

XII

JORNADAS DE INVESTIGACIÓN

16, 17 y 18 de SETIEMBRE 2013

FACULTAD DE CIENCIAS SOCIALES
UNIVERSIDAD DE LA REPÚBLICA

DERECHOS HUMANOS EN EL URUGUAY DEL SIGLO XXI

LIBERTADES

DIVERSIDAD

JUSTICIA

**Políticas de prevención del delito y seguridad
ciudadana en el ámbito local.
El caso de las mesas locales de convivencia y
seguridad ciudadana en el departamento de
Montevideo (2005-2013)**

Víctor Abal



POLÍTICAS DE PREVENCIÓN DEL DELITO Y SEGURIDAD CIUDADANA EN EL ÁMBITO LOCAL

El caso de las Mesas Locales de Convivencia y Seguridad Ciudadana en el departamento de Montevideo (2005-2013)¹

Víctor Abal
Facultad de Ciencias Sociales
Universidad de la República
victorm.abal@gmail.com

Resumen.

La consolidación de un escenario de segmentación social; de aumento de la percepción de vulnerabilidad ante el delito (tanto a la persona como a la propiedad) y la comisión del mismo; la desconfianza a la institución policial y a la Justicia, han instalado a la seguridad pública como una cuestión relevante en el repertorio de las políticas públicas de las administraciones públicas desde los 90 a esta parte.

Ante las señales de agotamiento del modelo tradicional de seguridad pública, basado en la represión y endurecimiento de penas, las políticas de seguridad desde el enfoque de “seguridad ciudadana” comienzan a ganar terreno. Esta perspectiva, cuenta con componentes complementarios en el área de la prevención, a los efectos de atender y entender el fenómeno de la criminalidad desde una perspectiva integral; poniendo acento en la participación interinstitucional y de la sociedad civil junto a la institución policial, con el objeto de construir espacios locales de articulación en materia de prevención del delito y convivencia que permitan aumentar los niveles de seguridad.

Este trabajo propone, en primer lugar, un recorrido descriptivo de las políticas de prevención del delito desde el año 1990 hasta el 2013. En segundo lugar, efectuar una breve presentación de los programas en materia de prevención del delito que tienen como basamento la Seguridad Ciudadana en el ámbito local desde el año 2005 en la órbita del Ministerio del Interior. Por último, profundizar en el Programa “Mesas Locales de Convivencia y Seguridad Ciudadana”, construyendo una tipología de estos espacios y su distribución en el departamento de Montevideo.

Palabras clave: seguridad ciudadana; convivencia; ámbito local.

¹ Trabajo presentado en las XII Jornadas de Investigación de la Facultad de Ciencias Sociales, UdelaR, Montevideo, 16-18 de setiembre de 2013

1. INTRODUCCIÓN

Este trabajo, tiene por objeto describir los programas que funcionan en el marco de las políticas de prevención del delito y de seguridad ciudadana en el Ministerio del Interior desde el año 2005 hasta la fecha en el departamento de Montevideo.

Para ello, en primer lugar, se efectuará una presentación descriptiva de las políticas de prevención y seguridad ciudadana desde 1990 hasta el 2013. . En segundo lugar, efectuar una breve presentación de los programas en materia de prevención del delito que tienen como basamento la Seguridad Ciudadana en el ámbito local desde el año 2005 en la órbita del Ministerio del Interior. Por último, profundizar en el Programa “Mesas Locales de Convivencia y Seguridad Ciudadana”, construyendo una tipología de estos espacios y su distribución en el departamento de Montevideo

2. SOPORTE CONCEPTUAL

El enfoque de seguridad ciudadana tiene sus orígenes hacia mediados de los noventa y su “programa de principios” pone énfasis en aquellas políticas que consideran los problemas del delito y la violencia como multidimensionales y deben obtener respuestas, por ende, de múltiples agentes públicos y privados. Estas políticas requieren también de la puesta en práctica de “modelos de proximidad” por parte de las agencias responsables de la seguridad pública (policía comunitaria, por ejemplo), y se le otorga un lugar privilegiado a las administraciones locales y la participación comunitaria en los programas preventivos. De este modo, las iniciativas intentan cubrir un campo mucho más amplio que la simple respuesta represiva a hechos violentos o delictivos luego de consumados, extendiendo su campo de acción a un conjunto más amplio de conflictos que se presentan en la comunidad. (Morás, 2009).

La prevención de comisión de delitos comprende una amplia diversidad de enfoques, que desde la perspectiva de la “seguridad ciudadana” se pueden incluir: “ (i) Promover el bienestar de las personas y fomentar un comportamiento favorable a la sociedad mediante la aplicación de medidas sociales, económicas, de salud y de educación, haciendo particular hincapié en los niños y los jóvenes, y centrando la atención en el riesgo y los factores de protección relacionados con la delincuencia y la victimización la prevención mediante el desarrollo social o la (prevención social del delito); (ii) Modificar las condiciones existentes en los vecindarios que influyen en la delincuencia, la victimización y la inseguridad resultantes del delito mediante el fomento de iniciativas, la aportación de experiencia y la decisión de los miembros de la comunidad (prevención de la delincuencia basada en la localidad)” (ONU:304).

La intervención de la comunidad debe estar centrada exclusivamente en actividades dirigidas a la prevención social, comunitaria o situacional de conductas violentas o delictivas, favoreciendo un ambiente de tolerancia y respeto, y contribuyendo a atacar algunos factores de riesgo ligados a aspectos de tipo cultural, social o económico.

