muchos años trabajos en relación al manejo de los medios de comunicación sobre el crimen, las drogas, el Sida, etc., también acerca de las nuevas oportunidades legitimatorias que significan estos temas para el Estado y el sistema político. De esta manera intenta introducir evaluaciones acerca de distintos riesgos sociales que sean guiados por una racionalidad más “objetiva” señalando los factores que se encuentran en la génesis de las percepciones de “miedo” y “crisis” predominantes.

⁵³ Cámara de Senadores, carpeta 192, Comisión del Senado, sesión del 30 de mayo de 1995, págs. 5-6.

⁵⁴ Declaraciones del Ministro del Interior Operti publicadas en nota del diario “El Observador”, fecha: 04/04/95, título: “El ministro defendió mayor severidad”.

⁵⁵ Cámara de Senadores, carpeta 192, Comisión del Senado, sesión del 30 de mayo de 1995, pp. 31-32.

Cuarta sección.

⁵⁶ Diputado Daniel García Pintos, diario “La República”, fecha: 18/04/95.

⁵⁷ Diario “El Observador”, fecha: 04/04/95, título: “El ministro defendió mayor severidad”.

⁵⁸ Como señala Luhmann el pasaje del secreto de Estado a la publicidad como medio de comunicación del sistema debe volver manifiestas las intenciones tomando en cuenta las observaciones y las condiciones en que lo observan a uno. El riesgo es un alimento de expectativas que tal vez no puedan ser satisfechas o no se quieran satisfacer así como el privilegio que toman las fases programáticas y de presentación por sobre las consecuencias que podrían tener. El sistema, entonces debe especializarse en la conversación, es decir *“en la presentación de los esfuerzos mediante decisiones racionales”*. (Luhmann 1998d, p.195).

⁵⁹ Diario de la Cámara de Senadores, Tomo 367, sesiones del 16 de mayo al 1º de agosto de 1995, pág. 145.

⁶⁰ No está de más señalar que el proceso de mayor democratización de los sistemas políticos, en el sentido de una mayor pluralidad de las opiniones y del reclamo de ampliar los tiempos decisionales para la realización de las consultas a distintos actores involucrados, entra en contradicción y vuelve un factor decisional entre otros la antigua lógica del “tiempo oportuno”. De esta forma este “momento oportuno” suele trasladarse y en paralelo con un discurso “urgencista” a los períodos iniciales de los gobiernos, aprovechando el parcial eclipse de una frontal oposición que caracteriza a estos períodos.

⁶¹ Cámara de Senadores, carpeta 192, Comisión del Senado, sesión del 30 de mayo de 1995, pág. 37.

⁶² Tomando la perspectiva de interpretar el circuito que culmina en la ley de seguridad ciudadana como un “ritual simbólico”, un elemento interesante para señalar tanto su “eficacia” como a su vez su incompletitud es el resultado de una encuesta realizada entre el 14 y el 22 de junio de 1995 por la empresa Equipos Consultores y publicada en el diario “El Observador” con fecha del 12 de julio de 1995. Ella nos muestra por un lado que solo un 27% de la población “había escuchado hablar” del proyecto (aunque este porcentaje se eleva a un 38% para Montevideo donde la preocupación por la inseguridad delictiva es más elevada), sin embargo al interior de este grupo el acuerdo con la medida es mayoritaria (un 60%), y aunque con niveles más reducidos continúa siendo mayoritaria tanto en la población con educación universitaria, así como entre los votantes del Encuentro Progresista-Frente Amplio.

⁶³ También una codificación binaria es la que permite cualquier forma de comunicación moral (bueno/malo) y siempre debe ser reflexionada que es lo que se excluye cuando se indica uno de sus lados, y no bajo la idea de la plena presencia de un valor sin contraparte. Más allá de las diferencias teóricas que puedan autores como Luhmann y Alexander ambos comparten la importancia de tratar a la moral bajo su irreductible codificación binaria y se desmarcan de las propuestas fundantes de la moral y el juicio moral del utilitarismo y el idealismo trascendental. Acerca la las posibilidades de la ética como discurso reflexivo de la moral en la sociedad moderna ver del primero (Luhmann 1998b, pp, 197-212), y sobre la postura postdurkheimiana del segundo de la sociedad civil como comunidad moral regida por una codificación simbólica binaria ver (Alexander 2000, pp. 141- 163).

