

**“LA EXPERIENCIA DE LAS MESAS LOCALES PARA LA CONVIVENCIA Y LA
SEGURIDAD CIUDADANA EN URUGUAY”**

Eduardo Piroto

**La experiencia de las Mesas Locales para la Convivencia y la Seguridad
Ciudadana en Uruguay
Montevideo, mayo 2009.**

Eduardo Pirotto¹

Daniel Defoe, autor de Robinson Crusoe, escribe al alcalde de Londres, en el año 1730:

“Toda la ciudad, monseñor, está alarmada y a disgusto. Los ciudadanos no se sienten seguros en sus propios muros, ni siquiera en sus calles; les roban, los insultan, les molestan...Y estas fechorías se producen dentro de vuestra jurisdicción como nunca antes había sucedido (en todo caso, con tanta amplitud) y, si continúan, acabarán por llamar al ejercito y no a los magistrados para poner fin a ello”.

Citado por Sophi Body-Gendrot, en artículo publicado en “Convivencia ciudadana: seguridad pública y urbanismo”. Fundación democracia y gobierno local. Diputación de Barcelona. (2008)

La cita, ambientada en 1730, nos refiere a problemas asociados a la inseguridad y el miedo. No son por lo tanto problemas nuevos; tampoco lo son las manidas “soluciones” que se insinúan y se proponen. Sin embargo hoy nos convocan y nos reunimos para compartir experiencias y quizás de esa forma, logremos innovar y recorrer otros caminos, sin caer en los atajos que no han arrojado las pretendidas soluciones.

En nuestro caso, haremos referencia a una herramienta, desarrollada en los últimos cuatro años, diseñada y promovida desde el Ministerio del Interior del Uruguay y que involucra a la policía nacional (fundamentalmente a sus unidades básicas de seguridad que están representadas por las seccionales de policía) pero también, como veremos, a **los gobiernos locales** (municipios) y a otras instituciones y organismos del Estado.

La iniciativa forma parte de un acuerdo entre el Ministerio del Interior y el Programa de Naciones Unidas para el Desarrollo, dirigido a apoyar el proceso de reforma del Ministerio. Se coordinan además, apoyos de la Agencia Española para la Cooperación y el Desarrollo (AECID). Estas fuentes de cooperación han sido y constituyen actualmente un aporte sustantivo para la implementación y consolidación de estas experiencias.

El problema a abordar

Durante muchos años, la interpretación del concepto de seguridad se acotó a la seguridad del territorio contra una amenaza externa, relacionando la seguridad más con la preservación de los intereses del Estado que con los de la gente (las comunidades y/o los individuos). El sustento de esta interpretación tuvo su

¹ Asistente Social, Coordinador Nacional del Proyecto “Apoyo al proceso de reforma del Ministerio del Interior de Uruguay”. PNUD-Ministerio del Interior.

expresión más acabada en la doctrina de la seguridad nacional, bajo la cual se implementaron estrategias represivas desde las fuerzas de seguridad durante los años de dictadura.

En las dos últimas décadas, el concepto de seguridad ha evolucionado desde esta concepción de seguridad territorial hacia una concepción más integradora de la seguridad humana. En ese sentido el PNUD define como *“La seguridad humana significa proteger las libertades vitales: libertad frente a las privaciones, libertad frente al miedo y libertad para actuar en nombre propio.”* (Informe de la Comisión de Seguridad Humana, 2001)

“Es preciso señalar que la seguridad ciudadana es una parte limitada pero vital de la noción, mucho más amplia, de la seguridad humana. Por seguridad ciudadana entendemos, pues, la condición personal, objetiva y subjetiva, de encontrarse libre de violencia o amenaza de violencia o despojo intencional por parte de otros.” (Informe Nacional de Desarrollo Humano, PNUD Costa Rica, 2005)

El diseño de políticas de seguridad tiene un vínculo directo con el desarrollo humano. La ausencia de seguridad afecta mayormente a los sectores más vulnerables, y constituye un obstáculo para superar la situación de pobreza, especialmente en sociedades con un alto nivel de inequidad.