La comunidad (sociedad civil), posee, desde la perspectiva escogida, un rol importante participando en aquellos entornos locales específicos destinados a prevenir el delito (aportando diagnóstico y participando en prevención situacional, por ejemplo) que desde un enfoque de “seguridad ciudadana”, apunta al fortalecimiento de la convivencia definida como: “la cualidad que tiene el conjunto de relaciones cotidianas que se dan entre los miembros de una sociedad cuando se han armonizado los intereses individuales con los colectivos y por tanto los conflictos se desenvuelven de manera constructiva” [...] Esta noción “tampoco riñe con el uso regulado de la fuerza del que las sociedades democráticas han revestido al estado para garantizar el libre ejercicio de la libertad y los derechos de los ciudadanos” (PNUD, 2008: 8-9).

De acuerdo a la perspectiva de abordaje de esta investigación el diseño de las políticas públicas de convivencia y seguridad ciudadana se definen como “el conjunto de intervenciones públicas llevadas a cabo por diferentes actores estatales y sociales abocados al abordaje y resolución de aquellos riesgos y conflictos (concretos o previsibles) violentos y/o delictivos que lesionen los derechos y libertades de las personas, mediante la prevención, control y/o represión de los mismos” (PNUD, 2008:18-19). En este sentido, las intervenciones institucionales locales están destinadas a prevenir y controlar el fenómeno del delito y la violencia que provienen de la violencia, y en particular de la violencia cotidiana, la que se genera al interior de la familia, de la comuna, o que padecen los ciudadanos como resultado de situaciones de riesgo o de la actividad de organizaciones criminales asociadas a delitos de mayor entidad y que pueden ser prevenidos o enfrentados con políticas locales (PNUD,2008).

3. POLÍTICAS DE PREVENCIÓN DEL DELITO Y SEGURIDAD CIUDADANA (1990-2004)

Desde la década del 90 el Uruguay viene experimentando cambios importantes en el abordaje de la comisión de delitos, adicionando, además de la represión, un énfasis en el carácter preventivo en el diseño de las políticas públicas de seguridad. En este sentido, se pueden ubicar innovaciones institucionales como la creación de la Dirección Nacional de Prevención Social del Delito (DNPSD) del Ministerio del Interior (MI) como órgano ejecutor de la Comisión Nacional de prevención del delito (ámbito asesor del Poder Ejecutivo) cuyos objetivos fundamentales se encuentran: i) “proponer, ejecutar, coordinar y evaluar políticas de prevención, sean éstas relativas a la violencia y/o el delito y de protección a grupos sociales especialmente vulnerables” y ii) “contribuir a la seguridad pública desarrollando acciones preventivas de tipo promocional, formativo o de asistencia primaria, que estimulan la interacción social, al movilidad del sector privado y de la sociedad civil, desalentando así la gestación y evolución de procesos de exclusión” (Decreto Ley 17.296; artículos 139-140)

En el año 1995, se constituye como un “avance normativo” la ley 16.707 de Seguridad Ciudadana, que no establece una definición clara respecto del concepto de seguridad ciudadana. Los principales cambios propuestos por esta norma hacen referencia a la reforma de los códigos de la niñez e infancia; código penal; aceleración de los procedimientos penales y agravamiento de penas; incorporación de nuevas figuras delictivas como se el caso de la violencia doméstica.

En el año 1998 se estrena el Programa de Seguridad Ciudadana (PSC) por parte del Ministerio del Interior (MI) cuyo desafío principal estuvo centrado en la prevención de la comisión de delitos y la mejora de la imagen de la institución policial a partir (i) la participación de la comunidad organizada con capacidad de aporte desde un capital social construido, y (ii) en el involucramiento de otras instituciones con capacidad de aporte respecto a la seguridad pública y sus contornos.

Dentro de este programa se desarrollaron diferentes sub-programas como ser el fortalecimiento institucional de la Dirección Nacional de Prevención Social del delito (DNPSD) como órgano principal ejecutor; la creación de centros pilotos de prevención con anclaje territorial (CPP); el desarrollo de comisiones de seguridad barriales (CSB) con financiación de proyectos de iniciativa comunitaria con objetivos preventivos; puesta en marcha del proyecto de policía comunitaria (PC), entre otros. (Rivero, 2007).

Tabla I: Políticas de Seguridad Ciudadana (1990-2004) *

Año	Nombre de la política	Instituciones participantes	Descripción
1993	Dirección Nacional de prevención social del delito	MI, MSP, MTSS, Poder Judicial, Intendencias Municipales, INAME, ANEP, INJU y ONG's	Organismo ejecutor de la Comisión Nacional de Prevención del Delito, instancia asesora del Poder Ejecutivo presidida por el Ministerio del Interior
1995	Ley 16707 de Seguridad Ciudadana	Poder Ejecutivo, Legislativo y Judicial	Esta ley contó con el apoyo de todos los partidos políticos Como aspectos fundamentales se crean nuevas figuras delictivas y agravan las penas para algunas ya existentes. Una de las figuras delictivas creadas es el de i) violencia doméstica. Dentro de las modificaciones más relevantes se encuentran: La ii) reforma del código penal; reforma del código de la niñez e infancia; se establece el apoyo a las víctimas de delito.
1998	Instalación del Programa de Seguridad Ciudadana (PSC)	Ministerio del Interior; BID-PNUD	i) La fecha de inicio del Programa fue el 14 de marzo de 1998, fecha en que se firma el contrato y la fecha de cierre fue el 13 de diciembre de 2003 pero se extendió hasta el 2004. ii) El programa apunta a mejorar las capacidades del MI en materia de prevención del delito a través de la implementación de proyectos por parte de la Dirección Nacional de Prevención Social del Delito (DNPSD) iii) Apunta a reforzar los vínculos policía-comunidad y los vínculos intracomunitarios que apuntan a la prevención del delito integrando de forma activa a organizaciones de la sociedad civil y de la comunidad, así como instituciones públicas y privadas competentes en el tema.
1999	Proyecto "Comisiones de seguridad barrial" del PSC	Ministerio del Interior; BID-PNUD	Finalidad: mejorar la comunicación entre los ciudadanos y la Policía y procurar que ese mayor relacionamiento se traduzca en acciones concretas para la seguridad de la zona.
2000	Programa "Vecinos Alerta"	Ministerio del Interior	Estrategia de prevención comunitaria, mecanismo que apunta al fortalecimiento de los lazos de solidaridad entre los vecinos
2000	"Centros Pilotos de Prevención" del PSC	Ministerio del Interior; BID-PNUD	Centro de referencia para acciones locales en materia de prevención, coordinación y derivación. Servirían para probar estrategias de prevención

