

TOBÍAS J. SCHLEIDER • M. EUGENIA CARRASCO (EDS.)

# Municipios: los nuevos actores de la seguridad ciudadana

# Municipios: los nuevos actores de la seguridad ciudadana

**TOBÍAS J. SCHLEIDER • M. EUGENIA CARRASCO  
(EDITORES)**

Martín Appiolaza

Javier Ávila

Agustina Baudino

Damián Berri

Alberto Binder

Gabriel Bombini

Maria Eugenia Carrasco

Carola Concaro

Mariano Ciafardini

Gonzalo Grande

Hernán Olaeta

Gastón Pezzuchi

Diana Rodríguez López

Marcelo Saín

Tobías J. Schleider

Municipios : los nuevos actores de la seguridad ciudadana / Martín Appiolaza ... [et al.]. - 1a ed . - Ciudad Autónoma de Buenos Aires : ILSED, 2016.

250 p. ; 25 x 17 cm.

ISBN 978-987-46373-0-7

1. Política de Seguridad. 2. Política Municipal. I. Appiolaza, Martín  
CDD 352.23216

Diseño y diagramación: Patricia Peralta

Impreso en Noviembre de 2016 en Bonusprint

**DIRECTORAS**

María Eugenia Carrasco

Carola Cóncaro

**COORDINACIÓN**

Diana Rodríguez López

**EDICIÓN**

María Eugenia Carrasco

Tobías J. Schleider

**CORRECCIÓN**

Tobías J. Schleider

**EQUIPO DE TRABAJO**

María Eugenia Carrasco

Carola Cóncaro

Diana Rodríguez López

Tobías J. Schleider

**ASISTENTE**

Fiorella Marzullo



# Contenidos

INTRODUCCIÓN.....	7
PRÓLOGO, por Mariano Ciafardini.....	9
I. UN MODELO PARA LA TOMA DE DECISIONES EN MATERIA DE SEGURIDAD: INFORMACIÓN, ANÁLISIS, CONOCIMIENTO.....	17
Seguridad en el municipio y usos de la información sobre la criminalidad, la violencia y el conflicto, por Alberto Binder.....	19
Construcción de Conocimiento para la Gestión de la Seguridad en la Era de la Información, por Hernán Olaeta y Gastón Pezzuchi.....	33
II. LOS MUNICIPIOS Y LA SEGURIDAD: EL ROL CENTRAL DE LOS OBSERVATORIOS.....	51
Los observatorios como política de gestión de la información. Marco teórico. Antecedentes y procesos en desarrollo. Tipos de observatorios en la región. Los casos de Bogotá y Mar del Plata, por Diana Rodríguez López y Tobías J. Schleider.....	53
La idea de la ROLVyD. Transformar al municipio en protagonista de la discusión de la seguridad municipal democrática, por Carola Concaro y Agustina Baudino.....	75
III. NUEVOS MODELOS DE ABORDAJE MUNICIPAL DEL DELITO: FUENTES, ANÁLISIS, DESAFÍOS.....	87
¿Qué pueden hacer los gobiernos locales para prevenir la violencia armada? Lo que Rosario nos enseñó, por Martín Appiolaza y Javier Ávila.....	89
Gobierno local de la seguridad urbana y producción de conocimiento: la relevancia de las encuestas de victimización y opinión como herramienta de exploración de las percepciones ciudadanas en torno al sistema penal y la conflictividad social, por Gabriel Bombini.....	107
Desafíos de la video vigilancia a nivel municipal, por María Eugenia Carrasco.....	117
Repensando el rol de los municipios frente a los mercados criminales, por Damián Berri y Gonzalo Grande.....	125
EPÍLOGO: Entrevista a Marcelo Sain.....	145
REFERENCIAS BIBLIOGRÁFICAS.....	159



# Introducción

El Instituto Latinoamericano de Seguridad y Democracia (ILSED), gracias al apoyo del Banco Interamericano de Desarrollo, ha llevado adelante el proyecto “Fortalecimiento de la capacidad de los gobiernos municipales en materia de seguridad ciudadana en Argentina”, en cuyo marco se compilaron los artículos inéditos que forman parte del presente libro.

Desde el 2014, año en el que tuvo lugar el primer encuentro nacional sobre producción y uso de la información y conocimiento en la Universidad Nacional del Litoral, ciudad de Santa Fe y el que dio origen a la Red de Observatorios Locales sobre Violencias y Delitos (ROLVYD), se llevaron a cabo diversos encuentros nacionales para facilitar el intercambio de experiencias sobre la construcción de conocimientos en materia de criminalidad y violencia. A este espacio fueron convocados funcionarios, académicos e integrantes de la sociedad civil para debatir sobre la producción de información y sobre la gestión de la seguridad a nivel local.

El ILSED, desde su función de organización coordinadora de la red y gracias a la colaboración del Banco Interamericano de Desarrollo y el auspicio de la Fundación Friedrich Ebert-Stiftung, ha logrado sostener dichos encuentros anuales y dar hoy un nuevo paso con el lanzamiento de la primera publicación institucional y especializada de la ROLVYD. La presente tiene como finalidad proporcionar un material de apoyo a los operadores, funcionarios públicos y demás actores interesados en la discusión sobre las nuevas estrategias en gestión de la información y sobre el rol de los municipios en la gestión de la seguridad.

El documento se encuentra dividido en tres secciones. En la primera se abordan cuestiones que hacen a la toma de decisiones en materia de seguridad a nivel local y a la construcción de conocimientos para la gestión. En la segunda se analiza el rol de los observatorios tomando los casos de Bogotá y Mar del Plata y, asimismo, se realiza un recuento histórico de la ROLVYD. En la tercera y última sección se trata la problemática de la violencia armada, la función de las encuestas de victimización, los desafíos de la video vigilancia y el rol de los municipios frente a los mercados criminales.





# Prólogo

*Mariano Ciafardini*<sup>1</sup>

Entre principios de la década de los años 80 y mediados de los años 90 del siglo pasado, se reestructuró el sistema político económico y social mundial en una nueva forma, la “globalización”, caracterizada, entre otras cosas, por la gran «financie-rización» de la economía y por la imposición o eclosión en vasta parte del globo. Sobre todo, la que quedara bajo el alcance expandido de la política de los Estados Unidos de América, de las formas políticas de la democracia liberal, en diversas modalidades.

En muchos casos de América Latina, los procesos de democratización siguieron a largos períodos de fuerte presencia de dictaduras militares. Estas «nuevas» democracias, a su vez, y a medida que avanzaban los años 80, tuvieron que convivir cada vez más con las políticas económicas neoliberales, mundialmente hegemónicas, que tuvieron fuerte impacto social en los países del área. De este modo, mientras se iba transformando la cuestión de la democracia en centro de la agenda política y académica latinoamericana y se incorporaban a este debates, planteos de intención superadora o profundizadora de aquella, como el de la participación ciudadana, en el plano social se agudizaban situaciones extremas de pobreza y reducción de derechos bajo la forma de un fenómeno, también propio de la época, denominado marginalidad o exclusión social.

Sin que se pueda afirmar empíricamente una vinculación directa entre pobreza o incluso marginalidad y delitos comunes contra la propiedad, como los robos y hurtos u otras formas delictivas de violencia asociadas a ellos, lo cierto es que los niveles de este tipo de delitos aumentaron exponencialmente y en forma significativa-mente paralela a las tasas de indigencia, pobreza, desempleo o al indicador GINI de brecha socioeconómica. De hecho, la cuestión de la democracia y el aumento de delitos predatorios, comunes o callejeros, que son a su vez los que mayor impacto tiene en lo que se denominan los *índices de sensación de inseguridad de la población*, terminaron conviviendo en la teoría y práctica de las naciones latinoamericana y particularmente en la República Argentina, especialmente en las grandes ciudades.