La seguridad ciudadana ha venido generando un interés creciente en la agenda de la sociedad uruguaya y se han implementado acciones que han permitido avanzar lentamente.

Teniendo en cuenta el impacto que las condiciones de seguridad interna generan en la población, las políticas sobre seguridad ciudadana adquieren una incidencia sustancial en la propia legitimidad de las instituciones públicas. Reflejan, además, la capacidad del Estado para la articulación de los conflictos que se producen en sociedades plurales, complejas, que enfrentan a su vez, serias dificultades en su desarrollo económico y social. Cabe tener presente que un concepto amplio de seguridad, no sólo implica la seguridad de no ser víctima de delitos, sino también de gozar de un estado constitucional de derecho y de un estándar razonable de bienestar en salud, educación, vivienda, ingreso, etc. Por lo afirmado en el párrafo anterior, estas políticas requieren de una fuerte base de acuerdo político y social a los efectos de que la ejecución de las mismas no esté condicionada exclusivamente a decisiones medidas en los plazos que comprometen un período de gobierno.

Las bases para el debate sobre esta política de Estado deben, necesariamente, fundarse en tres ideas fuerza: el reconocimiento de que la seguridad ciudadana debe ser garantizada por el Estado en el marco del respeto y la promoción de los derechos humanos; el fortalecimiento de las instituciones públicas con responsabilidad en materia de seguridad bajo la dirección de las autoridades democráticas; la participación y el control ciudadanos, a partir de la concepción de la gestión local de la seguridad ciudadana.

Requisitos para una política de justicia en un Estado Democrático de Derecho (Cuadros 10 y 11)

Reafirmamos con Andrés Domínguez Vial,² destacado abogado y cientista social del hermano país de Chile, los **requisitos que él señala para una política de Justicia en un Estado Democrático de Derecho:**

“La política de justicia para la seguridad personal y colectiva se concibe como un conjunto de medidas destinadas a proteger las relaciones sociales que hace posible el ejercicio pleno de los derechos fundamentales”.

Señala cuatro requisitos que resumimos: a) debe apoyarse en una legislación armónica y estable, fundada en la igualdad ante la ley, surgida de un proceso democrático y aplicada por instituciones sometidas a control y fiscalización; b) esta política debe impulsar un conjunto de medidas de prevención general, para combatir todas las condiciones que exponen a la sociedad al riesgo del desarrollo de conductas delictivas (medidas económicas, sociales, educacionales y culturales, de salud, vivienda y urbanismo, de comunicación y participación social, capaces de crear vínculos solidarios y articuladores del conjunto de la sociedad); c) la represión adecuada y proporcional de los delitos, poniendo su acento en la protección eficaz de las víctimas y d) medidas de prevención especial, orientadas a asegurar la reinserción social de la persona culpable del delito, la neutralización de los factores que pueden producir la reincidencia, la eficacia social intimidatorio del cumplimiento de la ley penal.

Con estas ideas y estos principios se trabaja, y en algún momento del proceso iniciado se profundizan necesaria e insoslayablemente. Necesariamente se vuelven presentes para recordarnos que ese es nuestro norte, esa es nuestra meta que debemos construir y que necesariamente requiere de una acción articulada y en alianza que debemos alcanzar para construir barrios y ciudades más seguras. La herramienta entonces, persigue ese cometido: un ámbito para el encuentro y abordar con los ciudadanos los problemas y una instancia regular y sostenida de articulación con quienes tiene responsabilidades institucionales a nivel local.

El actor policial: **(Cuadro 12)**

Distinguimos dos grandes áreas de acción: 1) como **agencia de control social** formal, en tanto auxiliar de la justicia y 2) como **agencia comunitaria**, al servicio de la comunidad y fundamental palanca para la calidad de vida de los ciudadanos. En todas las leyes de policía se establece como función policial la preventivo-represiva: prevenir el delito y cuando ocurre reprimirlo. En la faz preventiva entendemos que esta herramienta ayuda a posicionar a la policía en una estrategia integral de intervención.