			del delito, coordinando a nivel local los servicios públicos y privados.
2001	Proyecto piloto “Policía Comunitaria” del PSC	Ministerio del Interior; BID-PNUD	Se establecieron dos centros: Ciudad Vieja y Cerrito de la Victoria con el fin de apuntando a mejorar la relación policía – comunidad.
2003	Plan piloto de seguridad en Montevideo	Jefatura de policía de Montevideo MI	Descentralización de los servicios policiales y fortalecimiento del sistema de patrullaje así como de la intensificación del relacionamiento con la comunidad

Fuente: De elaboración propia con base en González, Rojido, Trajtenberg, 2012

* No están incluidas algunas políticas en el área de la violencia doméstica

4. POLÍTICAS DE PREVENCIÓN DEL DELITO Y SEGURIDAD CIUDADANA (2005-2013).

En el año 2005, con el arribo del Frente Amplio (FA-EP-NM) al gobierno nacional, se designa al Dr. José Díaz como Ministro del Interior (2005-2007), en cuyo caso dentro del programa de cambios se planteó la reestructura administrativa; el fortalecimiento del área formativa; sistematización de datos, etc. Se puede señalar, también la comprensión de la Seguridad Ciudadana como derecho humano; un sistema de seguridad ciudadana efectivo y eficiente en el marco del respeto, protección y promoción absolutos de los derechos humanos (Lineamientos Programáticos, 2005:12)

El lineamiento estratégico en seguridad pública se apoyó en tres pilares: i) investigación sistemática de las principales dimensiones de la seguridad ciudadana; ii) Reorganización institucional del Ministerio del Interior y de la Policía Nacional y iii) Diseño e implementación de mecanismos de participación social de la ciudadanía en asuntos de seguridad (Sanseviero, 2006). Es en el marco de este tercer pilar que se diseña y se implementa el proyecto Mesas Locales de Convivencia y Seguridad Ciudadana (MLCSC).

El involucramiento de la comunidad en materia de prevención del delito y convivencia se vincula directamente con los niveles de inclusión, participación, solidaridad y creatividad de una sociedad. Por tanto, la participación de la comunidad en aquellos espacios en materia de prevención del delito y convivencia debe estructurarse de acuerdo a definiciones precisas en torno a: i) los objetivos y límites específicos; ii) la

forma de organización de estas instancias y los mecanismos de selección de sus integrantes y los mecanismos de fortalecimiento de democracia interna y iii) las modalidades que propendan a facilitar y/o estimular la participación en estos asuntos (Faroppa, 2011).

En definitiva, esta innovación institucional (MLCSC) se orienta a formas de participación de la ciudadanía activa con la finalidad de construir, aportando de manera crítica y colectiva, un relato en torno a los conflictos de seguridad y convivencia, las maneras en que estos afectan a la localidad, y las estrategias apropiadas para resolverlos. Estas intervenciones, siempre en el marco de la “complementariedad”, con las limitaciones adecuadas que no lesionen el ejercicio de la función policial.

A partir del año 2007, asume la responsabilidad ministerial Daisy Tourné y dentro de su gestión se ubica la apuesta al fortalecimiento del programa Policía Comunitaria (PC) en el territorio nacional, como modelo policíaco de proximidad y de “solución de problemas” en el marco de la estrategia “ Plan Integral de Seguridad Ciudadana”. En este sentido, el desarrollo de este modelo, implica la i) intensificación de la relaciones entre la institución policial y la comunidad en el ámbito local; ii) el fortalecimiento de los vínculos con otras instituciones y agencias que desarrollan sus actividades en el ámbito local y iii) su consecuente complejización y ampliación de funciones.

En el año 2009, dentro de la gestión del ministro Eduardo Bonomi se implementa el proyecto Escuela de Seguridad Ciudadana (ESC) en el departamento de Canelones (se extiende a Montevideo en el año 2011) con la finalidad de formar “promotores en seguridad” en el ámbito local. La captación de los “referentes comunitarios” es responsabilidad de la PC, supervisados por los jefes de zona. Dentro de los componentes formativos se pueden ubicar: i) el funcionamiento de la comisaría; ii) Consumo de drogas y denuncia de comercialización de las mismas; iii) marco legal de la actuación policial; iv) Policía Comunitaria, funciones y cometidos; v) violencia doméstica; vi) seguridad vial; vii) manejo defensivo ante situaciones de delito; viii) Mesas Locales de Convivencia y Seguridad Ciudadana Proyecto Seguridad Ciudadana, 2012).