Ello generó, por un lado, los intentos de sectores conservadores reiterantes de viejos slogans del pasado, de vincular la «blandura» de la democracia con la causa de aumento de los ilícitos, a partir de un reclamo de restricción a derechos y garantías

---

<sup>1</sup> Presidente del Instituto Latinoamericano de Seguridad y Democracia (ILSED).

y críticas de las reglas básicas del ordenamiento legal constitucional y democrático, a cuya vigencia literal se opusieron tildando peyorativamente el respeto estricto de dicho sistema como «garantismo». Por otro lado, las distintas gestiones gubernamentales, tanto nacionales como locales, comenzaron a enfrentar la exigencia social de contención y disminución de «los delitos» (siempre explícita o implícitamente con relación a este tipo de delitos) apelando a los tradicionales recursos de endurecimiento de penas y aumento de recursos policiales, lo que en ningún caso tuvo el efecto reclamado.

Estas acciones se realizaron sistemática y reiteradamente con gran despliegue mediático y apoyadas argumentativamente por los funcionarios, como receptoras de una experiencia supuestamente exitosa de los países centrales, especialmente Estados Unidos, denominada «tolerancia cero».

Es decir que entre fines de la década de 1980 y principios de 1990 se dio, en muchos países de la región sudamericana y, particularmente, en la Argentina, un fenómeno político, económico y social, con ciertas características que no dudaríamos en calificar de perversas. En el mismo momento en que cedían gobiernos autoritarios y dictaduras militares (en nuestro país terminaba, en 1983, la dictadura más sangrienta de la historia nacional) y se empezaba un lento y trabajoso proceso de recuperación y reconstrucción de la democracia, comenzaba a desatarse, a su vez, a nivel mundial, el proceso de «globalización». Este fenómeno empezaría a desembarcar en territorio latinoamericano a fines de los 80 (en Argentina su primer impacto, profundamente pernicioso, fue la hiperinflación de 1989), con su ristra nefasta de privatizaciones fraudulentas, desmantelamiento de aparato estatal y de las políticas de bienestar – que ya habían sido duramente golpeadas por las dictaduras –, aplicación de recetas neoliberales de ajuste y liberalización de controles, destrucción de los parques industriales nacionales, aparición del nuevo fenómeno de la exclusión social, desocupación crónica, desescolarización, rotura de lazos familiares, y abandono infantil y juvenil.

A la vez, el auge de los tráfico ilícitos internacionales, principalmente de drogas y personas, y la mercantilización de la vida y el consumismo, penetraban profundamente en la trama institucional y social, con la consecuencia de la extensión de la corrupción política y administrativa y la cultura del individualismo y el egoísmo.

En este contexto se dio, principalmente en los grandes aglomerados urbanos del país, un aumento exponencial de los delitos, particularmente de los robos y hurtos con bajo nivel de organización y logística, el incremento de casos de corrupción policial por el impacto de las nuevas oportunidades del «negocio de la calle», en una institución que venía degradada por su involucramiento en los crímenes e ilegalidades de las dictaduras del siglo XX (principalmente la última) y la asociación mafiosa de sectores policiales con la territorialidad política «feudalizada» y clientelar, que surgió en un terreno fértil de total desarticulación de las redes sociales y cuasi-desaparición

de la militancia política y social que había florecido durante los años 60 y 70. A todo ello, deben agregarse los altos niveles de corrupción en las cúpulas policiales e institucionales, como nunca se habían visto antes, particularmente durante los gobiernos del expresidente Menem.

De este modo, se recreó perversamente, a nivel de importantes sectores sociales, la idea, propiciada y difundida por muchos medios masivos de comunicación, de que el aumento del delito, la violencia criminal y la corrupción obedecía a las «blanduras» inherentes a la democracia.

Así, las nuevas reglas del juego político democrático, que tienen su expresión principalmente en los procesos electorales, se vieron desde entonces alteradas por el impacto en la opinión y la sensibilidad de importantes sectores del electorado, en torno a las «cuestiones de seguridad y corrupción», desde la óptica anteriormente referida. Lo que transformó a la «sensación» de inseguridad en una de las variables de mayor incidencia en las demandas del público y en las actitudes electorales.

Los grandes medios de comunicación no tardaron en hacer suyo el potencial de consumo masivo e influencia en la política que les brindó, desde entonces, la «noticia del delito», y la cuestión empezó a pender, poco a poco, y cada vez más, sobre las cabezas de las gestiones gubernamentales, sujetas a la extorsión mediática y al reclamo exasperado de una población que vive el delito como una amenaza real (lo que tiene cierto asidero, en tanto que fue real el aumento de las situaciones de violencia y criminalidad, en términos generales), pero que no concibe este aumento como producto de las metamorfosis políticas económicas y sociales apuntadas previamente, sino que sigue adhiriendo, en gran medida, a la opción maniquea y falsa entre dos imaginarios ilusorios: Derechos Humanos (democracia) = libertinaje = delito y corrupción, por un lado, o dura aplicación de la ley (y endurecimiento de las leyes) = orden y justicia, por el otro.

Desde un punto de vista puramente objetivo, la situación criminal de la ciudad de Buenos Aires estuvo determinada, a partir de la crisis de la seguridad de los 90, por la presencia de un incremento constante hasta el año 2001 de los niveles de victimización (porcentaje de personas víctimas de delitos cada 100 mil habitantes), sobre todo en lo que hace a delitos contra la propiedad, con el agravante del incremento en la violencia con la que dichos hechos eran perpetrados. Sin embargo, no se registraron niveles de incremento significativos en lo que hace a la tasa de homicidios, manteniéndose siempre entre los 4,5 y 6 homicidios cada 100 mil habitantes en las últimas dos décadas. Además, debe señalarse que del total de homicidios dolosos, solo un promedio del 15% (por ejemplo el 19% en el 2010 y el 12% en el 2012) corresponden a muertes producidas en ocasión de robo<sup>2</sup>.

---

<sup>2</sup> Ver estadísticas del Ministerio de Justicia y Derechos Humanos de la Nación: [www.minjus.gov.ar](http://www.minjus.gov.ar).

Por lo tanto, sin ser tan alto el riesgo de pérdida de vida, es muy significativo el número de víctimas de delitos contra la propiedad que se registran, que, además de la pérdida de un bien material, sufren una acción o situación violenta producto de la modalidad de los hechos perpetrados. Sin embargo, a partir del año 2004 pueden verificarse también reducciones significativas en algunas modalidades delictivas como la sustracción de automotores, caso en el cual tanto la tasa por cada 100 mil habitantes como cada 10 mil vehículos registrados se redujo a la mitad<sup>3</sup>, o incluso en la modalidad de robo con armas de fuego en el último año<sup>4</sup>.

No obstante, cuando observamos la distribución de los delitos contra las personas (homicidios dolosos y lesiones dolosas, fundamentalmente), podemos dar cuenta de un grado mayor de concentración en zonas y barrios de mayor vulnerabilidad social. Esta situación obliga a ampliar la perspectiva del diagnóstico criminológico general y a no circunscribir la cuestión a la problemática de la seguridad a los delitos contra la propiedad (lo que trata de imponerse en forma permanente en la agenda pública de seguridad), considerando, entonces, con particular énfasis, la relevancia de los problemas de «violencia» de la que son víctima los sectores económicamente más postergados.