Tres áreas de una estrategia: **(Cuadro 13)**

² En Policía y Derechos Humanos, Policía de Investigaciones de Chile; Instituto Interamericano de Derechos Humanos. Andrés Domínguez Vial

La estrategia definida por el Ministerio del Interior (MI) en materia de seguridad ciudadana se desarrolla a través de tres líneas de acción simultáneas: operativa, normativa y de prevención. Son de competencia exclusiva del MI las acciones en los aspectos operativos y comparte con el Poder Legislativo aquellas de carácter normativo y con otros actores (gobierno y sociedad civil) las acciones en el área de la prevención. El MI ha apuntado a la construcción de acuerdos para la definición de una política de estado sobre seguridad ciudadana, en un contexto de convivencia que asegure el ejercicio pleno de los derechos humanos.

Es necesario avanzar y encarar globalmente la realidad, tanto en lo operativo, y normativo como en el preventivo. Avanzar en forma simultánea en las tres dimensiones. Mejorar las condiciones de trabajo, el equipamiento, los medios técnicos, la capacitación de la policía, etc.; el perfeccionamiento de las leyes y normas, adecuándolas a las nuevas realidades y ampliando los recursos para la prevención, en sus múltiples posibilidades. Es en el área de la prevención entonces, que se diseñó esta herramienta Mesas Locales para articular trabajo local en alianza y asegurar un espacio de participación de los habitantes.

Antecedentes del Programa

En el mes de mayo de 2006, el Ministerio del Interior instalaba formalmente las **Mesas Locales para la Convivencia y la Seguridad Ciudadana**³. La iniciativa estuvo precedida de un ciclo de encuentros a nivel de todo el país, con representantes de organizaciones e instituciones sociales de variada especie y con diferentes fines: fomento, barriales, deportivas, empresariales, religiosas, educativas, culturales, etc. En dichas instancias se abordaron diversas situaciones vinculadas con la seguridad y los servicios policiales de cada localidad.

Con esta herramienta se promovió la asunción a escala local de aquellos problemas vinculados a la convivencia y la seguridad ciudadana, con el **objetivo** de:

(Cuadro 14)

“Gestionar una combinación de medidas, simultaneas en materia de:

a) Continuación y afirmación del proceso de mejora en la prestación de los servicios policiales;

b) Prevención social a través de programas multisectoriales focalizados que atiendan situaciones de vulnerabilidad y aborden causalidades de la violencia;

³ Ministerio del Interior, Orden de Servicio N° 12/06, del 9 de mayo de 2006

c) Prevención situacional para recuperar los espacios públicos locales y su utilización en un adecuado clima de convivencia.”

Las Mesas Locales, pasaron entonces a integrarse con los siguientes representantes:

(Cuadro 15)

- un representante de la Policía Nacional nombrado por cada Jefe/a de Policía Departamental (recomendándose que el mismo sea el Oficial Jefe de la Comisaría Seccional con jurisdicción en la zona);
- un representante del Gobierno Departamental, designado por el Intendente Municipal;
- representantes de Organizaciones Sociales y Vecinales de la zona que deseen integrarse al mecanismo de trabajo.
- Asimismo, una vez instalada la Mesa Local, se podrá invitar a participar a representantes de otros Organismos Públicos que se consideren relevantes para abordar los problemas de la zona.”

La Orden de Servicio estableció además, **“que el Ministerio apoyará el trabajo de cada Mesa Local con recursos humanos para favorecer su funcionamiento y el trabajo coordinado entre las diferentes iniciativas que comiencen a implementarse.”**

Desde la operativa y a los efectos de favorecer técnica y metodológicamente este proceso, el Proyecto ha proporcionado técnicos **Facilitadores**. Se trata de operadores con perfil social y conocimiento en temas de seguridad y convivencia que han apoyado sistemáticamente el proceso de construcción de la estrategia. Dichos técnicos participan activamente de las reuniones desarrolladas a nivel local, aportan insumos que permiten ordenar la identificación de problemas, elaboración de diagnósticos y diseño de líneas de acción. Por lo tanto la figura de los Comisarios y de los funcionarios policiales es apoyada centralmente por los facilitadores.