Tabla II: Políticas de Seguridad Ciudadana (2005-2013)

Año	Nombre de la política	Instituciones participantes	Descripción
2006	Proyecto “Mesas Locales de Convivencia y Seguridad Ciudadana” (MLCSC)	Ministerio del Interior; BID-AECID	Espacio de participación, articulación y coordinación comunitaria e institucional junto a la policía en materia de prevención y de situación el delito y la violencia en el ámbito local.
2008	Proyecto desarrollo “Policía Comunitaria” (PC)	Ministerio del Interior; BID	Proyecto orientado a la consolidación de un modelo de “proximidad” (modelo policial orientado a la solución de problemas) que apunta al fortalecimiento del vínculo policía-comunidad, basado en la interacción y aprendizajes mutuos que permita articular acciones en materia de prevención local del delito.
2008	Plan Integral de Seguridad Ciudadana	MI, MSP, MVOTMA, MIDES, MEC, MEF, OPP, JND	Coordinación interinstitucional del Estado con la finalidad de abordar de manera integral el delito y sus causas, diseñado desde el ámbito del Consejo de Ministros.
2009	Proyecto “Escuela de Seguridad Ciudadana” (ESC)	Jefatura de Policía de Canelones	Proyecto orientado a la formación de “promotores en seguridad ciudadana” teniendo la Policía Comunitaria la función de “captación” de los participantes, promoviendo el acercamiento de los referentes comunitarios de la localidad. Estos promotores se transforman en potenciales integrantes de las MLCSC.
2010	Acuerdo interpartidario sobre seguridad pública	Comisión parlamentaria de Seguridad pública	Se define a la Seguridad pública como una política de Estado. Los objetivos acordados son: i) Mayor presupuesto para mejoras en los recursos, capacitación, adquisición de tecnología; ii) Extensión territorial de la Policía Comunitaria (PC); iii) En materia de participación ciudadana, profundizar el programa de Mesas Locales de Convivencia y Seguridad Ciudadana (MLCSC). Mejora en la calidad de espacios públicos; iv) Reforma del código penal y procesal penal; reforma de ley orgánica policial. v) Otros aspectos vinculados a violencia doméstica.
2011	Extensión del Proyecto “Escuela de Seguridad Ciudadana” (ESC)	Jefatura de Policía de Montevideo	A partir de la experiencia en el departamento de Canelones se extiende al departamento de Montevideo.
2012	Programa de Gestión Integrada Local de Seguridad Ciudadana	Ministerio del Interior; BID	Objetivo: Contribuir a la disminución del delito violento contra la propiedad y contra las personas en la ciudad de Montevideo, mediante acciones focalizadas de prevención y control en tres territorios y sus poblaciones vulnerables. Los objetivos específicos son: (i contribuir a incrementar la eficacia de la fuerza policial para la prevención y

			<p>esclarecimiento de delitos en los territorios seleccionados y su población vulnerable; y (ii) contribuir a incrementar la reinserción social de menores de edad con altos factores de riesgo asociados a conductas violentas en las áreas de influencia del programa</p>
2012	Estrategia por la vida y la convivencia	<p>MI, MSP, MVOTMA, MIDES, MEC, MEF, OPP, JND Poder Judicial; Poder Legislativo</p>	<p>Conjunto de acciones desde el ámbito del estado que tienen por objetivo garantizar la plena vigencia de los derechos ciudadanos para la mejora de la convivencia social basadas en un enfoque centrado en tres definiciones claves: el ejercicio de la autoridad; la práctica de la reciprocidad y el desarrollo de la convivencia.</p> <p>Ámbitos de acción: i) Normativo: fondo nacional de indemnización a las víctimas de delitos violentos; Agravamiento de las penas en caso de corrupción policial y tráfico de pasta base; Modificaciones al Código de la Niñez y de la Adolescencia en lo que refiere a la normativa que rige para los menores infractores; Código de Procedimiento Penal; Creación de juzgados de faltas y Ley de faltas; Creación de dispositivos judiciales especializados en el narcomenudeo; Legalización regulada y controlada de la marihuana ii) Espacios públicos: Fortalecimiento en infraestructura en aquellas localidades que no cuentan con espacios públicos y/o con espacios públicos deficitarios.</p> <p>iii) Abordaje integral de personas afectadas por el consumo problemático de Drogas. iv) Dotación de más recursos Violencia Doméstica. v) Medios de Comunicación. vi) Mejoramiento de la eficacia y la transparencia policial vii) Fortalecimiento de los centros de mediación.</p>
2013	Proyecto piloto "Mi Comisaría"	Ministerio del Interior	Mejoras en infraestructura de las comisarías; instalando servicios como cajeros automáticos y mejora en la atención ciudadana.

2013	Proyecto “7 Zonas”	MIDES; MI	<p>Iniciativa de trabajo en barrios de alta vulnerabilidad social y económica, y con problemas de seguridad y convivencia. Comprende 7 zonas: cuatro zonas de Montevideo (Marconi, Cantera del Zorro, Chacarita de los Padres y Santa Teresa, y Barrio Ituzaingó) dos en la ciudad de Las Piedras: Vista Linda y Obelisco, y Villa Manuela en Barros Blancos.</p> <p>El plan diferencia 5 niveles de acción: acceso o pertinencia de la vivienda; niveles educativos referidos a la culminación de ciclos y calificación para el trabajo; la inserción en el mercado laboral; el acceso a los servicios de salud, y el acceso a los servicios de cuidados.</p> <p>Otros componentes de este plan refieren al fortalecimiento de la infraestructura social en las siete zonas y al mejoramiento de la trama urbana. También se reforzarán, con la participación del Ministerio del Interior, los recursos humanos vinculados a mejorar la convivencia ciudadana y los problemas de seguridad, que incluyen situaciones de vandalismo y erradicación de basurales, entre otras cosas.</p>
------	--------------------	-----------	--

Fuente: De elaboración propia.