De acuerdo con lo anteriormente expuesto, y paralelamente a los indicadores objetivos, se produce un fenómeno de percepción de inseguridad y temor al delito cuyos niveles e indicadores tienen un permanente crecimiento y triplican a los índices objetivos<sup>5</sup>. Tampoco puede en este plano simplificarse la explicación. En principio, el abrupto crecimiento de los niveles de victimización, su sostenimiento en el tiempo, el hecho de que una sociedad como la argentina, que no ha vivido antes niveles de violencia tan altos originados por el delito común (no debe olvidarse que los mayores niveles de violencia y muerte en la Argentina del siglo XX fueron producto de la represión y el terrorismo de Estado de la última dictadura militar), un interés de determinados sectores políticos de mantener encendida la llama del miedo y un lamentable acompañamiento de los medios masivos de comunicación, son algunas de las posibles causas de la existencia de un fenómeno como el señalado.

Frente a este dilema aparecen, en principio, las nuevas estrategias de la prevención. Particularmente, las que prevén la participación ciudadana como una luz en el camino que indicaría por dónde comenzar a destejer la madeja de la paradoja entre seguridad y democracia en nuestro medio.

---

<sup>3</sup> Tengamos en cuenta el aumento sostenido de la venta de automotores nuevos que ingresa al parque automotor en los últimos años.

<sup>4</sup> Estadísticas criminales del Ministerio de Justicia y Derechos Humanos: [www.minjus.gov.ar](http://www.minjus.gov.ar).

<sup>5</sup> La percepción de inseguridad, medida según el porcentaje de los ciudadanos que creen que es alta la probabilidad de ser víctimas de un delito, llegó a ubicarse en el 85,9 % en el 2000 y en el 88,1% en el 2001, alcanzando el 84,2% en el 2003. Ver encuestas de victimización del Ministerio de Justicia y Derechos humanos de la Nación: [www.minjus.com.ar](http://www.minjus.com.ar).

Tomando en consideración los desarrollos anteriores sobre la «cuestión del delito y la inseguridad» y los desafíos de la democracia, llegamos al punto en que ambas problemáticas confluyen inevitablemente en lo que se han denominado *nuevos paradigmas en la prevención del delito*.

Lejos del concepto clásico de democracia según el cual los ciudadanos debían participar de las instancias decisorias del Estado, dado que, en palabras de Jean Jaques Rousseau: «el poder puede transmitirse, pero no la voluntad» (2003: 57), algunos autores caracterizan a la ciudadanía de nuestras democracias actuales como de baja intensidad (O'Donnell, 1993), y otros autores, como Norberto Bobbio (1986), tienden a mostrarse escépticos frente a las formas de democracia directa. Hannah Arendt (2010) consideraba la centralización propia del Estado Nacional y al nacionalismo con su «estrechez de miradas» como obstáculos para:

... reorganizar y desdoblarse la sociedad de masas moderna para que podamos llegar a una formación libre de la opinión, a un debate racional de las opiniones y con ello a una corresponsabilidad activa de cada individuo en los asuntos públicos (op. cit.: 194).

Según Bourdieu (2000), la distribución del acceso a los medios para participar en la política es muy desigual, sumado al enclaustramiento propio del campo —en el que se ponen en juego intereses que no siempre son coincidentes con los de los votantes—, lo que lleva al autor a explicar el distanciamiento de ciertos sectores de la participación en los temas políticos. Bourdieu advierte sobre el peligro de la profesionalización del campo político y la exclusión de los «profanos», y hace un llamado a la toma de conciencia de esta ruptura y de su ilegitimidad, de su carácter arbitrario y provocar con ello una especie de movilización, de formas de acción colectiva, para abatir esa frontera (Bourdieu, 2000: 10-12).

Hacia fines de la década de 1990, los preceptos que sustentan la noción de gobernanza, que procura asegurar el buen gobierno (Stoker, 1998), incorporando a otros actores y «descentralizando la dirección social» (Aguilar Villanueva, 2006), también impregnaron los discursos sobre las políticas públicas en seguridad. Así, frente a la noción conservadora de seguridad que la concibe como vinculada únicamente a cuestiones policiales y a prácticas autoritarias y excluyentes, comienza a difundirse la necesidad de garantizar la participación de los ciudadanos en la definición de la dirección del gobierno de la seguridad.

Sin embargo, y siguiendo al paradigma del poder político propio de la intensificación de la globalización, la nueva estrategia preventiva del delito también se nutre en paralelo de formas de aquiescencia ciudadana, a partir del llamado «involucramiento comunitario en la prevención del delito» (*community involvement*). El ciudadano de primera, que quedó dentro del estrecho modelo inclusivo, debe tener

voz y voto en la nueva democracia «neoateniense» (en cuanto a su profunda selectividad). Él es, en última instancia, una parte importante en la resistencia contra las hordas bárbaras, un «amigo» de la estrategia represiva de la ciudad para pocos.

Lo cierto es que estos modelos de «participación democrática» (instrumental) en el gobierno de la seguridad tuvieron distintas formas e impactos según el lugar de su adopción. La forma más conservadora fue la de su lugar de origen, es decir la anglosajona, que apostó principalmente, a través de modelos como el llamado «*neighborhood watch*», a implementar la articulación de los vecinos del barrio con la acción policial para contribuir a una eficiente intervención directa policial, ante el peligro de delito. El caso francés, tal vez por lo que quedaba de una tradición de estado interventor comprometido con la cuestión social de manera un poco más profunda, tuvo un despliegue más socialdemócrata. Este fue el de los «contratos de seguridad» franceses, de las épocas de los gobiernos de Mitterand (1981-1995), que incluyen debates con los vecinos para el análisis local de la problemática y el intercambio de propuestas, sobre todo referidas al diseño urbano y a la contención de grupos «en riesgo».

Estas formas «participativas» en la gestión de la prevención del delito no son, ni más ni menos, que el reflejo en relación al problema de la inseguridad frente al delito urbano de las formas inspiradas en el «*empowerment*» y la «*accountability*».

De todos modos, frente al nuevo paradigma de la derecha criminológica se han alzado distintas corrientes que han intentado visualizar el problema del delito y la inseguridad desde otras ópticas, y han tratado de dar a las posibilidades de participación ciudadana en estas áreas otros contenidos y otros fines.

Precisamente, una vez que se aborda en concreto la cuestión de la prevención del delito en el contexto democrático, lo que se pone en evidencia es que al constituir inevitablemente cualquier acción de prevención parte de una política de Estado y en el escenario político institucional el primer Estado que aparece, el más inmediato, es el municipal. Independientemente de la normativa que establece y reglamenta sus funciones y de cuestiones jurisdiccionales y de competencia, en tiempos en que no cabe más que admitir una profunda crisis del sistema de representaciones políticas y con ello de la política misma, el municipio es visto por el ciudadano, con razón, como el instrumento «a la mano» y el foco del reclamo. Y ello, paradójicamente, aunque producto de una situación de crisis, tiende a «poner las cosas en su lugar», ya que si hay un territorio en el que se pueda empezar a reconstruir la democracia ese territorio es precisamente el del condado, el partido geográfico político, el municipio.

Estos dos ejes, ámbito municipal y necesidad de reconstrucción de la representación o, dicho mejor, de la interacción permanente, extra electoral, de los ciudada-

nos con su gobierno local, como ejes básicos de toda nueva política, lo son también obviamente de las políticas de seguridad. Con lo que el tema de la publicación que prologamos se nos aparece no solo como oportuno sino indispensable.