Durante la construcción de líneas de acción o planes, los facilitadores procuran avanzar sobre una matriz que contempla los siguientes aspectos en cada territorio donde opera la Mesa Local:

(Cuadro 16)

Línea de acción	Objetivo	Resultados esperados	Acción/es	Responsable (s)	Período	Indicadores

Localización del Programa: las iniciativas emprendidas.

(Cuadros 17 al 20)

Las primeras experiencias comenzaron en cuatro zonas de Montevideo y una zona de Canelones, -Centros Comunes Zonales 1, 2, 6 y 17 del primero y el eje ruta 5,

Juntas Locales de La Paz, Las Piedras y Progreso, del segundo- mediante la suscripción de convenios y acuerdos de trabajo entre el Ministerio del Interior y los respectivos Jefes Comunales de esos departamentos. Cabe consignar que en los mencionados departamentos vive más de la mitad de la población del país, cerca de 2 millones de personas.

El equipo ministerial de apoyo a la iniciativa ha desplegado sus intervenciones en prácticamente todos los departamentos del país, con encuentros abiertos con participación de autoridades nacionales y departamentales y representantes de organizaciones locales con diferentes fines.

En muchas de esas localidades, las iniciativas condujeron a la conformación de la mesa local, emprendiendo las primeras acciones tendientes a abordar los problemas más sentidos por cada comunidad. En esas condiciones el equipo técnico brinda el asesoramiento y apoyo al conjunto de los integrantes. La meta en esas circunstancias, es alcanzar el consenso sobre el universo de problemas y acordar un plan local con objetivos, acciones, plazos y responsables.

Actualmente se encuentran en ejecución proyectos locales en los siguientes departamentos:

- En Montevideo once (11) Mesas Locales instaladas encontrándose otras cinco (5) experiencias en proceso de conformación.
- En Canelones existen seis (6) Mesas Locales instaladas a las cuales se suman tres (3) experiencias en proceso de conformación. Asimismo se han realizado encuentros en varios enclaves territoriales con el fin de atender demandas puntuales relacionadas con problemáticas de convivencia y seguridad, en localidades tales como Santa Rosa, San Antonio, Santa Lucía, Los Cerrillos, La Floresta, Parque del Plata, Atlántida, Toledo, Suárez y Solymar Sur.
- En Río Negro existe una (1) Mesa Local instalada y otras cuatro (4) en proceso de conformación.
- En Maldonado, se han iniciado diversas experiencias y se realizan los arreglos para la firma de un convenio y acuerdo de trabajo entre el Ministerio del Interior y el Jefe Comunal de dicho departamento.
- En Salto se han constituido cuatro (4) Mesas Locales.
- En San José se instaló una (1) Mesa Local y dos (2) más están en proceso de conformación.
- En Cerro Largo se encuentra instalada una (1) Mesa Local.
- En Paysandú están en proceso de formación dos (2).
- También se han iniciado procesos en los departamentos de Colonia, Soriano y Rocha.

El universo de problemas:

(Cuadros 21 y 22)

Tomando cada uno de los diagnósticos elaborados, por las Mesas Locales en funcionamiento, es posible identificar los problemas en el área de convivencia y seguridad que las diversas comunidades clasifican como los “más importantes”.

Cuadro 1_Problemáticas “más importantes” definidas por las diversas comunidades participantes del proyecto Mesas Locales

1_Drogas (consumo y “bocas” de distribución)
2_Niños/as y adolescentes en situación de vulnerabilidad social (calle)
3_Maltrato Infantil
4_Niños y adolescentes en conflicto con la ley
5_Delitos en general (hurtos, arrebatos, rapiñas)
6_Espacios públicos descuidados, basurales, caminería en mal estado
7_Ausencia de iluminación
8_Carencia de espacios de socialización para adolescentes y jóvenes
9_Mala imagen y/o desconfianza en la policía
10_Carencias logísticas y de infraestructura para operativa y gestión policial
11_Actividades informales e irregulares: ferias, ocupaciones, cuida coches
12_Violencia intrafamiliar y conflictos entre vecinos
13_Transporte público (recorridos inadecuados, frecuencias)
14_Deficiencias en algunos servicios que subsidiariamente debe cumplir la policía (traslado de menores a dependencias de INAU; heridos y enfermos a centros hospitalarios).
15_“Descontrol” adolescente-juvenil sobretodo en las noches (ingesta de alcohol, picadas de motos, carreras de autos)

Ante la lista de problemáticas planteada es de interés realizar algunas puntualizaciones.