5. PROGRAMAS DE PREVENCIÓN Y SEGURIDAD CIUDADANA DEL MINISTERIO DEL INTERIOR (2005-2013)

La política de prevención y seguridad ciudadana define un esquema en el que la participación comunitaria es funcional a estos programas. Evidentemente, en este esquema de previsión del delito y de resolución de conflictos de convivencia, la participación no viene a sustituir las competencias inherentes a las agencias estatales en materia de prevención y represión, sino que constituyen un complemento a partir de que dentro de la misma comunidad existe un valioso capital social constituido por organizaciones, asociaciones de vecinos, redes, grupos de interés, etc., basados en relaciones de confianza y reciprocidad, lo que les permite disponer de un mayor potencial para intervenir sobre los factores de riesgo de tipo cultural, social y económico, a través de actividades dirigidas a la prevención comunitaria y situacional de la violencia intracomunitaria y el delito, favoreciendo además procesos tendientes a la resolución pacífica de los conflictos interpersonales o grupales. (Faroppa, 2009).

En este marco, el Ministerio del Interior define tres programas concretos con el objetivo de incluir los aportes de la comunidad en diagnósticos participativos y en actividades coordinadas en materia de prevención y de situación del delito, que apunta no solo a mejorar la calidad de las intervenciones en materia de seguridad ciudadana por parte de la policía sino también mejorar el relacionamiento recíproco entre esta institución y la sociedad.

En el año 2006, a partir del apoyo del Banco Interamericano de desarrollo (BID) y la Agencia de Cooperación Española (AECID), se instrumenta el proyecto Mesas Locales para la Convivencia y Seguridad Ciudadana (MLCSC), con la finalidad de atender y coordinar desde el ámbito local un espacio de participación, articulación y coordinación comunitaria e institucional junto a la policía en materia de prevención y de situación el delito y la violencia.

En el año 2008, se implementa el proyecto Policía Comunitaria (PC), con la finalidad de mejorar la imagen y reparar el vínculo deteriorado entre la sociedad y la institución policial y en el año 2011 se estrena la Escuela de Seguridad Ciudadana

(ESC), con la finalidad de formar promotores en seguridad ciudadana dentro de la comunidad con el doble objeto de, por un lado mejorar el relacionamiento con la población civil y, por otro, alentar a que estos promotores participen en la MLCSC.

En correspondencia con la presentación preliminar de los tres programas (MLCSC, PC y ESC) en materia de prevención del delito y convivencia en el ámbito local que confluyen en la órbita del MI, cabría preguntarse si estos se interrelacionan, por un lado, en el marco de un estrategia conjunta, y por otro, si existe una estructura de organización que permita el desarrollo de acciones vinculantes y coordinadas en el marco de una planificación común; si bien no es propósito de este trabajo dar respuesta a estos cuestionamientos, no obstante, se dejarán planteadas algunas aproximaciones del vínculo que poseen estos programas.

Los programas MLCSC, PC, ESC estarían agrupados dentro de una misma categoría según se desprende de las afirmaciones del Ministro de Bonomi en comparecencia realizada en comisión de presupuesto de la cámara de senadores en el año 2011: “En materia de participación ciudadana y programas sociales, se continuó desarrollando las **Mesas Locales de Convivencia y Seguridad Ciudadana**. [...] Junto con Mesas Locales de Convivencia y Seguridad Ciudadana se han creado **Escuelas de Seguridad Ciudadana** [...] Desde la Escuela Nacional de Policía se trabajó en la elaboración del Programa Nacional de **Policía Comunitaria** que replica un mismo modelo para la figura del agente comunitario, a partir de un exhaustivo estudio de la evolución de la policía comunitaria a nivel global, regional y nacional. (Bonomi. 2011).

Inclusive en el marco de la memoria anual 2011 del MI, se concibe a estos programas con el propósito de construir canales de participación activa de los actores, tanto comunitarios como institucionales en un territorio dado, que permitan articular iniciativas de prevención del delito y de convivencia: “La convivencia es el concepto clave para que la inseguridad subjetiva se convierta en seguridad objetiva. El agente comunitario y las mesas de convivencia y seguridad ciudadana son los protagonistas de un cambio en marcha [...] Un fuerte impulso a una política que, a través de la participación popular, genera un diálogo constructivo entre la policía, el Estado y la gente [...] Para fortalecer aún más este proyecto, se han creado “Escuelas de Seguridad Ciudadana”. (Ministerio del Interior, 2011).

En síntesis, Dentro de los objetivos fundamentales se ubican: i) mejorar el vínculo entre la comunidad y la institución policial con la finalidad de que participe en la prevención del delito; ii) cooperar en el fortalecimiento de redes que apuntan a la convivencia ciudadana; iii) cooperar en la creación de un “relato local común” del delito y de la violencia intracomunitaria, pues los conflictos en cada localidad tiene singularidades propias.