Y así de oportunos y precisos son los artículos que dan sustancia a este necesario emprendimiento editorial, ya que cada uno de ellos desgrana profunda e inteligentemente distintas cuestiones cuyo análisis es esencial para emprender cualquier política seria de prevención del delito en el ámbito municipal, como la medición de los niveles de delitos, la regulación del mercado local y la legitimidad (y eficacia) de los recursos de prevención situacional y todos ellos abonan la tendencia a la constitución de esos instrumentos *ad hoc* tan importantes para esta tarea como lo son los Observatorios Locales de Violencia y Delito.





I.

Un modelo para la toma de decisiones  
en materia de seguridad:  
información, análisis, conocimiento



# Seguridad en el municipio y usos de la información sobre la criminalidad, la violencia y el conflicto

Alberto M. Binder<sup>6</sup>

## 1. Las múltiples dimensiones de la política de seguridad municipal

La afirmación de que toda política de seguridad es local y que, como tal, toda actuación policial es también local, suena a exageración o a una adscripción ilimitada a las formas descentralizadas de organización policial o de desarrollo de esa política. Pero no es esa la intención; lo que busca esa afirmación, en sentido específico, es llamar la atención sobre la *ineludible dimensión local de toda política de seguridad o de la actividad policial*. A ello se le puede responder con modelos más o menos centralizados de organización policial o de administración de políticas públicas, o con formas fuertemente descentralizadas. Pero en uno u otro modelo, esa dimensión local no podrá ser anulada.<sup>7</sup>

Las acciones más relevantes y los resultados más tangibles de la gran mayoría de las políticas de seguridad se manifiestan en *lugares concretos*<sup>8</sup>, en comunidades

<sup>6</sup> Presidente del INECIP y miembro de la Comisión Directiva del Instituto Latinoamericana de Seguridad y Democracia (ILSED).

<sup>7</sup> En el estudio de las políticas públicas ocupa un lugar importante el análisis de las «relaciones intergubernamentales (RIG)». Este concepto tiene dos dimensiones básicas. «En primer lugar, hace referencia a las relaciones que se establecen entre distintas instancias u órdenes territoriales de gobierno. Al hablar de «gobierno» se entiende que se involucran entidades políticas con cierta autonomía. Por lo tanto, dichas relaciones no son esencial o necesariamente jerárquicas, aun cuando pueden ser asimétricas. .... La segunda dimensión se refiere a que las relaciones no solo se dan entre órdenes distintos de gobierno sino también entre entidades gubernamentales al mismo nivel territorial (estado-estado; municipio-municipio, etc.) El concepto se refiere entonces a relaciones o incluso asociaciones que involucran a entidades sub-nacionales, locales, etc.» (Méndez, 1997: 8). Tal como lo expresamos en el texto, lo local, en materia de seguridad, es siempre intergubernamental. No se trata nunca de una política que el municipio pueda realizar por sí solo, sin participación, positiva o negativa, de otras instancias del gobierno. Ello no le quita, sin embargo, el carácter local. Se trata, necesariamente, de *políticas locales e intergubernamentales*.

<sup>8</sup> Usamos la palabra *lugar* con intención, buscando un sentido concreto. La dimensión local esta siempre «lugarizada». «El lugar es el espacio territorial íntimo y cercano donde se desenvuelven la mayor parte de las actividades del ser humano. Es una síntesis de sus componentes físicos y humanos y el resultado de su historia en ese marco natural específico, en consecuencia, es una síntesis geo-histórica que se expresa en un paisaje característico y que le otorga una singularidad propia e inconfundible. El lugar puede ser una aldea, un pueblo o un barrio de una ciudad. Siempre será, necesariamente, un espacio geográfico limitado en su tamaño, de tal manera que la gente pueda establecer relaciones interpersonales. La *lugarización* se entiende como el proceso mediante el cual un

afincadas en territorios circunscriptos y con lazos de interrelación que pueden ser conocidos e identificados. No obstante, en nuestro país, la idea de que la participación de los municipios es insoslayable en esas políticas, todavía no ha adquirido la centralidad que debiera para el futuro de toda política de seguridad.<sup>9</sup>

La toma de conciencia del impacto localizado y municipal de las políticas de seguridad se fue dando progresivamente en los últimos años. En una primera etapa, los gobernantes municipales tomaron nota del malestar ciudadano, difuso o alrededor de algún caso concreto, y trataron de sumarse a los reclamos, buscando convertirse en un canal hacia las autoridades provinciales o nacionales, únicas responsables de los problemas de seguridad. Este modo de encarar el problema duró bastante poco, dado que el malestar ciudadano, al no obtener respuestas concretas, comenzó a considerar, aunque todavía de un modo indirecto, a los propios gobernantes locales como parte del problema de ineficacia. En una segunda etapa, los propios intendentes municipales comenzaron a darse cuenta de que debían proveer de algunas soluciones, para no quedar atrapados en las quejas generalizadas. Comienza la etapa de *cooperación* entre los municipios y, en particular, las fuerzas policiales, ya sea aportando dinero para la compra de gasolinas, complementando el sueldo con horas extras de vigilancia municipal o haciendo donaciones de equipos. De un modo u otro, el Municipio quedó involucrado en el desarrollo de la política de seguridad, ahora vista como una política con gran influencia sobre la calidad de vida de los vecinos. En esta etapa, los municipios quedaron atrapados en un tipo de *gasto improductivo*. Los aportes de combustible para los patrulleros rara vez se convertían en un patrullaje inteligente y orientado por problemas comunitarios, cuando no era francamente malversado por las propias instituciones policiales. El poder del municipio no aumentó significativamente por estos aportes. La relación real de poder y manejo de las fuerzas policiales siguió transitando los caminos más o menos oscuros de antes y la afectación presupuestaria impidió en buena medida la generación de otro tipo de programas específicamente municipales, mucho más orientados a la prevención de conflictos violentos, por ejemplo.

Así llegamos a la situación actual, en la que muchos Intendentes municipales consideran que si no aumentan su participación en el diseño y ejecución de la política de seguridad que afecta a sus municipios y, en particular, no aumentan sus facul-

---

lugar se inserta adecuadamente en lo global afirmando su identidad y su naturaleza. Involucra transformaciones que traducen las fuerzas verticales de la globalización a las circunstancias propias de la vida de la localidad, pero también la revalorización de lo propio del lugar para insertarlo con éxito en lo global.» (Fernández Cruz, 2013: 1). «Municipio lugarizado» lo llama Brewer-Carías (2004).

<sup>9</sup> En realidad, el tema es dependiente de la idea misma de «autonomía municipal». Recién la reforma constitucional de 1994 dio un paso trascendente al incorporar expresamente la palabra autonomía para referirse a los municipios (art. 123), pero todavía no se ha delineado con precisión los alcances de esa autonomía. Existe una fuerte corriente de constitucionalistas que abogan por una concepción amplia de la autonomía. Entre ellos, Korn Villafañe o Bernard, quienes vinculan esa autonomía con las formas básicas de la República constitucional argentina. Luego Bidart Campos, Hernández, Rosatti, entre otros, sostienen esas posturas. (ver *Cuadernos de Economía*, 56, 2001:13).

tades de coordinación y control sobre las instituciones actuantes en sus territorios, los principales costos del malestar ciudadano *también se pagarán al nivel de la política local*. Estamos, pues, al inicio de una nueva época donde esta necesidad social y política debe ser orientada, en términos de clarificar y definir cuáles son las *herramientas con que cuenta un gobierno local para desarrollar este nuevo tipo de política y cómo logra potenciar su principal activo, que es el conocimiento local sobre la conflictividad y la violencia*.<sup>10</sup>

Esta nueva etapa, que se encuentra –repetimos– en sus inicios, nos enfrenta a problemas ubicados en diferentes planos. El primero de ellos se refiere a la amplitud de las competencias municipales para hacerse cargo o participar activamente en la política de seguridad que se desarrolla en su territorio. El conjunto de competencias de los municipios varía en los distintos Estados provinciales, ya sea que tengan una fuerte regulación en las diferentes Constituciones Provinciales o dependan de legislaciones específicas; también las cartas o estatutos municipales tienen variaciones en aquéllos lugares donde existen. No es este el lugar para desarrollar las variaciones en el enorme abanico de posibilidades que existen en la compleja legislación municipal. Pero más allá de ello, la reforma constitucional de 1994 consolidó un nuevo estatus para el gobierno municipal al fijar con claridad *la autonomía municipal*.<sup>11</sup> Superada ya la vieja idea de que el municipio era solo una entidad administrativa, queda pendiente aún el desarrollo completo de la idea de autonomía. En ese sentido, poco a poco los municipios van construyendo una realidad política más profunda, acorde con las necesidades de descentralización y localización propias de una democracia moderna y participativa.