⁶⁴ En realidad la baja confiabilidad y validez de los indicadores en materia criminal demandarían, cuando menos de los especialistas en ciencias sociales, una actitud conclusiva de mayor cautela.

⁶⁵ Ministro del Interior Didier Opertti, Cámara de Senadores, Carpeta 192, sesión de Comisión del 30 de mayo de 1995, pág 16.

⁶⁶ Ibid. págs. 16-17.

⁶⁷ Ibid. pág. 17.

⁶⁸ En un sentido bastante cercano, aunque con una impronta más foucaultiana, el sociólogo Paternain afirma: “*Cuando la crítica termina circunscribiéndose al Estado **interventor**, vale decir, al discurso político del orden que se fundamenta en el poder soberano –incluyendo a la postura que le reclama al Estado el cumplimiento de fines económicos y sociales- se deja abierta la peligrosa posibilidad de un saneamiento de las relaciones de poder a partir del prisma disciplinario*”. (Paternain 1996, p.56).

⁶⁹ Esa ideología de la “piedad tolstoyiana”, que hemos citado en el anterior capítulo tal como la define Real de Azúa, consustancial a la matriz del estado “batllista”, también permea y/o empalma con el humanismo estatalmente dirigido de la izquierda como “lugar” laico desde donde debe solucionarse y, porqué no, “redimirse”, el dolor de los hombres.

⁷⁰ A donde apuntamos es al hecho de que no existe ningún determinismo para que estos circuitos de crisis y mayor aparato policial sean inexorables sin que el gobierno se inmute ante cualquier “fracaso” por su “objetivo” de optimizar su red “disciplinaria”, sino que justamente dependen del desarrollo de los propios circuitos de la comunicación política. En un sentido similar el sociólogo Morás se pregunta: “...¿cuánto “gana” el sistema de control alimentando el “pánico social” y ofreciendo panaceas, que suponen la ineficacia de las anteriores soluciones que el propio sistema construyó?. ¿Qué sucede cuando las nuevas fórmulas “panópticas” fracasan, después de haber criticado por insuficientes las anteriores?. ¿Qué sucede con el monopolio de la violencia legítima que sustenta el Estado, y a nivel de la propia legitimidad del sistema, cuando la opinión pública percibe que “todas” las respuestas intentadas son insuficientes y desplaza su percepción de la ola de criminalidad y violencia, hacia las agencias estatales encargadas del control social?.

Parece evidente que sin estas respuestas específicas a algunos de los anteriores aspectos, resulta endeble concluir que el Estado adquiere “ventajas” presentando la situación de permanente “crisis” del modelo y aparatos diseñados para el control social.” “Pensamiento “crítico” y discurso institucional: paradójales coincidencias.” (Morás 1999, p. 87).

⁷¹ Diario “La República” editorial del 25/01/94, Título: “¿Por el vil precio de una mampara tanta vacilación?. La seguridad ciudadana es asunto de todos.” Para el mismo tópico de la importancia del involucramiento de distintos actores pero sin una apelación generalizante a la “democracia” o el “conocimiento científico” puede verse Semanario “Brecha”, periodista María Urruzola. Fecha: 28/10/94. Título: “No basta con los champions (Gladys, trabajadora nocturna)”. Lo instructivo de este artículo es que si bien parte de un crimen fuertemente sensibilizador (como la mayoría de los editoriales de prensa), no se ancla en una urgente “crisis social” a combatir, ya sea socioeconómica (las menos) como de valores o de moral (las más), tampoco se afina en las causas de la criminalidad o en las posibilidades “terapéuticas”, y más aún se desmarca explícitamente de las lógicas de los aumentos de represión y castigos. Reflexiona en “intervenciones” posibles que no se dirigen hacia las modificaciones motivacionales de los individuos, sino hacia condiciones de alumbrado, transporte, etc. que pueden tener un mayor potencial de planificación y de control sobre sus posibles éxitos o fracasos.

⁷² Diario “La República”, entrevista a Fernando Cáceres director de la comisión de juventud de la Intendencia Municipal de Montevideo, título: “Director de Juventud de la IMM contra la creación de las brigadas policiales especiales”, fecha: 25/04/95.

Quinta sección.

⁷³ Es evidente que la percepción y la sensibilidad social ante la “violencia” es variable históricamente. Harían falta mayores reflexiones acerca de los cambios acontecidos en el Uruguay para sus visibilidades y cegueras. Igualmente, sin desconocer que se intenta indicar la novedad de su emergencia en algunos tipos de conductas delictivas, el enunciado general parece ser curiosamente amnésico con relación a nuestra historia de las décadas precedentes.

