

**Solicitud de Coordinación de la Unidad Temática, Comisión o Grupo de Trabajo de:
UNIDAD TEMATICA DE SEGURIDAD CIUDADANA**

**Presentada por la ciudad de:
TANDIL (Argentina)**

PROPUESTA DE PROYECTO DE TRABAJO PERIODO 2015 – 2016

1.- Introducción

La ciudad de Tandil, a través de la Secretaría de Protección Ciudadana del Municipio, junto con las ciudades de Lo Prado (Chile) y Porto Alegre (Brasil) se han propuesto este año trabajar una temática tan importante como compleja en la agenda de las ciudades de la Red, como lo es la seguridad ciudadana en el contexto local.

La **Unidad Temática de Seguridad Ciudadana** ha desarrollado su labor, en los últimos cuatro períodos, a partir de la idea que considera a “la seguridad como construcción colectiva”, lo que implica que para alcanzar el objetivo de “mercociudades más seguras” es necesario trabajar conjuntamente entre todos los actores sociales, focalizando en la prevención y la disuasión de los actos violentos en sus diversas manifestaciones –delictivos o no— como así también en los “factores de riesgo”, esto es, elementos que contribuyen a la emergencia de comportamientos delictivos y violentos y a la exclusión social.

En ese contexto es que desde esta Unidad Temática en los últimos años se ha impulsado el debate y la reflexión sobre diferentes aspectos vinculados al concepto de “seguridad ciudadana”. Entre otros, se han abordado la lucha contra la violencia familiar; la reinserción de menores en situación de vulnerabilidad; la despenalización del consumo de drogas; la capacitación y entrenamiento de formadores locales; la seguridad vial como componente primordial de la seguridad ciudadana; las políticas integrales de prevención de la violencia con énfasis desde lo cultural, que intenten morigerar determinadas pautas y conductas que inciden en la generación de hechos de inseguridad; la determinación de conceptualizaciones conjuntas para aunar criterios a la hora de hablar de seguridad y la formación y capacitación como lineamiento transversal a los demás.

La complejidad y extensión de la problemática de la seguridad ciudadana tornan imprescindible continuar con el abordaje de los ejes propuestos para períodos anteriores, pero a la vez desplegar otras dimensiones de los mismos o, incluso, situar en la agenda de los venideros otros nuevos. Esto es lo que ponemos a consideración de esta Unidad Temática, tal como seguidamente plantharemos.

2.- Presentación del problema y de la propuesta

La violencia en general, especialmente el delito común –urbano y juvenil— y la violencia de género, han pasado a ser un problema público en muchas, si no todas, las ciudades de la red, ubicándose dentro de los primeros lugares de las encuestas relativas a los problemas de las ciudades y de los ciudadanos.

La política pública en la materia suele estar concentrada, tradicionalmente, en el nivel del Estado Central en los países con organización unitaria, y en aquéllos con organización federal, suele ser una competencia distribuida y complementada entre el Estado Nacional y los Estados federados o provinciales. En uno u otro modelo de organización estatal, lo cierto es que las grandes líneas de la política criminal –el sistema penal y las fuerzas de seguridad— son ajenas a nuestras ciudades.

En nuestro país, por ejemplo, la tasa de delitos se incrementó dos veces y media desde mediados de los años ochenta¹, a lo que se suman otros factores que contribuyen a la percepción de “inseguridad”: la crisis educativa, las sucesivas crisis económicas y su impacto en el mundo del trabajo y la integración social, la insatisfacción con el sistema judicial, la desconfianza y el temor a la policía, la violencia institucional, el cambio experimentado en los medios de comunicación respecto al tema, hasta convertirlo en secciones cotidianas en diarios y noticieros².

En paralelo, asistimos a un proceso de “mercantilización de la seguridad”³ que paulatinamente la desplaza del ámbito público al sector privado: vigiladores privados en barrios residenciales abiertos, hoteles de categoría, supermercados, pero también en farmacias, hospitales y clínicas y hasta casas de comidas rápidas; las viviendas mismas materializan el proceso: carteles de alerta, rejas, altos paredones “ciegos”, sistemas de alarmas y cámaras de videovigilancia domiciliarias, entre otros. A ello se suma al auge de las urbanizaciones privadas o cerradas, que han sido promovidas también como lugares inexpugnables por el delito y la violencia.

La cuestión de la “seguridad” ha sido un eje central y matriz de similares propuestas en la última campaña presidencial de nuestro país. Las principales fuerzas políticas así lo consideraron.

¹ KESSLER, Gabriel, El sentimiento de inseguridad - Sociología del temor al delito, pág. 12, 1ª edición – 2ª reimpression, Siglo XXI Editores, Bs. As., 2015. Al respecto son muy ilustrativos los gráficos estadísticos que el autor presenta en págs. 69 y 71. En similar sentido: CIAFARDINI, Mariano, Delito urbano en la Argentina. Las verdades causas y las acciones posibles, 1ª edición, Editorial Ariel, Bs. As., 2006, en especial gráficos de págs. 41/48 y 55/66.

