

XXVII Congreso de la Asociación Latinoamericana de Sociología. VIII Jornadas de Sociología de la Universidad de Buenos Aires. Asociación Latinoamericana de Sociología, Buenos Aires, 2009.

Estrategias de abordaje de la seguridad humana en la gestión municipal. Un análisis situacional desde la perspectiva de los actores.

Mario Siede.

Cita:

Mario Siede (2009). *Estrategias de abordaje de la seguridad humana en la gestión municipal. Un análisis situacional desde la perspectiva de los actores. XXVII Congreso de la Asociación Latinoamericana de Sociología. VIII Jornadas de Sociología de la Universidad de Buenos Aires. Asociación Latinoamericana de Sociología, Buenos Aires.*

Dirección estable: <https://www.aacademica.org/000-062/314>

Acta Académica es un proyecto académico sin fines de lucro enmarcado en la iniciativa de acceso abierto. Acta Académica fue creado para facilitar a investigadores de todo el mundo el compartir su producción académica. Para crear un perfil gratuitamente o acceder a otros trabajos visite: <https://www.aacademica.org>.

Estrategias de abordaje de la seguridad humana en la gestión municipal

Un análisis situacional desde la perspectiva de los actores

Mario Siede

Carrera de Ciencia Política FTS

Universidad Nacional de Entre Ríos

mario.siede@gmail.com

1. Introducción

Este trabajo se propone presentar elementos y reflexiones del recorrido realizado por el Municipio de Unquillo, Córdoba, Argentina, a partir del reconocimiento de los problemas de la seguridad de los ciudadanos/os por parte del Intendente y del equipo de gestión.

Se describen los enfoques conceptuales y metodológicos y el posicionamiento de la gestión municipal frente al tema de la seguridad humana (SH) dirigidos al diseño de estrategias de abordaje que permitan dar respuestas desde las competencias y capacidades de un gobierno local. El proceso permitió establecer una amplia agenda pública local en SH y el involucramiento de diversas áreas de gobierno y la participación y corresponsabilidad de organizaciones de la sociedad civil y otros actores sociales.

La Constitución Nacional de Argentina delega el poder de policía a los gobiernos provinciales y los faculta para organizar las fuerzas de seguridad para mantener el orden público y colaborar con el poder judicial. Esta normativa establece que la prevención y represión del delito es competencia

provincial y, por lo tanto, pone límites a los gobiernos municipales para atender a los asuntos de la seguridad pública, estricto sensu.

No obstante esta normativa, la vida de los ciudadanas/os se desarrolla como una experiencia que tiene su devenir en el locus municipal, dado que las oportunidades y necesidades que se despliegan en los barrios y vecindarios de la ciudad. Así, los municipios se han transformado en receptores de complejas y crecientes necesidades de la población, entre las que se incluye la de la seguridad. A las tradicionales competencias se han sumado asuntos relativos al empleo, a la contención social, a la obra pública y a la gestión de los problemas que la vida social va colocando en ese espacio de contacto directo, o primer contacto entre las necesidades y demandas y autoridades de gobierno.

Para atender las demandas relacionadas con la seguridad es que se han constituido cuerpos de agentes municipales llamados de seguridad ciudadana o guardias urbanas a los que se presenta como la contribución municipal para la atención y servicio de las cuestiones de seguridad. Sin embargo, estos cuerpos asumen de hecho una gran cantidad de funciones que, sin un plan claramente establecido, terminan por abarcar desde la atención de animales en la vía pública a cumplir el rol de bomberos, desde dar respuestas en línea a demandas de ayuda por riñas en los barrios hasta ser custodios de alarmas de barrios privados.

Esos esfuerzos del Municipio no eran acompañados por una percepción de mayor seguridad por parte de la ciudadanía, empeorado esto al percibirse la falta de claridad en las competencias de los miembros del Cuerpo de Seguridad Ciudadana (CSC) frente a determinadas situaciones.

A ello debe agregarse los constantes problemas de falta de articulación vertical entre la Policía de la Provincia, pautada por la lógica de las políticas del nivel provincial, y las demandas de los intendentes de la región.

