



MERCOCIUDADES



Solicitud de Coordinación de la Unidad Temática, Comisión o Grupo de Trabajo de:

SEGURIDAD CIUDADANA

Presentada por la Ciudad de:

TANDIL

PROPUESTA DE PROYECTO DE TRABAJO PERIODO 2016 - 2017

1) Introducción

La ciudad de Tandil, a través de la Secretaría de Protección Ciudadana y la Jefatura de Gabinete del Municipio, se han propuesto para este año continuar trabajando una temática tan importante como compleja en la agenda de las ciudades de la Red, y de la región en general, como lo es la seguridad ciudadana en el contexto local.

La **Unidad Temática de Seguridad Ciudadana** ha desarrollado su labor, en los últimos cinco 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 situacional-ambiental y socio-comunitaria de la violencia, con énfasis desde lo cultural, que intenten morigerar determinadas pautas y conductas que inciden en la generación de hechos de



MERCOCIUDADES



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 en períodos anteriores, desplegando en esta oportunidad, otras dimensiones de los mismos. Esto es lo que ponemos a consideración de esta Unidad Temática, tal como seguidamente plantearemos.

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 Argentina, 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

¹ KESSLER, Gabriel, El sentimiento de inseguridad - Sociología del temor al delito, pág. 12, 1ª edición – 2ª reimpresión, 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 verdaderas 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.



MERCOCIUDADES



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 video vigilancia 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 las campañas presidenciales de los países de la región. Las principales fuerzas políticas así lo consideraron.

En este contexto, 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.

Durante el año de trabajo, en las dos reuniones de la UTSC la pregunta que intentaron responder las ciudades fue 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,

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.

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



MERCOCIUDADES



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 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.

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.

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.



MERCOCIUDADES



Las ciudades comprometidas en el trabajo de la UTSC, coincidieron en que 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”.

En este contexto, y siguiendo esta lógica de acuerdos y acción, Tandil propone para este año profundizar el concepto **de protección ciudadana** (en acuerdo con las otras ciudades de la UT) a partir de la “prevención integral”⁹ 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 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 o mejor dicho “protección ciudadana” como concepto más abarcativo, 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

⁹ CIAFARDINI, Mariano, op. cit., págs. 67 y ss. y 116/120. CRAWFORD, Adam, Crime, prevention and community safety, Ed. Longman, Londres. 1998.



MERCOCIUDADES



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 **2016-2017**.

2) Objetivos

- A. Propender a complementar las políticas y acciones de los otros niveles del Estado actuando en prevención de la violencia y la criminalidad.
- B. Generar el marco para el intercambio y la implementación en el territorio de programas de prevención integral, que contemplen tanto la prevención situacional ambiental como la prevención social, con participación ciudadana y pleno respeto a los derechos humanos.
- C. Pensar y diagramar políticas de integración socio-comunitarias, que puedan comprender diversas áreas de desenvolvimiento, como vinculares, educativas, laborales, y fortalecer estrategias específicas para las personas que egresan de encierros preventivos o de condena.
- D. Posibilitar la cooperación técnica en el área de programas de asistencia a la víctima de violencia, y en especial a la víctima de delitos graves, en materia psicológica, de asistencia social y económica, esta última destinada a superar las consecuencias inmediatas y graves emergentes del delito.
- E. Generar un método de trabajo y sinergia conjunta entre las diferentes UT vinculadas a la prevención situacional-ambiental y socio-comunitaria, como



MERCOCIUDADES



lo son Cultura, Desarrollo Económico Local, Desarrollo Social, Educación, Género y Municipio, Integración Fronteriza y Juventudes.

- F. 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.
- G. Realizar un aporte al Banco de Buenas Prácticas.
- H. Profundizar el vínculo con el **Comité Sectorial de Seguridad y Policía Municipal de** la UCCI (Unión de Ciudades Capitales Iberoamericanas) en el marco del convenio existente entre ambas redes.

3) Ejes de trabajo

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

PROTECCIÓN CIUDADANA

A. Prevención integral:

- (i) Profundizar la conceptualización general y común a las Mercociudades
- (ii) Explicitar los criterios para la integración y complementación de estrategias de prevención situacional - ambiental y social - comunitaria.
- (iii) Describir las experiencias de la participación ciudadana en la prevención integral.
- (iv) Continuar propiciando 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.
- (v) Identificar 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.



MERCOCIUDADES



- (vi) 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 convenientes¹⁰.

B. Programa de Capacitación y Entrenamiento:

- (i) Coordinar con las autoridades de la Red la realización de un seminario de entrenamiento para los responsables de la “protección ciudadana” de los gobiernos locales.
- (ii) Misiones técnicas (de acuerdo a lo expresado a continuación).

4) Actividades Programadas

- A. Se propone la realización de dos reuniones de UT durante el año, así como jornadas de trabajo virtuales.
- B. Misiones técnicas: organizadas en torno a los resultados de las reuniones de la UTSC, donde se detectarán las ciudades con problemas y las ciudades con soluciones replicables.
- C. Concretar la publicación y difusión de la edición de *“Políticas locales de protección ciudadana: ejemplos de las Mercociudades. La seguridad como una construcción colectiva”*.
- D. Aporte al Banco de Buenas Prácticas
- E. Encuentro con los coordinadores del Comité Sectorial de seguridad y policía municipal de la UCCI, con el propósito de definir las sinergias entre ambas redes entre las que se encuentre la ejecución de una actividad de capacitación.
- F. Continuar con herramientas que permitan avanzar en un programa de concientización común de educación vial, en el marco de las Mercociudades.

5) Propuesta de Subcoordinador (Optativo)

6) Contenidos

¹⁰ 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.



MERCOCIUDADES



Coherente con lo que se planteo en el 2015, es necesario afirmar que 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 el concepto de **“protección ciudadana”** a partir de 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, avanzando en el concepto de **protección ciudadana**.

Para ello entendemos que concretar una publicación que ya fue iniciada con aportes de cerca de diez ciudades y que pretende continuar sumando experiencias, permitirá que la Red se posicione en un tema central en las agendas locales, demostrando su preocupación y ocupación en un tema tan sensible para la ciudadanía. Asimismo, profundizar el desarrollo de una campaña común de educación vial, vitalizará los proyectos colectivos de la red.

Finalmente, el vínculo iniciado con la UCCI deberá ser continuado en un próximo período, propiciando una agenda común en temas de interés común.

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 – Ing. Mario Civalle-ri