⁷⁴ Tal vez la persistencia en la comunicación pública de dichos diagnósticos (a pesar de sus diferentes modalidades) pueda conectarse con los primeros lugares que ha conservado en las encuestas de opinión la “crisis moral” como causa de la delincuencia. Para junio de 1992 el 16% de los montevideanos consideraba a la “crisis moral” la causa más importante de la delincuencia (en un lejano segundo lugar luego de “la crisis económica con un 51%), dicho porcentaje se duplicó y algo más para febrero de 1995 donde un 35% del total del país la declaró como la primera causa (pasando por primer vez al primer lugar quedando la crisis económica en un 27%). Sin embargo son evidentes las oscilaciones, para abril del 1996 la “crisis moral” bajo a un 23%, aunque igualmente por encima de los porcentajes del 92 (en este caso la crisis económica volvió al primer lugar con un 46% de los entrevistados en todo el país). La empresa que realizó las tres encuestas interpreta el señalamiento de la causa “crisis moral” como indicativo de responsabilidades individuales del delincuente y no “estructurales” como sería la “crisis económica”, por nuestra parte creemos que también puede cobrar la forma de diagnósticos más “colectivos” acerca de la sociedad. Cuando menos las inferencias son débiles por la baja discriminación de las preguntas formuladas. Las tres encuestas fueron realizadas por la empresa Equipos Consultores y Asociados y publicadas en el diario “El Observador” con fechas del 12/08/92, 19/05/95 y 15/03/96 respectivamente.

⁷⁵ Diario El Observador, columnista invitado Juan Carlos Blanco, 01/02/95, título: Seguridad. Realizemos una aclaración, no estamos diciendo que estos niveles de la “interacción” y la generación de identidades y “motivaciones” no sean relevantes, sino que sus interpretaciones “nostálgicas” y el excesivo peso en la comunicación pública o disciplinar sociológica como el lugar de la “cohesión social”, manifiesta riesgosas afinidades con las “nuevas” orientaciones de las políticas de “seguridad” estatalmente dirigidas. También esta búsqueda reconstitutiva de los lazos “perdidos” tiene su versión en los diagnósticos que llevan a adoptar la modalidad de una prevención policial descentralizada, en contacto directo con la comunidad y sus necesidades de seguridad, donde la nueva imagen del “guardia civil” colabore con las asociaciones vecinales en la indicación y prevención de los focos de desvío a resocializar.

⁷⁶ Diario “La República”, Alfredo Errandonea (h), 03/03/95, título: “Las puertitas del doctor Sanguinetti: la política de la seguridad pública”.

⁷⁷ Nosotros optaremos por una reformulación de la idea de “integración” que se desmarca de considerarla como un valor social “positivo” sustentado en el trasfondo de un consenso moral previo. Un papel teórico similar jugará el concepto de inclusión (y su contracara de la exclusión) para visualizar como los criterios de relevancia por la cual los distintos sistemas funcionales regulan la inclusión fungen en la sociedad moderna como el espacio “desintegrado” (por la apertura de un mayor grado de posibilidades de acción, de un mayor grado de libertad en su sentido matemático) donde se juegan sus posibilidades de reproducción. Mientras que si indicamos aquellos sectores de la población que quedan excluidos del acceso a las posibilidades que otorgan los sistemas funcionales lo que se percibe es una alta “integración”. Dicho desplazamiento nos permitirá realizar algunas observaciones a dichos diagnósticos de las disciplinas sociales que trataremos en este capítulo y en las conclusiones finales.

⁷⁸ Algunas de las asociaciones entre tipos de familia y “comportamientos marginales” no dejan de ser dudosas de acuerdo a la información presentada. Una de sus principales evidencias es una comparación del perfil familiar de menores que ingresaron por conducta social o infracciones en el Instituto Nacional del Menor (INAME), comparados con una muestra de niños en escuelas públicas, donde independientemente de la situación económica de los hogares, el perfil familiar de los primeros muestra un mayor porcentaje de familias incompletas e inestables. Sin embargo en ninguna parte de su trabajo se menciona si este mismo perfil familiar es un criterio formal o informal de consideración a la hora de decidir la internación en los centros de atención. No queda del todo claro si estamos delante de uno de los problemas, ya señalado por los estudios etnometodológicos, con relación al uso de estadísticas oficiales. Un caso similar había sido investigado por Cicourel para la administración de justicia juvenil el cual *“mostró que los funcionarios relacionaban la delincuencia juvenil con el fracaso matrimonial en el hogar de los delincuentes. Se suponía que era probable que los delincuentes procedentes de matrimonios divorciados, faltos de guía y corrección paternas, cometieran delitos más graves en el futuro. De acuerdo con este supuesto los delitos juveniles cometidos por los hijos de estos matrimonios se trataban con mayor rigor que delitos similares realizados por los hijos de “matrimonios completos”*. (Heritage 1991, p.327).