2. El desafío y el enfoque de la seguridad desde la gestión municipal

Frente a este cuadro de situación se hizo necesario encontrar los marcos conceptuales y los dispositivos metodológicos de gestión para que, no solo el CSC sino todo el equipo técnico municipal pudiera aportar a la seguridad de los ciudadanas/os de Unquillo.

Desde una perspectiva democrática, diseñar e implementar una política y un plan de acción para atender a las demandas de mayor seguridad, debería incluir la participación de la población y de sus fuerzas organizadas, y responder a las sensaciones y situaciones que en relación con la seguridad en la ciudad se percibieran. Al mismo tiempo, el contar con mayor seguridad se planteaba como una necesidad relativa a bienes, derechos y servicios individuales, pero también como una necesidad social relativa a las condiciones de desarrollo de la vida social y productiva en su conjunto. Por otro lado, estas percepciones se experimentan fundamentalmente en el cotidiano, en el presente de la vida de la población, lo que la hace merecedora de una respuesta actual y futura al mismo tiempo.

Frente a estos desafíos se optó por la definición de SH entendida como la preocupación por la calidad de vida y la dignidad humana en términos de libertad, acceso al mercado y oportunidades sociales, tal como la define el Informe de Desarrollo Humano del PNUD (PNUD 1994).

Con esta definición se produce un corrimiento de eje para la comprensión de la seguridad, pasando del Estado y el aseguramiento de la paz social a un enfoque que se centra en garantizar las condiciones mínimas para que las personas tengan y se sientan seguras en el contexto de sus comunidades.

Desde este enfoque, la cuestión de la SH involucra a la gestión local en tanto que ésta se expresa en todas las situaciones de la vida cotidiana de los ciudadanos. Este concepto de seguridad comprende la prevención y represión del delito (de competencia provincial) pero lo amplía a otras dimensiones, involucrando muchos aspectos de la vida de una comunidad. Sobre estos aspectos los gobiernos locales tienen ingerencia, y sus acciones pueden ser más efectivas para el logro de ciudades seguras, cuando todos los ciudadanos se involucran – desde el ejercicio de sus derechos y obligaciones – para el logro de una convivencia armónica.

Este concepto es uno de los pilares en los que se fundamenta el paradigma del Desarrollo Humano Sustentable (DHS), que hace referencia a las condiciones materiales, sociales, políticas y culturales que permiten la satisfacción permanente y creciente de las necesidades de los hombres y mujeres.

Para enfrentar la inseguridad humana, se debe tender a la eliminación de las grandes amenazas que como la pobreza, el hambre, la enfermedad y los desastres ambientales, impiden acceder a mejores condiciones de vida.

Entendida bajo este enfoque la inseguridad puede ser producto de un proceso lento a lo largo de un período de tiempo extenso o producto de una emergencia abrupta o estrepitosa, tales como un desastre natural. Las amenazas a la SH se expresan en lo económico, lo alimentario, en la salud, en la persona, en el ambiente en la comunidad y en la cultura, y finalmente en la política. (PNUD:1994).

3. Posicionamiento para el diseño de una estrategia de SH

Ante la decisión política de diseñar estrategias que permitieran trabajar la noción de SH desde las competencias y posibilidades de la gestión municipal, el equipo externo y el local elaboraron los ejes centrales que permitirían un posicionamiento desde donde se diseñaría una estrategia y un Plan Integral de SH.

Los ejes propuestos para posicionar y acordados por el equipo local fueron:

- Desarrollo humano sustentable
- Gobernabilidad democrática
- Enfoque multiactoral, estratégico e inclusivo
- Abordaje multidimensional de la seguridad humana

- **Desarrollo humano sustentable**

El DHS se entiende como garantía de un status individual, familiar y grupal mínimo, necesario para contar con el capital humano y social indispensable para cualquier desafío o circunstancia de la vida humana en sociedad. Este status mínimo debe posibilitar la expansión de las potencialidades humanas y ampliar las oportunidades para ello, al tiempo que estas no pongan en riesgo las oportunidades de las generaciones futuras.