² CALZADO, Mercedes, Inseguros – El rol de los medios y la respuesta política frente a la violencia, de Blumberg a hoy, 1ª edición, Editorial Aguilar, Bs. As., 2015.

³ LORENC VALCARCE, Federico, Seguridad privada – La mercantilización de la vigilancia y la protección en la Argentina contemporánea, 1ª edición, Miño y Dávila Editores, Bs. As., 2014. En similar sentido, KESSLER, Gabriel, op. cit., pág. 12 y ss.

En este contexto a nivel país, el problema adquiere también alcance local y ribetes propios. Vivir seguros es un reclamo unánime. Los ciudadanos exigen respuestas, se sienten inseguros, no pueden gozar libremente de la ciudad ni de sus ámbitos privados, y los invade un sentimiento de impotencia, frustración y desconfianza hacia las instituciones que deben velar por su seguridad.

Los vecinos reclaman un ejercicio efectivo de la seguridad. En una sociedad definida por el riesgo⁴, más aún, por la amenaza, lo que se espera del Estado es ante todo seguridad, seguridad respecto de los riesgos mayores, respecto del desencadenamiento de violencia que alienta el temor de la amenaza de ser víctimas de la violencia social.

Mientras el Estado Central o Nacional y, en su caso, los estados federados o provincias han sido los actores centrales de la política criminal, las ciudades han sido actores tradicionalmente relegados en la materia, pero al que actualmente se las interpela para asumir la problemática y procurar si no soluciones al menos acciones que mitiguen la situación.

La pregunta que cabe es, entonces, qué puede hacer una ciudad o un municipio al respecto. Veamos.

Como sabemos, un aspecto central de la seguridad ciudadana lo constituye el sistema penal –entendido en sentido amplio, como la legislación penal, el sistema judicial o de enjuiciamiento, el régimen penitenciario y las fuerzas policiales—, el cual a lo largo de su historia ha evolucionado en lo que podríamos considerar como dos direcciones o vectores: (i) la minimización del derecho penal, acaso con rumbo, a largo plazo, hacia su sustitución o abolición como técnica de control social; (ii) la máxima taxatividad de su configuración y aplicación, como garantía de la libertad individual, que lo convierte en una suerte de “ultima ratio” del Derecho en su conjunto. Ambos horizontes, sin dudas, en pos de asegurar los derechos humanos.

A la violencia social se ha contestado tradicionalmente y casi siempre, con mayor severidad de la legislación penal, lo que se ha denominado “reacción legalista”⁵, y con más y más policía, hasta conformar lo que se ha dado en llamar la “sociedad policialista”⁶ o “punitivismo”⁷. Son sistemáticos y reiterados los reclamos sociales por

⁴ BECK, Ulrich, *La sociedad del riesgo. Hacia una nueva modernidad*, Paidós, Bs. As., 1998.

⁵ Ejemplo claro de este enfoque, en nuestro país, lo fueron las denominadas “leyes Blumberg”, impulsadas por Juan Carlos Blumberg, padre del joven Axel, secuestrado y asesinado en 2004, que masivas movilizaciones mediante, propició el aumento de las escalas penales y una mayor severidad para el régimen de libertad durante el proceso (excarcelación).

⁶ SAIN, Marcelo, *El Leviatán Azul – Policía y política en la Argentina*, págs. 33/40, 2ª edición, Siglo XXI Editores, Bs. As., 2015. Del mismo autor, *Seguridad, democracia y reforma del sistema policial en la Argentina*, 1ª edición, Fondo de Cultura Económica, Bs. As., 2002.

mayor y más severa presencia policial ante cualquier evento de desorden público, e incluso ante aquéllos que derivan de comportamientos y prácticas sociales poco apegados a las reglas o directamente ilegales.

Con todo, el sistema penal aún imperante se muestra insuficiente como técnica adecuada para inducir comportamientos socialmente valiosos, a la vez que da ocasión a la aparición de efectos no deseados por la propia sociedad, entre los que podríamos mencionar la incapacidad e insuficiencia del encarcelamiento en función de la resocialización de la persona, las muy pocas y a veces nulas posibilidades con que cuentan quienes han pasado por el sistema penitenciario para reinsertarse socialmente, la generación de violencia intracarcelaria, a veces la casi imposibilidad de distinguir entre “reclusos” y “carceleros”, entre tantos otros.