⁷⁹ *“Derecho y dinero ofrecen motivos externos para ajustar el propio comportamiento a determinadas condiciones. Lo que no es posible alcanzar mediante el derecho o el dinero es la transformación de la persona misma. Todo el ámbito sociopolítico que se discute hoy bajo el punto de vista de la transformación de las personas (people processing) no se puede controlar causal y técnicamente por medio del derecho y del dinero. Esto vale tanto para la educación como para todos los*

esfuerzos de terapia social, para las medidas de rehabilitación o de ayuda a las personas que no pueden resolver sus problemas psíquicos y sociales por sí mismos. Ciertamente, toda actividad de tipo profesional en este ámbito depende del derecho y del dinero; pero sus resultados no pueden ser garantizados por ellos. Un Estado que sólo disponga del derecho y del dinero sobreextenderá estos medios cuando se dedique a este campo de actividad, sin obtener también por ello una adecuada (o incluso aparente) relación con los resultados.” (Luhmann 1993, pp.105-106).

⁸⁰ Si consideramos el capítulo 6 del primer informe de “Desarrollo Humano en Uruguay, 1999” presentado por PNUD-Uruguay cuyo Coordinador Responsable es el mismo investigador social, podríamos aventurar que esta línea de “intervención” ha sido rectificadas. Las líneas posibles de acción se orientan exclusivamente hacia los problemas de segmentación espacial y educativa, abandonando la prédica “motivacional” retradicionalizadora. Al respecto se afirma: *“Las carencias materiales se pueden solucionar con la ampliación de infraestructuras y servicios o con mejoras en el empleo y salarios o beneficios sociales. Modificar el comportamiento de los individuos, requiere, en cambio, de una ingeniería social tanto cara como de dudosa eficacia”.* (PNUD 1999, p.102).

⁸¹ La “segmentación educacional” es el tercer eje del trabajo de Katzman. No será desarrollado en este trabajo, sin embargo, para el punto en que queremos focalizarnos tiene consecuencias similares que los procesos de segmentación residencial.

⁸² “Exito” que también puede involucrar a la policía como organización mediadora en la posibilidad de actuar legal o ilegalmente con relación a los principios del Estado de Derecho.

⁸³ Cuando menos en materia de “seguridad pública” lo más seguro es que las asociaciones de vecinos o comerciantes que reclaman mayor presencia en la gestión de dichos problemas no estén conformadas por ciudadanos que arribaron a la etapa moral posconvencional. Habermas con su escepticismo hacia las posiciones comunitarias, siempre ha destacado la importancia para el desarrollo del potencial racionalizador de la esfera pública de una cultura liberal con un alto grado de reflexividad.

⁸⁴ En realidad muchas de las propuestas de la “multiagencialidad” frente al delito plantean una tendencia contraria de mínima actividad policial en la intervención multisocial: “debe priorizarse la absoluta necesidad democrática de debate y conflicto entre las distintas agencias, por encima de cualquier acuerdo corporativo que extralimite la actividad policial”. (Rea, Matthews y Yong 1992, pp.4-17).

Sexta sección.

⁸⁵ Por la propia autoimplicación del “sujeto” que observa en el “objeto” que describe, hay que recordar que esta misma “observación” es también solo otra descripción con sus propias distinciones y fatales cegueras, orientada a ser comunicada al interior de las disciplinas sociales para ser aceptada o rechazada, y a su vez cuyos resultados pueden ser insumos de reflexión del propio sistema político o ser considerados como políticamente irrelevantes.

⁸⁶ De ahí, por ejemplo y para el caso que hemos analizado, la importancia que cobró en la etapa de politización del proyecto de ley la defensa que realizaron los defensores del proyecto del mantenimiento de nuevas tipificaciones, las cuales recogían los términos ampliamente utilizados por la prensa para dar cuenta de algunas modalidades delictivas violentas.