- **Gobernabilidad democrática**

Se entiende por tal a las relaciones que se establecen entre el gobierno y la sociedad en las que predominan el respeto por las reglas de juego de la democracia. Para ello los actores deben participar y ser representativos como condición de posibilidad de acuerdos legítimos y de su involucramiento en la construcción y respeto por las decisiones y las reglas.

Estos acuerdos se propusieron desarrollar modelos de gestión asociada y corresponsabilidad (público-público y público-privada) en la gestión local, los que requieren condiciones de transparencia y monitoreo social de la gestión para la construcción de confianza y consensos.

- **Enfoque multiactoral, estratégico e inclusivo**

La multidimensionalidad del enfoque de SH planteado considera que la seguridad es una construcción social que requiere de todos los actores sociales locales, así como de todos los sectores y áreas de gobierno que conforman la gestión. Por ello esta propuesta se despliega a partir de una mirada inclusiva y un enfoque estratégico.

La “mirada inclusiva” se entiende a partir de la comprobación de que el otro es siempre diverso. De allí se desprende que se debe reconocer, conocer y aceptar al otro tal como es, que el otro son “todos/as” y tienen derechos. La no discriminación y la no estigmatización son condiciones necesarias para el diálogo y la inclusión, siendo la participación indispensable en tanto que “todos/as” somos necesarios/as para sentirnos y estar seguros/as.

El “enfoque estratégico” procura aumentar las posibilidades de identificar las líneas de acción viables para una intervención exitosa, realizando intervenciones en el presente pensando en el mediano y largo plazo y ampliando los grados de libertad en las acciones del plan.

- **Abordaje multidimensional de la SH**

El enfoque de la SH supone condiciones sociales y marcos regulatorios para desarrollar las dimensiones que la conforman en lo económico, lo alimentario, en la salud, en la persona, en el ambiente, en la comunidad y en la cultura, y en la política.

Este enfoque multidimensional de la SH está vinculado a la calidad de vida ya que incide en la experiencia vital de las personas y grupos sociales, y está también vinculada al crecimiento económico, en la medida que incide en las condiciones que favorecen la generación de valor.

Por ello, la seguridad humana se relaciona con las posibilidades de una democracia efectiva y de una ciudadanía plena.

Desde un punto de vista más operativo esta multidimensionalidad se considero de la siguiente forma:

- La dimensión política, referida al respeto de los derechos de las personas.
- La dimensión socioeconómica, relacionada con las situaciones de exclusión e inclusión social.
- La dimensión cultural, referida al respeto de la diversidad y convivencia entre los grupos sociales.
- La dimensión subjetiva, que es el resultado de las percepciones subjetivas acerca de las dimensiones antes señaladas.

4. Avanzando hacia un análisis de situación de la SH

Partiendo de este posicionamiento, la construcción de la estrategia estuvo orientada por los siguientes ejes a ser debatidos de forma participativa:

- Problematización de los conceptos de seguridad (amplia y restringida)
- Comprensión de la transversalidad del concepto de SH para pensar desde allí las políticas locales.
- Generación de instancias de articulación intersectorial y multiactoral.

Problematizando la idea de seguridad para delimitar campos de acción

Se propuso partir de la consideración de definiciones de seguridad que no son contradictorias pero que dejan la posibilidad de descubrir alcances diferentes y campos de acción diversos para atender a su consecución. Dos definiciones amplias en las que la multidimensionalidad queda evidenciada y una definición restringida en la que se estrechan las dimensiones y, al mismo tiempo las posibilidades de intervención desde el nivel local se reducen.

Este ejercicio, realizado por todos los actores en talleres y grupos de discusión, resultó tener una alta capacidad de esclarecimiento de las percepciones propias de cada actor y vislumbrar campos de acción en los que tanto el gobierno local como la sociedad civil tenían posibilidades de participar e incidir.