La observancia de la ley y la actuación de la institución policial son, ciertamente, instrumentos indispensables para asegurar la pacífica convivencia y la efectividad de los derechos y las libertades individuales. Ha dicho la Comisión Interamericana de Derechos Humanos que “...la Policía constituye una institución fundamental para la vigencia del Estado de derecho y para garantizar la seguridad de la población...”⁸. Pero no son los únicos, y menos aún suficientes.

Anticipamos que, en nuestro parecer, la ciudad (estado local o municipal) puede aportar políticas y acciones complementarias –no por ello menos relevantes— de las que impulsen otros niveles del Estado. Concretamente, el rol de las ciudades está ligado a la idea de prevención. “Es mejor prevenir los delitos que punirlos. Este es el fin de toda buena legislación”, afirmaba ya en el siglo XVIII Beccaria⁹.

En este contexto, y siguiendo esta lógica de pensamiento y acción, Tandil propone para este año incorporar el concepto de “**prevención integral**”¹⁰ de la violencia y el delito, respetuosa de los derechos humanos, que implica abordar el tema seguridad desde dos frentes: combinando equilibrada y razonablemente, la **prevención situacional – ambiental** y la **prevención social – comunitaria**. La primera categoría trabaja al nivel de reducción de oportunidades, ya que intenta provocar alteraciones en el escenario donde, se supone, se cometerán delitos volviendo más dificultoso el acceso al “objetivo” o aumentando las posibilidades de que el delincuente sea descubierto. La segunda categoría operaría sobre determinados procesos sociales, intentando atacar condiciones o factores sociales muchas veces presentes o que acompañan a los hechos violentos o delictivos, tales como el desempleo, la desintegración familiar o las

⁷ KESSLER, Gabriel, op. cit., pág. 34.

⁸ Organización de los Estados Americanos, Comisión Interamericana de Derechos Humanos, Informe sobre Seguridad Ciudadana y Derechos Humanos, OEA/Serv.L/V/II.Doc.57, 2009.

⁹ BECCARIA, Cesare, “De los delitos y de las penas”, reeditado por Librería El Foro, Bs. As., 2004.

¹⁰ CIAFARDINI, Mariano, op. cit., págs. 67 y ss. y 116/120. CRAWFORD, Adam, Crime, prevention and community safety, Ed. Longman, Londres. 1998.

carencias en la educación formal o en oficios, intentando erradicar situaciones concebidas como predisponentes para la realización de actos delictivos. Creemos que el análisis y debate en torno a estos conceptos nos llevará a idear acciones concretas de intervención desde el ámbito local.

Otra de las actividades con las que se pretende continuar durante este año es con la determinación de conceptualizaciones conjuntas alrededor de la noción de seguridad ciudadana, y con la capacitación y entrenamiento de formadores y operadores locales.

Al respecto de la determinación de conceptualizaciones conjuntas, lo que se pretende es que las ciudades podamos debatir acerca de un marco teórico-conceptual común, que nos permita identificar ciertas condiciones o factores sociales estructurales de las ciudades de la Red que estén generando o contribuyendo a generar situaciones de inseguridad, violencia y delito. Esto nos permitirá dimensionar el problema al que nos estamos enfrentando y hacerlo tangible, ejercicio que será clave a la hora de pensar posibles soluciones y líneas de acción. En última instancia, lo que se pretende de este análisis es que nos lleve a la generación de políticas públicas innovadoras, factibles de conseguir apoyo y financiamiento del sistema regional e internacional en su conjunto.

Al respecto de la capacitación y el entrenamiento de formadores locales, se han incorporado los aportes sugeridos por la presidencia de la Red en torno a la realización de Misiones Técnicas a diferentes ciudades de la Red que hayan implementado políticas públicas exitosas y con posibilidad de ser replicables. La idea es que las ciudades interesadas puedan entender el proceso de formulación, aplicación y monitoreo de las mismas. Este material y conocimiento adquirido podrá también ser aprovechado por el Banco de Buenas Prácticas.

Como conclusión, es pertinente mencionar que para todos los temas y ejes abordados se priorizará el trabajo interdisciplinario con todas las unidades temáticas que deseen incorporar sus opiniones y aportes.

Es en el marco de estos antecedentes que se presentan los objetivos, ejes de trabajo y actividades relativas a la **Unidad Temática de Seguridad Ciudadana** para el período **2015-2016**.

3.- Objetivos

Los objetivos propuestos son los siguientes:

- a) Establecer instancias de reflexión e intercambio de opiniones acerca del concepto de prevención integral, que sirva para la búsqueda de soluciones concretas a problemáticas reales de las ciudades parte de la Red.
- b) Trabajar mancomunadamente con otras unidades temáticas en los temas que sean pertinentes.

- c) Coordinar la realización de misiones técnicas, que permitan transmitir los know-how de experiencias, políticas y programas exitosas a otras ciudades de la Red interesadas en replicarlas.
- d) Realizar un aporte al Banco de Buenas Prácticas.
- e) Mantener actualizado el contenido web de la Unidad Temática Seguridad Ciudadana.
- f) Redactar la IV edición de “*La seguridad como una construcción colectiva*”, en donde se recopilarán los debates y trabajos realizados por ésta unidad temática en el corriente año.