⁸⁷ Se ha seguido a través de encuestas de opinión el aumento del porcentaje de la población que opina estar de acuerdo con la elevación de los castigos, pero en general no se comprara con la apertura de preguntas que midan los porcentajes de adhesión a otras medidas, ni su jerarquización. Estos sesgos y falta de mayor discriminación en las consultas a la población favorecen también las percepciones homogeneizantes de las opiniones de la ciudadanía.

⁸⁸ Alexander, J., op.cit. pág. 215.

⁸⁹ Derecho que presenta la paradoja de que en el caso de que fuera tal, la política no sería necesaria ya que se podría hacer valer el mismo ante un juzgado.

⁹⁰ Ninguno de estos señalamientos tiene el objetivo de decir que no se deba “hacer nada al respecto”, sino solamente hacer presente la estructura de su funcionamiento.

⁹¹ Si bien existen datos acerca del aumento exponencial de policía privada, residenciales cerrados, venta de alarmas, seguros y armas, no existen para el caso uruguayo investigaciones orientadas hacia el posible abanico de cambios comportamentales en relación a la evitación de posibles daños futuros de carácter delictivo.

⁹² *“Para muchas personas afirmaciones tales como “el riesgo anual de vivir cerca de una planta de energía nuclear es equivalente al riesgo de conducir un extra de tres millas en un automóvil” parece ridículo porque no prestan la consideración suficiente a las diferencias importantes existentes en la naturaleza de los riesgos provenientes de esas dos tecnologías”.* (Douglas 1996, p.48).

⁹³ Otras perspectivas, con una impronta más habermasiana, son sensiblemente más optimistas en la construcción de distintas etapas o “pasos” que “racionalizan” el diálogo público acerca de los “riesgos”. Ver (Ortwin 1998, pp.5-30).

⁹⁴ En la versión de Parsons se aunarán estas formulaciones con el problema de la “doble contingencia”, ensamblando así problema y solución en su conceptualización acerca de la orientación normativa de la acción. De esta forma encuentra la solución en un consenso de valores implícitos dentro de la orientación normativa de un “sistema simbólico compartido” (que

debe tener una “extensión” real de amplia cobertura). Así la posibilidad de la reproducción y renovación permanente del orden social se desplaza privilegiadamente hacia el pasado en la forma de transmisión de la “herencia cultural”, por lo cual *“el problema del orden social no atañe tanto al poder político, sino a la socialización [...] Se seguirá concibiendo la evolución sociocultural como socialización desviante aunque, en principio, la constitución de los sistemas sociales está relacionada con un código cultural existente desde siempre”*. (Luhmann 1991, p.120). Para el planteamiento y solución al problema de la doble contingencia en Parsons ver (Parsons y Shils 1951), para la reformulación de su “solución” en la óptica de Luhmann ver el capítulo “Doble contingencia” en (Luhmann 1991, pp. 119-149).

⁹⁵ En este punto es bueno recordar el carácter “construido” socialmente de aquello que se define en la tematización pública como “violencia” y “desvío criminal, y la gravitación que mantiene al respecto las particulares selectividades de la “opinión pública” a las que hemos hecho referencia anteriormente.

⁹⁶ Dejando de lado las clarificaciones que deberían hacerse entre “miedo” y “ansiedad”, Luhmann afirma: *“Anxiety resist any kind of critique of the pure reason. It is the modern apriorism –not empirical but transcendental; the principle that never fails when other principles do. It is an “Eigen – behavior” that survives all recursive tests; one that seems to have great political and moral future”*. (Luhmann 1989, p.128).

⁹⁷ *“Si no funciona la selectividad de las decisiones públicas, funcionará sin duda la selección natural del dinero y las finanzas. La más reciente perversión de las semánticas de la modernidad se llama selección de la especie, sublimada en el noble eufemismo del término liberalismo”*. (De Giorgi 1997, p.6).

⁹⁸ Los argumentos señalados no desmienten ni son contradictorios con el carácter “creado” del problema de la inseguridad, conque la comunicación de los medios no sea una caja de resonancia selectiva que invisibiliza otros tipos de delito y violencia a la vez que magnifica los peligros y los temores; tampoco con la circularidad en la creación de delincuentes por parte de la selectividad y estigmatización del propio sistema penal como justificadamente ha llamado la atención, desde hace mucho tiempo, la literatura criminológica, particularmente la corriente crítica.