Figura I: Programas de prevención y seguridad ciudadana del MI



Fuente: De elaboración propia

6. PROGRAMA MESAS LOCALES DE CONVIVENCIA Y SEGURIDAD CIUDADANA (MLCSC)

6.1 Definición de las MLCSC.

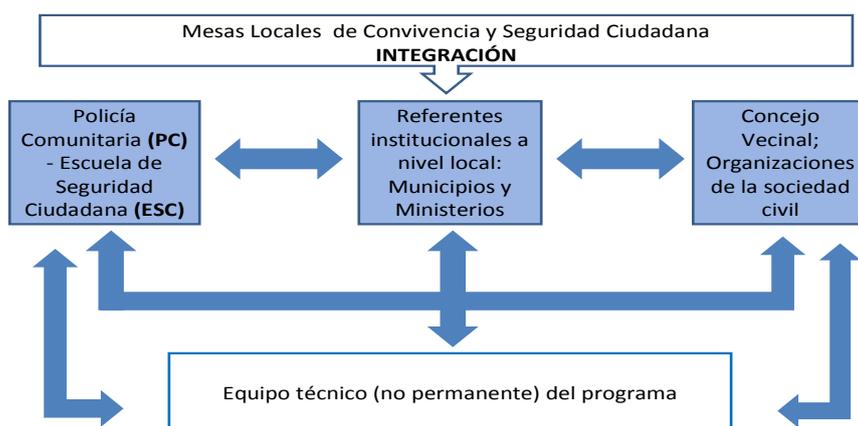
Las MLCSC constituyen una herramienta en construcción que permite conjugar la participación que aporta estado de situación (diagnóstico participativo); permite analizar y profundizar la multicausalidad de factores detrás de estos fenómenos sociales; y alienta a concretar a nivel local (territorio) acciones articuladas bajo la responsabilidad de los actores institucionales tanto nacionales como departamentales. (PNUD, 2008)

Son un espacio de participación e intercambio entre diferentes actores sociales para trabajar en los temas relacionados con la seguridad y la convivencia desde una mirada local. en el marco de una política participativa orientada a la identificación y sugerencias (diagnóstico participativo) en la solución de problemas de seguridad y convivencia de común afectación por parte de los ciudadanos y de las instituciones referentes (Ministerio del Interior,2010). De esta manera, y a partir de un esfuerzo de búsqueda, ordenamiento y análisis de información pertinente, se puede llegar a un análisis de situación del conjunto de dimensiones problemáticas existentes en el territorio delimitado para poder determinar las condiciones de la seguridad ciudadana de una forma espacialmente acotada. (Faroppa: 26)

6.2 Integración de las MLCSC.

Cada MLCSC es integrada por: i) Representantes del MI (comisarios seccionales, policía comunitaria; ii) Representantes del gobierno local (se puede apreciar la presencia de personal técnico de los CCZ), iii) Representantes de otras instituciones públicas (se integran a partir de los conflictos identificados); iv) Representantes de organizaciones sociales locales y vecinales (ong's, concejos vecinales, comisiones barriales, etc), v) Equipo técnico del programa (actor no permanente).

Figura II: Integración de las MLCSC



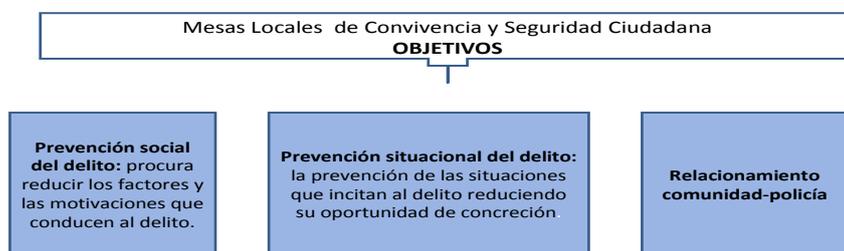
Fuente: De elaboración propia

6.3 Objetivos y Metodología de las MLCSC.

En el marco de la seguridad ciudadana como política se vienen desarrollando una serie de estrategias, dentro de las cuales se encuentra el programa MLCSC que se ocupa de desarrollar diagnósticos participativos para el abordaje de los conflictos de convivencia y seguridad ciudadana en el ámbito local.

Se pueden definir sus objetivos y metodología a partir de las siguientes figuras

Figura III: Objetivos de las MLCSC



Fuente: De elaboración propia

El objetivo es realizar un **diagnóstico participativo** de los problemas de convivencia y seguridad, establecer prioridades y consensos para una acción de conjunto, y elaborar compromisos con metas definidas y cronogramas, además de validar dichos compromisos con los representantes locales y ejecutar los compromisos de acuerdo a las metas y el cronograma. **Las MLCSC evaluarán y realizarán un seguimiento** del cumplimiento del acuerdo con la comunidad.

El objetivo de la política definida, **apunta a gestionar una serie de medidas coordinadas** respecto al cumplimiento de la ley –que asegure la convivencia y reduzca el temor a ser víctima de un delito, y de prevención social, **a través de programas multisectoriales** que atiendan situaciones de vulnerabilidad y aborden las causalidades sociales del delito. En este sentido, el Ministerio del Interior y los Gobiernos Municipales, junto a otros organismos del Estado como el Ministerio de

Desarrollo Social, coordinan en estos ámbitos un conjunto de acciones y programas dirigidos a atender los factores que contextualizan situaciones de vulnerabilidad social. (OEA, 2008)

Figura IV. Metodología de la intervención de las MLCSC



Fuente: De elaboración propia

6.4 Tipología de las MLCSC.

Las MLCSC para dar cuenta de los objetivos planteados por el proyecto requieren, a priori, de la participación equilibrada de actores que la integran así como del enfoque que debe predominar en la elaboración de propuestas y en la modalidad de intercambio entre los mismos. No obstante, en la práctica, se pueden observar la predominancia en la integración de algunos actores sobre otros y/o de cierto enfoque distorsionado en la formulación de iniciativas. Es así que se puede construir una tipología de MLCSC definidas como i) de mayor participación comunitaria; ii) de mayor demanda comunitaria; iii) de mayor participación institucional y iv) aquellas que son inestables en su continuidad o de reciente formación para poder agruparlas dentro de las tres categorías anteriores.