Es en este contexto de desarrollo institucional en el que comienza a perfilarse la idea misma de una *política de seguridad municipal*. Nadie duda de que el Estado Federal tiene competencias específicas, vinculadas a los delitos federales, que deben ser prevenidos, conjurados e investigados (narcotráfico, trata de personas, delitos financieros y económicos, etc.); tampoco hay duda de que los Estados Provinciales tienen a su cargo tareas similares respecto de los delitos comunes previstos en el Código Penal (homicidios, violaciones, defraudación, robos, etc.), pero aquí la relación con los municipios comienza a ser mucho más cercana que en el caso de lo estrictamente federal, donde también pueden hallarse lazos.

Finalmente, queda un componente de competencias *específicamente municipales*,

<sup>10</sup> Sin duda, un hito en el inicio de esta etapa ha sido el debate sobre la ley de las Policías Municipales en la Provincia de Buenos Aires (debate que aún no ha terminado su proceso legislativo) y la creación mediante actos administrativos del Poder Ejecutivo de ese Estado de las unidades de Policía Local, pertenecientes todavía a la estructura general de la Policía, aunque ya con un estatuto diferente, que busca una mayor participación del municipio. Esta experiencia, que comenzó a desarrollarse en el año 2014 y se expandió en el año 2015, todavía no ha terminado de cristalizarse ni definirse, aunque ya tuvo un antecedente en las policías comunales de esa misma Provincia, aprobados unos años antes, pero sin mayor desarrollo. Todo este proceso se encuentra en sus inicios.

<sup>11</sup> Sobre la historia, ver Bernard, 1976. Sobre la situación después de 1994, Borello, 2007:13.

que también requieren una reconfiguración conceptual y política. Todas estas dimensiones se encuentran en proceso de reconversión, por lo que no es posible que una de ellas se desentienda de lo que suceda en las otras. Si en el futuro tenemos éxito en el diseño de una división de tareas más armónica entre los tres niveles del Estado nacional, ello será el resultado de un *proceso de mutuo ajuste entre lo que hoy se hace en esas tres instancias estatales*. Una política de seguridad democrática eficaz e inteligente será, sin duda, la conjunción de estas relaciones intergubernamentales.

Dado este ineludible proceso de ajuste, hoy podemos reconocer algunas tareas del municipio que ya están en marcha, sin perjuicio de las transformaciones que ellas vayan sufriendo en adelante. En primer lugar, el Municipio tiene *competencias propias que le permiten diseñar políticas de seguridad propiamente municipales*. Ocurre, sin embargo, que desde una visión tradicional de las competencias municipales no se suele prestar atención a esas facultades. Por ejemplo, nadie discute que el municipio tenga competencia para establecer un régimen de faltas, es decir, un sistema de sanciones para las infracciones *municipales*. Es bastante usual que esas infracciones sean vistas simplemente como faltas administrativas, y no se le asigne mayor importancia a la hora de resolver problemas de seguridad. Por otra parte, en la mayoría de las provincias existe una duplicación con los *sistemas contravencionales*, que quedan en manos de las autoridades provinciales, sin mayor coordinación o apego a lo local. Ese sistema de *faltas municipales*, sin embargo, se relaciona con áreas de conflictividad que fácilmente derivan en situaciones de violencia: el ordenamiento del tránsito vehicular, el uso del espacio público, la utilización de comercios para la venta de drogas, la degradación del ambiente. Además, en la medida en que se traslada el eje de la infracción administrativa hacia la *ruptura de las reglas de convivencia*, aumentan las herramientas que puede utilizar un municipio.

Tradicionalmente se les ha reconocido a los municipios *poder de policía*<sup>12</sup>, pero ese concepto no ha se ha desarrollado en el nuevo horizonte de la autonomía municipal, reconocida por nuestra Constitución Nacional. Si ello es o no el sustento para las *nuevas policías locales*, dejémoslo ahora de lado, aunque es un tema crucial para el desarrollo de las políticas de seguridad municipales del futuro. Fuera de ello, los municipios cuentan con *cuerpos de inspectores* de diverso tipo, que cumplen funciones cuasipoliciales, pero que tampoco son vistos como herramientas útiles para la política de seguridad. Vemos, pues, que el municipio cuenta con *importantes herramientas de control, que suelen ser poco utilizadas para la política de seguridad, aunque podrían tener una gran influencia*.

Por otra parte, es usual que los municipios tengan herramientas suficientes para la

<sup>12</sup> El concepto de «poder de policía» es antiguo, pero contiene indeterminaciones que el derecho administrativo no ha logrado superar todavía. Esas indeterminaciones tienen relación con los cambios de ese concepto con respecto a distintos tipos de Estado. Para un desarrollo completo ver Gordillo, 2006: Tomo II: cap. V. En todo caso, sigue manteniendo el sentido de actividad estatal limitativa de derechos, sin perjuicio de que ha cambiado mucho la consideración de las formas y posibilidades de esa acción de intervención en la vida ciudadana.

intervención en diversas facetas de la vida social. Ellos suelen contar con áreas de desarrollo o asistencia social, que les permiten llevar adelante diversos programas, ya sea financiados directamente por los recursos financieros municipales o recibiendo aportes de otras instancias gubernamentales. Es cierto que estas herramientas, sociales, culturales e, incluso, económicas, no están pensadas para cumplir funciones de seguridad, pero en tanto influyen en la *conflictividad de base, que se encuentra tras todo problema de violencia o delito, puede ser focalizados o coordinados para cumplir funciones de prevención de la violencia*. Es decir que, con una adecuada focalización o integración, el municipio cuenta también con una suficiente batería de *herramientas para la prevención de ciertos conflictos o la violencia dentro de ellos*.

Se podrían agregar otras dimensiones de trabajo, que dependerán del tamaño y configuración del municipio en cuestión, pero lo que queremos destacar es que cualquier municipio cuenta con herramientas propias para desarrollar una política de seguridad propia y que esas herramientas —que tradicionalmente no han sido utilizadas en este campo— no son menores a la hora de construir una política eficiente.