Cuadro 1

<p>SH (Definición amplia 1)</p> <p>La SH se define como la preocupación por la calidad de vida y la dignidad humana en términos de libertad, acceso al mercado y oportunidades sociales. (ILPES -1998).</p>	<p>Amenazas a la SH (1)</p> <ul style="list-style-type: none"> • Falta de oportunidades • Desempleo • Pobreza • El hambre • El deterioro ambiental • La represión política • Violencia • Criminalidad • La drogadicción
<p>SH (Definición amplia 2)</p> <p>La SH tiene como principal significado el no temer una agresión violenta, saber respetada la integridad física y sobre todo, poder disfrutar de la privacidad del hogar sin miedo a ser asaltado y poder circular tranquilamente por las calles sin temer un robo o una agresión. (PNUD - 1998).</p>	<p>Amenazas a la SH (2)</p> <ul style="list-style-type: none"> • La imposibilidad de desarrollar una cultura del diálogo • La imposibilidad de desarrollar prácticas sociales de participación igualitaria en entramados sociales de contención y seguridad, personal y social. • No apropiación del espacio público como un ámbito a ser libremente compartido / defendido por todos • La sensación y la experiencia de abandono social
<p>Seguridad Pública (Definición restringida)</p> <p>La SP se define como el conjunto de políticas y acciones articuladas, que tienden a garantizar la paz pública por medio de la prevención y represión de los delitos y las faltas contra el orden público, mediante el sistema de control penal y el de la policía administrativa (González,1994).</p>	<p>Amenazas a la SP (restringida)</p> <ul style="list-style-type: none"> • Incoherencia y desarticulación del conjunto de políticas para garantizar la paz pública • Inexistencia de políticas de prevención • Ineficiencia e ineficacia en la represión de los delitos y las faltas • Debilidades y limitaciones en el sistema de control penal y en policía administrativa

Cuadro 2	
Definición de Seguridad y competencias de intervención de actores locales	
Amplia	Restringida
Asuntos y campos en los que la gestión local del Municipio y de las OSCs tienen mayores posibilidades de trabajar e incidir.	Asuntos y campos en los que la gestión local del Municipio y de las OSCs tienen menores posibilidades de trabajar e incidir.

SH: profundizando sobre la participación

Se entiende por participación social “la capacidad que tienen los individuos de intervenir hasta la toma de decisiones en todos aquellos aspectos de su vida cotidiana que los afectan e involucran”. (PNUD, 1994). Desde esta definición la participación puede ser comprendida tanto como:

- Un “derecho humano universal” (como un fin en sí misma, y a su vez como un instrumento que garantiza a la población influir en la adopción y ejecución de decisiones de desarrollo).
- Un “derecho social” entendida como vehículo para garantizar el ejercicio pleno de los derechos sociales.

A los efectos operativos para el análisis de situación y el diseño del proceso de planificación se hizo hincapié en que la participación puede tener una expresión individual y una expresión social, generándose interrelaciones y convergencias entre los planos individual y colectivo. De allí que participar implique tanto:

- la realización de un acto voluntario de interacción social dirigida a tener parte en alguna actividad pública de modo de intervenir en su curso y beneficiarse de ella,
- cuya efectividad depende en gran parte de su canalización a través de la acción colectiva organizada, esto es, trascendiendo el acto voluntario individual inicial.

Desde la perspectiva multiactoral, estratégica e inclusiva, la participación se dirige a fortalecer la gestión asociada, entendida como proceso en el que diversos actores imaginan, diseñan, gestionan, cooperan e implementan objetivos comunes, interviniendo en todos los momentos del ciclo de la política. Por ello, la apelación a la participación proponía:

- Co-responsable frente a los problemas y en sus respuestas.
- Inclusión.
- Participación de las OSCs.
- Involucramiento de diversos actores (empresas, universidades, etc.).

5. Diagnóstico rápido participativo - proceso de planificación participativa

Un diagnóstico rápido de la seguridad humana tuvo el propósito de recopilar y reconstruir visiones acerca de la situación de la (in)seguridad desde la perspectiva de los actores, para obtener insumos de información que permitieran orientar una propuesta de intervención desde el municipio.

Los resultados fueron clave para desarrollar pasos a seguir y contribuyeron a identificar los grandes lineamientos estratégicos para diseñar un Plan Integral de SH.