Una definición más aproximada es la que define el propio programa:

i) Mesas que funcionan como **espacios participativos de construcción colectiva de soluciones en convivencia y seguridad**, por medio de intervenciones de corte espacial acordes a las demandas vecinales y los objetivos del programa. Estas mesas representan un porcentaje pequeño sobre el total de la activas y, generalmente, alcanzan este estado transitando un proceso de intercambio de ideas y maduración colectiva. En el territorio, salvo alguna excepción, éstas suelen ubicarse en barrios de clase trabajadora y/o desfavorecida (Ministerio del Interior, 2010)

ii) Mesas que funcionan como **espacios de demanda y exigencia de seguridad**. Las relaciones comunidad –instituciones proveedoras de seguridad operan en un sentido de “contribuyente-estado”. (Ministerio del Interior, 2010)

iii) Mesas como **espacios de participación institucional** (con escasa o nula participación vecinal) con el propósito de promover la sinergia interinstitucional en acciones intersectoriales. (Ministerio del Interior, 2010)

Tabla III: MLCSC de Participación Comunitaria en el departamento de Montevideo (Mayo, 2013)

Año	Nombre de MLCSC	Seccional involucrada
2008	Punta Gorda	11,14
2010	La Teja	19
2010	Unión	15
2011	Sayago	19
2011	Casavalle (CH 80 y 88)	12
2011	Santiago Vázquez	20
2011	Villa Dolores	9
2011	Villa García	18
2011	Punta Rieles	16
2011	Punta Rieles, barrio” nueva España”	16
2012	Puntas de Manga	17,18
2012	Bella Italia	16
2012	Jardines del Hipódromo	16
2012	Reducto	6
2012	Nuevo Sarandí	23
2012	Tres ombúes	19
2012	Nuevo Paris (1)	19
2012	Piedras Blancas	17

Fuente: De elaboración propia

Tabla IV: MLCSC de Participación Institucional en el departamento de Montevideo (Mayo, 2013)

Año	Nombre de MLCSC	Seccional involucrada
2012	Lavalleja	8
2007	Cerrito de la Victoria	12
2007	Goes	6,13,12
2007	Malvin Norte (Facultad de Ciencias)	15
2007	Prado	7
2008	Villa Española	15

Fuente: De elaboración propia

Tabla V: MLCSC de Demanda Comunitaria en el departamento de Montevideo (Mayo, 2013)

Año	Nombre de MLCSC	Seccional involucrada
2009	Malvin Sur	11
2011	Carrasco Norte	14
2007	Ciudad Vieja	1
2007	Colón	21
2010	Paso de la Arena	23
2011	Pocitos Nuevo	9,10,11
2011	Punta Carretas	10

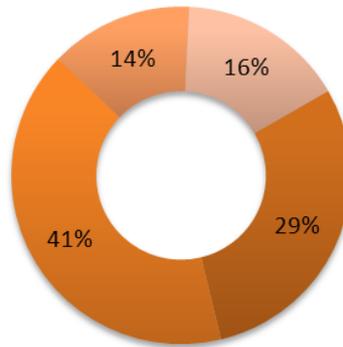
Fuente: De elaboración propia

Tabla VI: MLCSC Inestables y/o recientes en el departamento de Montevideo (Mayo, 2013)

Año	Nombre de MLCSC	Seccional involucrada
2012	Aguada	4
2006	Cerro	24
2012	Nuevo Paris (2)	19
2013	Malvin Norte (Complejo Euskalerría)	15
2013	Bonomi	12,17
2012	Camino Maldonado kmt 16	18
2012	Vista linda	25
2012	Aires Puros	12
2013	Las Acacias	12
2012	Punta de Manga (2)	17
2013	Barrio Municipal 17-Gruta de Lourdes	17
2013	Palermo	5