En otra dimensión, a través del municipio se canalizan diversos programas estrictamente provinciales, pero cuya ejecución depende, en alto grado, de las estructuras municipales o localizadas en el municipio. Programas de atención a jóvenes o niños, programas que se desarrollan en las escuelas, programas de violencia de género, etc. La indudable localización o lugarización de estos programas hace que el municipio adquiera un papel importante. No obstante, rara vez se los percibe como programas que deben ser integrados a las otras dimensiones municipales. De hecho, no siempre está claro el poder del municipio respecto de estos programas, normalmente localizados en distintos ministerios de las Provincias, ya que los funcionarios que los dirigen, coordinan o ejecutan se piensan a sí mismos mucho más como funcionarios provinciales que como agentes actuando en el municipio, independientemente del origen de los fondos que los financian. Es, respecto de este tipo de programas que el municipio tiene, o debe tener, *competencias de coordinación y evaluación, con fuerte impacto sobre el diseño y la ejecución de lo que, insoslayablemente, ocurre en su municipio*. En particular, se encuentran aquí las cambiantes relaciones entre los municipios y las policías provinciales, que han sufrido grandes mutaciones solo en la última década.

Finalmente, una tercera dimensión se relaciona con la actuación de *instituciones y programas federales* que si bien tienen la misma dimensión de inserción local, también responden a lógicas de actuación más extendida, de tipo interjurisdiccional. Pero ello no impide que las *competencias de articulación* del municipio no sean también muy importantes. Mucho más cuando, como ocurre en nuestro país, el poder federal suele relacionarse directamente con los municipios, sin la mediación de las instancias pro-



vinciales. De un modo u otro, lo que hemos buscado destacar es que en la realidad actual los municipios tienen una *triple dimensión de desarrollo de la política municipal que hace que hoy los consideremos actores principales y una de las herramientas centrales a la hora de construir un sistema de seguridad integrado a nivel nacional*. Era necesario clarificar esas dimensiones para poder darle mayor riqueza al uso de información que necesitan esos municipios en cada una de las dimensiones de la *política de seguridad integrada a nivel municipal, que es el modo como creemos que se explica mejor el papel actual de los gobiernos locales*.

## 2. Información: planificación y ejecución de las políticas

Si bien es bien sabido que toda política pública necesita información, en nuestro país todavía nos encontramos ante graves carencias conceptuales e institucionales. En la doble dimensión que destaca con claridad el Análisis de Políticas Públicas, es decir, el conocimiento del proceso de diseño y ejecución *de* la política gubernamental, por un lado, y el uso de conocimiento *en* esa política, por otro.<sup>13</sup> Por una parte, tenemos debilidades notorias en el conocimiento, como hemos dicho, de las posibilidades de políticas propias del municipio y, además, suele existir cierto desconocimiento de las *reglas de la gestión municipal*. Si a ello le sumamos un mayor desconocimiento de las reglas y excepciones que marcan la gestión provincial y municipal, podemos aseverar que no es mucho lo que conocemos sobre *cómo se lleva adelante una política pública de seguridad en nuestro país, y mucho más en el plano local*. Alguien puede sostener que ello es así porque nuestra gestión pública es caótica y poco propensa a someterse a reglas. Me animaría a relativizar esa visión o a complejizarla. Si queremos decir con ello que urge una modernización de la gestión pública para volverla más eficaz, sin duda es cierto; pero de ninguna manera puede significar que el desarrollo de la política gubernamental no sea cognoscible en alguno de sus niveles: la existencia de reglas informales en las burocracias es una constante, más o menos aceptable, pero en todo caso es posible tener un conocimiento razonable de como ella se lleva adelante. Producir conocimiento sobre esas políticas es posible e indispensable para comenzar a normalizar la política de seguridad propia del municipio. Por otra parte, ya hemos señalado que al nivel municipal le corresponden tareas de *coordinación e integración* que otros niveles no pueden realizar. Ello obliga, en consecuencia, a un conocimiento lo más preciso posible de cómo se desarrolla la gestión pública en los niveles provinciales y federales. En definitiva, *tener*

<sup>13</sup> Se reconoce a Harold Lasswell como uno de los fundadores de la corriente que desemboca en el Análisis de Políticas Públicas. Su programa de investigación se fundaba en «el conocimiento *del* proceso de la política y *en el* proceso de la política». Según Aguilar Villanueva (2003b: 39), «busca articular sistemáticamente ciencia (interdisciplinaria) y decisión (democrática) de gobierno. Formulado en 1951, el programa pretendió dar una respuesta a la fragmentación de las ciencias sociales y a la necesidad de mayor conocimiento por parte del gobierno en sus decisiones públicas». Los textos fundantes de esta corriente se encuentran en Aguilar Villanueva, 2003a.

*información sobre la gestión pública constituye una de las dimensiones en las que debemos trabajar para integrar mejor las políticas de seguridad.* En caso contrario, por ejemplo, se pretende realizar mesas de coordinación en tiempos que no son posibles, integrar programas que responden a ciclos presupuestarios distintos, se desconocen las cadenas formales o informales de mando, no se conocen las redes de influencia que determinan las políticas públicas. En definitiva, el mundo burocrático de la gestión pública administrativa y política debe ser desentrañado para poder diseñar políticas eficaces, acompañadas por una gestión eficaz y realista de los recursos disponibles.

Dentro de esto, es de vital importancia *conocer y producir información sobre los procesos decisorios y para ellos.* Es bastante usual que se produzca información desconociendo el proceso decisorio en el que esa información se debe insertar. Ello produce varios problemas importantes. En primer lugar, no existe un norte claro sobre el nivel de complejidad que debe tener la información que se produce. Producir más información que la que el proceso decisorio necesita es tan ineficiente como producir menos. Además, impide romper con el molde de las investigaciones académicas, que responden a otras finalidades y, por lo tanto, no siempre son adecuadas para las decisiones públicas<sup>14</sup>. Por otra parte, el exceso o la falta de pertinencia de la información ratifica el modelo de decisiones intuitivas, que provocan luego políticas fundadas en respuestas emocionales, tan propias de esta área.

Otra dimensión del mismo problema tiene que ver con la producción de información para el monitoreo y la evaluación. Si bien ambas tareas pueden utilizar instrumentos similares, sus funciones son diferentes y, por lo tanto, modificarán los formatos de producción de información. La evaluación nos permitirá conocer los productos y efectos de un determina programa y será indispensables para su renovación o continuación bajo otros parámetros. Por su parte, el monitoreo debe producir información para la corrección inmediata, por razones de eficiencia, o para encauzar las desviaciones que nos alejarán de las metas. Ambas actividades son indispensables, pero generan formatos (complejidad, profundidad, forma de presentación) diferentes, siempre al servicio de los procesos decisorios concretos.

Vemos, pues, que contar con información sobre la conflictividad y el delito sin contar con información sobre el desarrollo de la gestión pública vinculada a las políticas de seguridad, puede aislar a los centros de análisis del desarrollo de las

<sup>14</sup> La necesidad de superar los modelos propios de las investigaciones académicas es señalada por André-Noël Roth Deubel (2008: 87), quien sostiene que «en la medida que se reconoce la dificultad, si no la imposibilidad, de fundamentar científicamente todos los aspectos de las políticas públicas, resulta indispensable reconocer el carácter retórico que se encuentra inscrito en una política. Es de anotar que, históricamente, la retórica se desarrolla en el contexto de regímenes políticos que comportan alguna forma de institucionalidad democrática y se muere en momentos de regímenes autoritarios. Y es comprensible: la necesidad de convencer mediante la palabra a un auditorio para lograr una decisión incita a desarrollar estrategias de comunicación para tal efecto». Ver las distintas facetas del proceso de implementación de políticas en Aguilar Villanueva, 2014 y en los estudios clásicos de H. Simon.

políticas concretas y quedar enmarcados en una producción de información que, por más que sea rigurosa, es susceptible de generar situaciones de frustración por la falta de uso o significar, de hecho, una asignación de recursos poco productiva.