Las técnicas utilizadas promovieron la libre expresión de los consultados, llevándose a cabo talleres y entrevistas con actores seleccionados, a fin de reconstruir y comparar las miradas, percepciones, opiniones y valoraciones de los mismos sobre el tema.

La convocatoria a este diagnóstico rápido se dirigió a:

- La totalidad de los miembros del CSC.
- Jefes locales de la Policía Provincial.
- OSCs (incluyendo asociaciones barriales, comunitarias, de jubilados y organizaciones con perfil técnico.
- Personal directivo y docente de escuelas de nivel secundario.
- Jóvenes de las escuelas secundarias convocados.

Se realizaron reuniones con expertos provinciales locales que permitieron tener una visión amplia de la realidad de la SH en la provincia.

A lo largo del período de trabajo se realizaron reuniones de trabajo e intercambio con el Equipo Técnico Municipal conformado *ad hoc* para el abordaje del tema integrado por el Intendente, Secretarías de Gobierno y de Desarrollo Comunitario, y el Director del CSC.

Los ejes de indagación, comunes y específicos, a todos los actores se centraron en la reconstrucción de las representaciones sociales y en las percepciones y opiniones acerca de la SH, buscando captar las dimensiones subjetivas de los temas y contribuir a la reflexión de las propias posibilidades de intervención para revertir los aspectos considerados y contribuir a la generación de propuestas de acción concretas.

Dimensiones comunes a todos los actores
<ul style="list-style-type: none"> • Las representaciones sociales de “seguridad”, “ciudadanía” y “participación”. • Opiniones y visiones sobre SH. • Causas de la in - seguridad. • Propuestas de acción.
Dimensiones específicas
Cuerpo de Seguridad Ciudadana.
<ul style="list-style-type: none"> • Motivación, experiencia y expectativas respecto del ingreso al CSC. • El rol del CSC. • Percepción de seguridad.
Autoridades policiales provinciales
<ul style="list-style-type: none"> • La situación municipal respecto de la seguridad – inseguridad en el contexto provincial. • Opinión sobre el CSC. Relaciones y coordinación de acciones.
Autoridades de escuelas
<ul style="list-style-type: none"> • La seguridad - individual y en la escuela. • Factores que generan situaciones de inseguridad dentro y fuera de la escuela. • Percepción de la seguridad – inseguridad.
Organizaciones de la sociedad civil
<ul style="list-style-type: none"> • Las percepciones acerca de la seguridad en el plano individual y comunitario.
Los jóvenes (escuela secundaria)
<ul style="list-style-type: none"> • Las percepciones y opiniones sobre la seguridad en el plano individual, en la escuela y en el ámbito comunitario.

Se describen algunos emergentes resultantes del diagnóstico rápido. Estos aportes apuntan a fundamentar la necesidad de la participación y lo productivo del enfoque para abrir agendas de asuntos de SH en el nivel local.

Todos los actores reconocieron la multidimensionalidad de la SH y visualizaron espacios y temas en los que les era posible y verosímil diseñar e implementar acciones para mejorar la situación de la seguridad en su propio contexto.

El CSC reconoció que la cantidad y complejidad de asuntos relacionados con SH dispersaba sus esfuerzos y afectaba las diferentes líneas de acción. Por ello, reclamó un plan de trabajo que fijara límites y alcances a sus funciones y actividades. Identificaron problemas relativos a la seguridad sobre los cuales demandaron capacitación específica reconociendo sus limitaciones y visualizaron la necesidad de trabajar de forma más articulada y en coordinación con otras áreas del municipio, en especial las relativas a asuntos sociales y comunitarios, medioambientales y de obras y servicios públicos.

Las autoridades policiales aportaron su punto de vista sobre seguridad en la región e indicaron la necesidad de desarrollar un marco normativo específico que establezca reglas para las relaciones institucionales y operativas de la Policía Provincial con los CSC de los municipios de la provincia.

Las autoridades escolares destacaron la necesidad de coordinar esfuerzos entre escuelas y familias para atender a la seguridad de los alumnos. Mencionan que la conflictividad y la falta de normas que se advierte en la sociedad se reflejan al interior de la institución escolar y el tema deba ser tratado conjuntamente con los recursos y puntos de vista del gobierno municipal, ya que sus propias capacidades se ven limitadas frente a la complejidad de algunos casos.