4.- Ejes de trabajo

Teniendo en consideración el planteo del problema y de la propuesta, los ejes de trabajo en los que se incluirán las acciones propuestas para este año son:

A. Prevención integral:

- (i) Conceptualización general y común a las mercociudades
- (ii) Criterios para la integración y complementación de estrategias de prevención situacional – ambiental y social – comunitaria.
- (iii) La participación ciudadana en la prevención integral.
- (iv) Programas y acciones específicas de cada estrategia.
- (v) La conveniencia de fortalecer, con base en el principio de legalidad, el sistema de contravenciones o faltas administrativas como alternativa plausible a los principios de mínima intervención y máxima taxatividad legal del Derecho Penal, fortaleciendo a la denominada Justicia de Faltas.
- (vi) Políticas locales para la reinserción social de ciudadanos que han cumplido una condena privativa de la libertad o que gozan de libertad condicional o que están sometidos a proceso con restricciones morigeradas de la libertad ambulatoria.
- (vii) La redefinición, con base local, de la relación entre la ciudadanía y la policía, como instrumento fundamental para la vigencia del Estado de Derecho y para la prevención de la criminalidad. Los modelos policiales más adecuados y convenientes¹¹.

B. Misiones técnicas

¹¹ Sobre los modelos policiales puede verse, entre otros: Centro de la Naciones Unidas para los Asentamientos Humanos (Habitat) – Centro Internacional para la Prevención de la Criminalidad – Programa Ciudades más Seguras, Ediciones Sur, Santiago de Chile, 2001.

5.- Actividades Programadas

- A. Jornada de Trabajo presencial en torno al tema “*La seguridad ciudadana: un mirada local desde las Mercociudades*”.
- B. Misiones técnicas: organizadas en torno a los resultados de la primera Jornada de Trabajo, donde se detectarán las ciudades con problemas y las ciudades con soluciones replicables.
- C. Jornadas de Trabajo Virtuales.
- D. Realización, publicación y difusión de la IV edición de “*La seguridad como una construcción colectiva*”.
- E. Actualización de los contenidos de la página web de la Unidad Temática Seguridad Ciudadana.
- F. Aporte al Banco de Buenas Prácticas

Calendario tentativo:

ACTIVIDADES	MES									
	A	M	J	J	A	S	O	N	D	
Jornada de Trabajo presencial: “La seguridad ciudadana: un mirada local desde las Mercociudades”	x	x								
Misiones técnicas					x		x			
Jornadas de Trabajo Virtuales				x		x				
IV edición de “La seguridad como una construcción colectiva”.								x	x	
Actualización de los contenidos de la página web	x	x	x	x	x	x	x	x	x	x
Aporte al Banco de Buenas Prácticas.							x	x	x	

6.- Contenidos

La complejidad y extensión de la temática Seguridad Ciudadana tornan imprescindible continuar con el abordaje de los ejes de trabajo propuestos para períodos anteriores, a la vez que desplegar otras dimensiones de los mismos que puedan situarse en la agenda de los años venideros. En esta ocasión la propuesta y aporte de la ciudad de Tandil se centra en dos líneas rectoras: por un lado, el concepto de Prevención Integral con el objetivo de que aporte un método de intervención novedoso frente a las problemáticas en torno a la seguridad; por el otro la realización de Jornadas de Trabajo y Misiones Técnicas las cuales permitirán que la Red de Mercociudades capitalice el conocimiento individual realizado por cada ciudad en torno a la temática de Seguridad Ciudadana.

7.- Coordinación

Municipalidad de Tandil- Argentina

- a) **Secretaría de Protección Ciudadana del Municipio de Tandil:** Dr. Atilio Della Maggiora
- b) **Oficina de Vinculación Internacional – Jefatura de Gabinete de Secretarios del Municipio de Tandil:** Dra. Marcela Petrantonio

Telefax: 0054-249-4447866

E-mail: internacionales@tandil.gov.ar

www.tandil.gov.ar

8.- Sub coordinaciones

Prefeitura de Porto Alegre- Brasil

- a) **Gerencia de Relaciones Internacionales de la Prefeitura de Porto Alegre:** Sr. Rodrigo de Souza Corradi.

Telefax: + 55 51 3289-6682

E-mail: rodrigo@smgl.prefpoa.com.br

www.portoalegre.rs.gov.br

Municipalidad de Lo Prado- Chile

- b) Alcalde: Gonzalo Navarrete Muñoz.

Telefax: 22 388 76 78 / 22 388 76 79

E-mail: alcaldia@loprado.cl

www.loprado.cl