Lo dicho hasta ahora no significa que el contar con información sobre la conflictividad y el delito no sea una de las tareas principales para una política de seguridad fundada en evidencia empírica. Pero esto también requiere algunas aclaraciones conceptuales que influirán en el tipo de información que se debe recolectar. Lo primero que se debe conocer es el tipo de conflictividad que tiene un municipio determinado. La conflictividad está en la base de todos los problemas de seguridad, por más que no todo conflicto genere un problema de seguridad. Cuanto más y mejor sea el conocimiento de la conflictividad de base, mayor será el margen de maniobra para llevar adelante políticas complejas de menor costo y mayor efectividad. Por ejemplo, suele existir en todas las ciudades conflictos sobre vivienda y tierra que, además de sus componentes de justicia, pueden desembocar en situaciones de violencia. Perfectamente un municipio puede tener información sobre esa conflictividad (familias sin vivienda, terrenos disponibles, porcentajes de casas en construcción, lotes sin uso, etc.), que permitirán anticiparse a los casos de usurpación de terrenos o disputas por viviendas sociales. También existen otras áreas de conflictividad que parecen menores, pero terminan generando problemas más graves. Por ejemplo, la conflictividad relativa a la tenencia de mascotas, tanto en el ámbito privado como respecto del uso del espacio público, es bastante usual que termine generando otro tipo de conflictos más o menos graves, hasta llegar a los violentos. Lo que se debe destacar es que *existe una alta productividad en el conocimiento de tipos de conflictividad propios de un municipio sin que todavía hablemos de delito o violencia*. Ese conocimiento amplía las posibilidades de políticas municipales eficaces.<sup>15</sup>

Finalmente, existe la información más directamente vinculada a la política de seguridad municipal. Ello implica información sobre los conflictos que tienen ya un componente de violencia y aquellos que ya han sido criminalizados. Por lo tanto, no solo es necesario conocer la conflictividad de base sino también las características del *proceso de criminalización*. Ello implica el conocimiento de cómo las organizaciones

<sup>15</sup> La idea de que para abordar los fenómenos de violencia y criminalidad antes tenemos que indagar sobre la conflictividad es de vital importancia para la política de seguridad municipal, que tiene, respecto de la conflictividad local, muchas herramientas de gestión. Esta perspectiva es central para el tipo de análisis que se puede desarrollar en los Centros de análisis u Observatorios. «El enfoque conflictivista constituye una gran corriente dentro del pensamiento sociológico que no puede reducirse a una sola escuela ni tradición. ... En todo caso, la mayoría de los sociólogos que se definen a sí mismos como pertenecientes a la perspectiva de la teoría del conflicto, defienden vigorosamente la idea de que, al hacer hincapié en contrastes, enfrentamientos, dominaciones y luchas, los resultados de la indagación son muchos más convincentes que los de una concepción que subraye aspectos más diluidos, consensuales y armónicos de la vida social» (Giner, 1998: 141). Para una mirada general sobre la teoría del conflicto, ver Entelman, 2002; para los usos en el Análisis Criminal y en la gestión de conflictos, Binder, 2013; para un Enfoque criminológico, Baratta, 2004.

policiales, fiscales y judiciales intervienen y modifican, para bien o para mal, ese campo de conflictividad.

Esta doble mirada, es decir, la de los factores sociales (conflictividad) y la de los procesos de criminalización (impacto de las políticas y la gestión pública), es mucho más importante aún si queremos superar uno de los vicios más comunes de la actual producción de información: se suelen presentar acumulados de casos o conteos de tipo de personas (víctimas o imputados), sin que ello implique un análisis mayor al de establecer porcentajes de aumentos o tasas de ocurrencia, generalmente hechos sobre series tan cortas que invalidan cualquier análisis, aun en ese estrecho campo de visión. La conflictividad que puede derivar en violencia o la que ya se encuentra criminalizada responde a *tipos de interacción social* que son los que marcan el último sentido de esa conflictividad y, a la vez, permiten el diseño de políticas más eficaces. Ya hemos destacado la importancia de conocer las *regularidades que se encuentran en esos campos de interacción* como una condición de eficacia de las políticas de seguridad o la política criminal que solo pueden ser eficaces en tanto actúen sobre esas regularidades e integren los casos a una política general que actúe sobre los fenómenos.

Esto implica que tener información sobre los fenómenos sociales de base respecto de los cuales debe intervenir la política de seguridad municipal es mucho más que conteos de casos o personas. Implica el conocimiento de interacciones sociales específicas, tales como las estructuras de mercado, o la rivalidad de tribus urbanas, o las formas de sometimiento de la mujer, etc.<sup>16</sup> Sin el conocimiento y el análisis de los fenómenos de base, la información tiende a ser irrelevante o al servicio de fórmulas simplistas al estilo del aumento o disminución de la criminalidad en un trimestre o en otro. Es cierto que la información necesaria para el *monitoreo de los procesos de criminalización o las operaciones de seguridad (por ejemplo, las policiales)* necesita la producción de un tipo de información de series más corta, mucho más orientado a lo cuantitativo. Pero si no se encuentra proyectada sobre el con-

<sup>16</sup> Vale la pena reproducir lo ya escrito en otra parte: «Tal como ocurre en todos los fenómenos sociales esas regularidades no son productos del azar ni son caóticas. Al contrario, ellas se encuentran estructuradas en base a funciones, expectativas y reglas. Un conjunto de ejemplos nos servirá para aclarar nuestro punto. En la actualidad una buena parte de la criminalidad urbana común, gira alrededor de regularidades sociales que responden a la estructura de mercado. Si alguien roba un vehículo solemos ver un caso y unas personas (el que roba el vehículo y la víctima) pero ello nos dice muy poco a los efectos de organizar una política de control de criminalidad. Lo que más nos debiera interesar es la estructura de mercado, que hace que esa persona robe ese vehículo, el circuito de venta o de desguace en el que lo introduce, los intermediarios que organizan el robo de vehículos, el encubrimiento del desguace o la venta de lo robado, los transportistas, los acopiadores, los financieros, los compradores, etc. Un simple estudiante de economía nos podría describir sin dificultad todos los segmentos de ese mercado y su modo de interacción. A la política criminal y a la política de seguridad debe interesarles el caso y las personas en tanto forman parte de esa estructura. Todo objetivo de control de criminalidad es impensable por fuera de un determinado nivel de intervención en esa regularidad, por ejemplo, desbaratar el mercado de vehículos robados, de repuestos, limitarlo a tales niveles, bloquearlo en tales zonas, evitar ciertas modalidades, etc. Cualquier objetivo tangible de política criminal o de seguridad está vinculado a la idea de modificación de esa específica regularidad social» (Binder, 2002).

ocimiento de un fenómeno termina siendo, en el mejor de los casos, un análisis sobre productos (detenciones, decomisos, recorridos de patrulleros, etc.) y no sobre resultados. En una u otra situación, el conocimiento sobre la dinámica de los fenómenos es lo que permite un análisis más profundo, a la vez que la producción de información acumulada, que observe también las modificaciones que la política en cuestión realiza sobre el campo de actuación.

Vemos, pues, que el entramado de campos que deben ser observados de una manera permanente genera un tipo de actividad compleja, que requiere tanto capacidad técnica como continuidad y tenacidad en la gestión. Una combinación que nos lleva a concluir sobre la importancia de creación de una instancia municipal para realizar esa tarea, pero también nos previene de una utilización superficial de información de baja calidad, realizada además por fuera de los procesos decisorios. Esas instancias de producción de información no deben convertirse en ámbitos donde se generan mensajes publicitarios, al servicio de políticas demagógicas o que pretenden hacer creer que existe una preocupación oficial que no es tal.