La primera es que de las quince (15) categorías presentadas cinco (5) están relacionadas con niñez-adolescencia-juventud evidenciando la importancia con la

que son tratadas las temáticas que se relacionan con dichas franjas etareas por parte de las diferentes comunidades en el país.

La segunda es la posibilidad de agrupar las problemáticas en dos categorías. Una estrictamente vinculada a la seguridad pública y otra que apunta fundamentalmente a causas sociales de inseguridad o de convivencia ciudadana.

Estas posibles lecturas, entre otras, refuerzan la necesidad de apostar a la articulación interinstitucional para atender, desde un enfoque amplio de Convivencia y Seguridad Ciudadana, las problemáticas identificadas. A esto se suma la importancia de la especificidad y la dimensión del ámbito territorial, en donde se busca fomentar y favorecer el intercambio entre las autoridades nacionales y locales, policiales, vecinos y otros organismos públicos, además de organizaciones sociales, buscando generar medidas concretas para enfrentar el carácter multicausal del fenómeno delictivo.

Que resultados: algunas acciones que consideramos exitosas

(Cuadros 23 al 27)

De acuerdo a los objetivos enunciados y concientes de la dificultad de no contar con indicadores claros –asunto este común a programas vinculados a la prevención- podemos si señalar algunas prácticas que consideramos indicativas de la validez de la propuesta.

1. En cuanto a la articulación que procura darle mayor visibilidad a políticas sociales en el terreno desarrollado por otros organismos públicos. Destaque de la participación de las organizaciones locales en la elaboración del diagnóstico y plan local. (ver cuadros)
2. En cuanto al mejoramiento del servicio policial: los insumos que surgen para el mejoramiento. (ver cuadros)
3. En cuanto a la prevención situacional: los gobiernos locales como instancias coordinadoras e integradoras en lo local. (ver cuadro y algunas acciones emprendidas)

Conclusiones:

En términos de fortalezas:

1. La asunción y reafirmación por parte de todos los actores del concepto de “integralidad en las respuestas” a los emergentes de violencia y criminalidad y, de la necesidad de encarar la gestión local de la seguridad. El desarrollo local de capacidades para implementar respuestas en clave de seguridad y convivencia está ampliamente convalidado a partir de las experiencias iniciadas en los diferentes territorios.
2. De lo anterior se desprende el descentramiento del actor policial, como única respuesta a los emergentes. No obstante, la presencia insustituible del actor policial (Comisario o responsable a cargo de la Seccional Policial) y de las jefaturas zonales y departamentales en el ámbito de la Mesa Local como actor central en la coordinación y canalización de las demandas. La presencia y la gestión en este ámbito de la policía local, incide positivamente hacia la comunidad recuperando confianza, como también posiciona mejor a los servicios policiales. El

fortalecimiento del perfil comunitario de la policía que han dispuesto las jefaturas, es un indicativo de lo expresado.

3. Este ámbito permite a los gobiernos locales (municipio) implementar respuestas coordinadas a las demandas de seguridad, que han pasado a ser parte del menú de preocupaciones que se plantean a los operadores institucionales del Municipio. Del mismo modo el espacio se transforma en un ámbito para otros organismos públicos donde poder articular acciones e implementar intervenciones en el terreno a partir de las demandas específicas.

5. El ámbito de las mesas se confirma como un canal ordenado y permanente para la participación de los representantes de las organizaciones comunitarias. Esto habilita al intercambio de información, generación de debate sobre temas de interés actual y gravitante en la zona, que contribuye a que los habitantes tengan una visión global de lo que se está desarrollando desde los organismos públicos.

Montevideo, mayo 2009