Las OSCs aportaron casos de inseguridad en el plano comunitario. Describieron situaciones de violencia entre vecinos e indicaron barrios en los que, según los participantes, se presume que viven familias proclives a cometer delitos, identificando “zonas peligrosas” de la ciudad.

Refirieron experiencias de organización comunitaria para vigilancia y prevención, y valoraron la necesidad de generar espacios de contención juvenil través del arte, el deporte y los oficios y el fortalecimiento y acompañamiento de las familias en situaciones de vulnerabilidad.

El grupo de jóvenes aportó una mirada sobre las inseguridades experimentadas en sus espacios de estudio y de esparcimiento. Manifestaron que su opinión acerca de la incapacidad de la escuela para tratar este tipo de temas y reclamaron acciones coordinadas y participación de ellos mismos en las estrategias de seguridad. Mencionaron aspectos relativos a la salud como generadores de inseguridad.

La metodología participativa y propositiva de este diagnóstico rápido permitió diseñar los ejes de una propuesta de planificación participativa de un plan de seguridad humana con el involucramiento de los actores desde sus posibilidades y responsabilidades institucionales y sociales.

La predisposición al desarrollo de diversas formas de gestión asociada permitió ampliar los espacios de debate de los temas de SH entre diferentes áreas del municipal y con las OSCs.

6. Algunas reflexiones finales

Como se ha dicho, el desafío que el Gobierno Municipal era el de desarrollar una estrategia de abordaje de la seguridad desde una perspectiva que ampliara las posibilidades de acción y los espacios de articulación, gestión y diálogo social para atender necesidades de la población que se manifestaban como una falta de seguridad en la ciudad.

El diagnóstico rápido participativo permitió el ensanchamiento del campo de acción del gobierno local. Buena parte de este logro se debió al posicionamiento y al abordaje conceptual y metodológico que supone la integración de la perspectiva multidimensional de la SH, fortalecida con el enfoque multiactoral, estratégico e inclusivo con el que se concibe el proceso del ciclo de políticas.

Se pudo constatar que este tipo de diseño metodológico, implicando espacios públicos y privados, institucionalidad estatal y social, con base y soporte en la participación social, facilita la comprensión por parte de los actores involucrados de los lazos existentes entre la SH (como concepto y como experiencia vivida) y las acciones tendientes al desarrollo humano sustentable. Por otro lado, al equipo de gobierno municipal, le suministró un encuadramiento del tema de la seguridad y establecer una agenda amplia y posible, así como entender, diseñar y desarrollar acciones relativas al mejoramiento de la gobernabilidad democrática en el nivel local.

Este trabajo relata sólo el inicio de un proceso tendiente a problematizar la SH desde el lugar de gestión local y diseñar una estrategia de abordaje del tema en el marco de las competencias constitucionales de los Municipios en Argentina. Las experiencias relativas a la planificación participativa del Plan de SH y el proceso de diseño e implementación de los diferentes proyectos para atender a las diferentes dimensiones de la SH serán comentadas por las comunicaciones que conforman este panel.

Bibliografía

- Arriagada, Irma 2001. Seguridad ciudadana y violencia en América Latina1 CEPAL, Naciones Unidas. Revista de la CEPAL N 70.
- Matus, Carlos. Planificación, Libertad y Conflicto. Venezuela, Ediciones IVEPLAN, Enero de 1985.
- PNUD, 1994, “La democracia en América Latina. Hacia una democracia de ciudadanas y ciudadanos”, 2004
- PNUD, 1994, Informe de Desarrollo Humano. Nueva York.
- PNUD, 1998, Informe de Desarrollo Humano en Chile. Santiago de Chile.
- Siede, Mario, Estado y Sociedad Civil: notas sobre gestión asociada. www.compromiso.org.
- UNESCO, 2005. Promover la Seguridad Humana: Marcos Éticos, Normativos y Educativos en América Latina y el Caribe. UNESCO, Francia