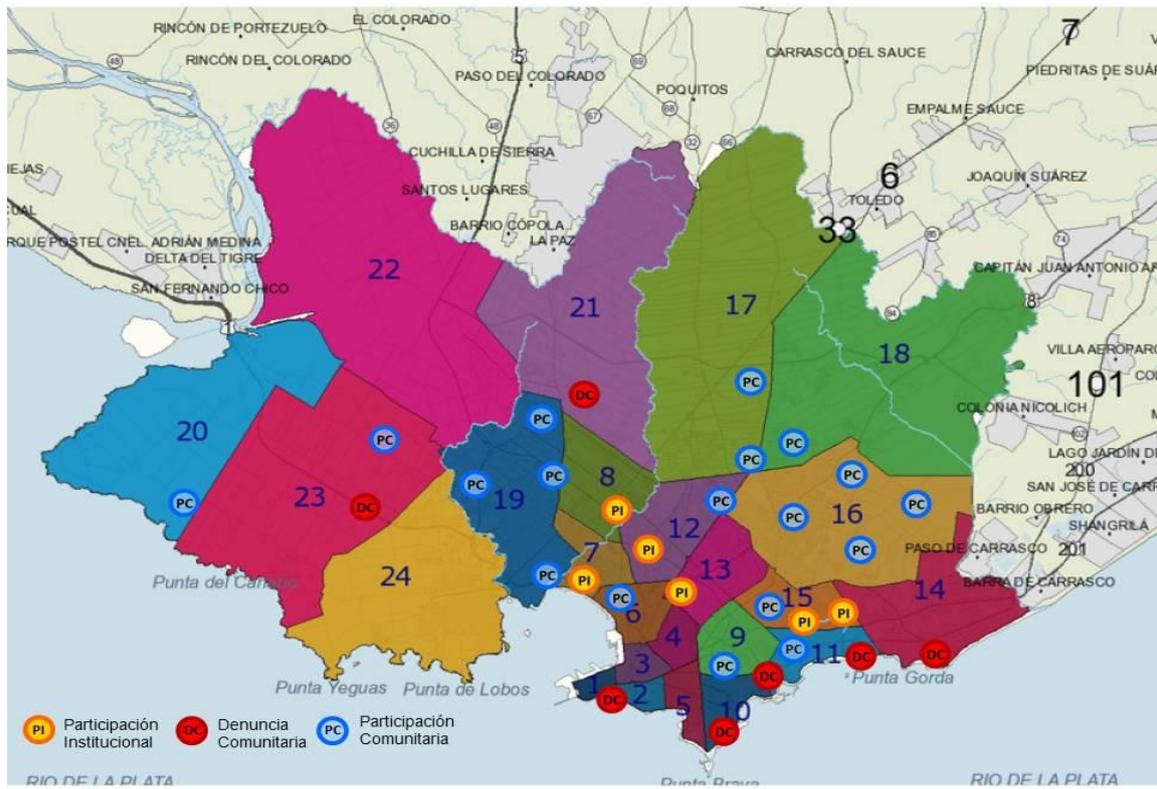
Distribución por Tipo de MLCSC en el departamento de Montevideo a Mayo 2013

■ Inesrables y/o recientes ■ Participación comunitaria
■ Participación institucional ■ Demanda comunitaria



Fuente: De elaboración

Figura V. Distribución seccional de las MLCSC por tipo en el departamento de Montevideo a Mayo 2013



Fuente: De elaboración propia

BIBLIOGRAFÍA

Dammert, Lucía. 2004. “Participación comunitaria en prevención del delito en América Latina ¿De qué participación hablamos?”. En L. Dammert (editores) *Seguridad ciudadana: experiencias y desafíos*, editado por Valparaíso, Chile PNUD, Pp. 156-170.

Gonzalez, Patricia. 2003. “Seguridad Ciudadana.” *Cuadernos de seguridad ciudadana* n° 2: 130-165.

Eijkman, Quirine. 2007 “El largo camino hacia la Policía Comunitaria: Las estrategias de derechos humanos para la policía en Costa Rica”, *Cuadernos de ciencias sociales* n° 145: 1-70.

Ministerio del Interior “Informe de gestión, Memoria anual Marzo-Diciembre 2010”

Seminario/ponencia “BID: Una década generando conocimiento y apoyo a la gestión de la seguridad pública y ciudadana”, 2004.

Tudela, Patricio “Concepto y orientaciones para política de seguridad ciudadana” en Centro de Investigación y desarrollo policial (CIDEPOL). Santiago de Chile- Chile, 2003.

Rivero, Viriginia “Descripción y evaluación del programa de seguridad ciudadana: ¿una solución al problema de la violencia y la criminalidad? (1998-2004)”. 2005

“Gobernabilidad local, convivencia y seguridad ciudadana: marco para la acción”. Programa de las naciones unidas para el desarrollo – PNUD proyecto regional de gobernabilidad local en américa latina gobernabilidad, 2008

“Documento de consenso”, Comisión interpartidaria de seguridad pública, 2010

“Estrategia por la vida y la convivencia”, PRESIDENCIA DE LA REPÚBLICA, 2012

Faroppa, Juan “La gestión local de la seguridad ciudadana y la convivencia desde un enfoque de derechos humanos”, 2009

Alberich Tomás “Investigación - Acción Participativa y Mapas Sociales”, 2007

Veneziano, Alicia “Análisis de Redes Intergubernamentales de las leyes de descentralización en Uruguay: por primera vez existen Municipios”, 2011

Veneziano, Alicia “descentralización participativa: el caso de Montevideo” en Laurnaga, Maria E. (comp) Elecciones locales y departamentales, liderazgos y descentralización en Uruguay. EBO/ICP, Montevideo, 2001.

Veneziano, Alicia “La participación ciudadana en la descentralización de Montevideo: aprendizajes y reflexiones desde los noventa”, en Revista Uruguaya de Ciencia Política - Vol. 17 N°1 - ICP – Montevideo, Uruguay.

Caferatta, Fernando y Lenarduzzi, Julieta, “Informe Nacional Uruguay Estudio de la Seguridad Pública y Privada”, OEA, Departamento de Seguridad Pública, 2008.

“Plan Nacional de Seguridad Ciudadana” en Secretaria Técnica de Seguridad ciudadana del Ministerio del Interior del Perú. Lima, Perú. 2013

Jordana, Jacint “Las relaciones intergubernamentales en la descentralización de las políticas sociales” en Descentralització i Polítiques Socials a Amèrica Llatina: Dilemes polítics i estratègies de gestió pública, Universitat Pompeu Fabra

Sanseviero, Rafael y López Graciela “Seguridad ciudadana: Informe Uruguay”



Facultad de
Ciencias Sociales



UNIVERSIDAD
DE LA REPÚBLICA
URUGUAY