### 3. Las instituciones productoras de información

Fundada la importancia de contar con información de calidad para la triple dimensión de la política de seguridad municipal (propia, coordinación, integración), aparece el problema del tipo de institucionalidad necesaria para llevar adelante esa tarea. Si un municipio cuenta ya con un área eficiente para el manejo de todas las dimensiones de la información que necesita la gestión municipal, entonces se puede, simplemente, construir centros de análisis que le otorguen a esos datos el valor de información pertinente y relevante para la política de seguridad. Es posible que muchos de los municipios importantes ya cuenten con sus departamentos de estadísticas, pero lo más común es que esos departamentos tengan un tipo de funcionamiento poco apropiado para convertir los datos en información útil para la política que nos interesa.

Ello lleva a sustentar la necesidad de crear *centros específicos para la producción de información vinculada a las necesidades de la política de seguridad municipal*. Ocurre, sin embargo, que la creación de una entidad de esta naturaleza implica la afectación de recursos no siempre disponibles. No solo por razones económicas, sino por el perfil y la capacitación necesarios para llevar adelante ese cometido con éxito. En realidad, lo más racional sería generar métodos de trabajo en las instancias ya existentes (departamentos de estadística) y preparar *analistas de seguridad*. Pero ello no suele ser viable. No obstante, a la hora de crear un centro específico es importante establecer acuerdos y protocolos de trabajo que lo vinculen estrechamente con las oficinas generales de producción de información.

En consecuencia, decir que los Centros u Observatorios municipales son *instancias de análisis es una forma certera pero reducida de describirlos*. En las actuales circunstancias su trabajo se divide, por lo menos, en cuatro dimensiones. La primera consiste en la *construcción de un flujo de datos productivo* entre diversas instancias. En nuestro país las principales fuente de producción de datos se encuentran en las policías, los ministerios de seguridad y justicia provinciales, las policías federales, los ministerios de justicia y seguridad federales, las Fiscalías, el Poder Judicial, otras instituciones autónomas en los dos niveles, organizaciones no gubernamentales, organizaciones y cámaras empresariales (como las de seguro, por ejemplo), las propias instituciones municipales y hasta el sistema de inteligencia (que se ha volcado a partir de las últimas reformas legislativas a la producción de inteligencia criminal en algunos temas relevantes, como narcotráfico o trata de personas). Alinear todas esas fuentes en un *círculo productivo de circulación de datos* constituye muchas veces una tarea titánica. Muchos Centros deben ocupar mucho esfuerzo, en particular al comienzo, en tratar de hacer pie, siquiera, en este conjunto poco organizado de instituciones. Es fácil comprender que se trata de una tarea inicial e indispensable, pero no siempre se cuenta con el tiempo y el apoyo necesarios para llevarla a cabo. Por lo tanto, es necesario desarrollar metodologías de trabajo escalonado, que permitan realizar análisis con sucesivos grados de profundidad, pero que le den prioridad al hecho de *ingresar a los procesos decisivos*. Es cierto que ello no siempre se puede hacer con el nivel de información de calidad que reclamaría un trabajo riguroso, pero las *condiciones de producción de información en nuestro país obligan a metodologías que vayan construyendo un mejor sistema de información al mismo tiempo que esa información ya se está usando para la toma de decisiones, por más que no se la pueda consolidar, todavía, en estándares de calidad regulares. Será información aproximativa y con las mejores condiciones de rigurosidad posible, en el contexto real de la desorganización de nuestro sistema de información.*

La segunda tiene que ver con la depuración y normalización de los datos. La desorganización de nuestro sistema de información criminal no solo afecta al normal flujo de la información, sino que la falta de intercambio constante y el descuido por el uso compartido y la interoperabilidad hacen que se expandan nomenclaturas, clasificaciones, unidades de medida, etc., que responden a criterios circunstanciales o institucionales. Ni siquiera hay equivalencias claras. Es bastante usual que el modo de medir homicidios en la policía, fiscalía y el poder judicial difieran no sólo en los conteos sino en las definiciones. Esto no quiere decir que no haya que adaptar la forma de los datos a las necesidades funcionales, pero no en desmedro de nomenclaturas o lenguajes comunes que son los que permiten integrar la información. Los Centros de Análisis municipales están ubicados en una escala institucional en la que no pueden cumplir funciones rectoras en ese proceso de normalización, pero ellos deberán dedicar mucho trabajo a forzar equivalencias y a transformar los datos en certeros y útiles para la información municipal.



Recién en la tercera tarea nos encontramos con el análisis propiamente dicho. Esto es, analizar datos, correctamente presentados, para poder convertirlos en información relevante para la toma de decisiones en la triple dimensión de la política municipal de seguridad. Como hemos dicho, la profundidad del análisis no es un fin en sí mismo. Dentro del contexto del máximo rigor posible y alcanzable en el proceso de normalización de los datos, el análisis debe ser muy cuidadoso en poner al alcance de los decisores *información relevante*. La relevancia no está marcada solo por las características del fenómeno en sí, sino, sobre todo, por las *necesidades de la toma de decisiones en el marco de una determinada política pública*. Esto parece obvio, pero no es sencillo. Pasar del modelo intuitivo y emocional de toma de decisiones a uno racional y fundado en evidencia empírica suele ser más traumático de lo que parece, y hemos visto como muchas veces que lo que se busca es, simplemente, que los datos ratifiquen las intuiciones y emociones. Aquí se ve una de las dialécticas más interesantes y difíciles, porque la racionalización de las decisiones no solo depende de la mayor o menor racionalidad a la que esté dispuesto el decisor, sino al máximo de racionalidad que el contexto político permita en un momento dado. Ningún dirigente comete un suicidio político por más que tenga la evidencia empírica de su parte. El mutuo ajuste entre el tipo de análisis que debe realizar un Centro, la capacidad de los decisores y la permeabilidad del entorno a la toma de decisiones fundadas en evidencia empírica es uno de los temas de mayor dificultad para la sustentabilidad de los Centros u observatorios, y pone a prueba la capacidad de sus directores. Pero nadie puede desconocer que el desarrollo y crecimiento institucional, en particular cuando tiene que ver con la transparencia, es algo que se construye poco a poco y de un modo esforzado.

La cuarta dimensión de la tarea de los Centros tiene que ver con el acompañamiento de las políticas que han buscado fundarse en información. Ello lo puede hacer desde la provisión de datos para el monitoreo, lo que sería una participación normal. Pero también suele ocurrir que la fragilidad de la gestión pública haga que el Centro –que ha invertido su tiempo y esfuerzo en producir el análisis que comienza a utilizarse– no pueda quedar indiferente frente a los vaivenes de esa gestión que se incline hacia abandonar fácilmente lo que acaba de comenzar. Es por ello que han debido incorporar a su metodología el acompañamiento de la gestión de una política hasta que ella se consolide y pueda transitar por los carriles adecuados, donde el Centro de Análisis provee información y participa de la política, pero no asume tareas de coordinarla o impulsarla. Quien haya estado en estas situaciones conoce la diferencia entre diseñar una política de coordinación interinstitucional y convocar y asistir a las reuniones indispensables para que esa coordinación se materialice. Entre el acompañamiento normal y virtuoso, propio de una política que requiere cada vez más información de calidad, y el acompañamiento fundado simplemente en evitar las entropías de la gestión pública y el

debilitamiento de las políticas como resultado de la cotidianeidad caótica de las organizaciones públicas, existe una zona gris que, sin duda, deberán transitar los Centros u Observatorios en los próximos años.

#### 4. Conclusiones

- La precisión de los alcances de la política de seguridad municipal y la competencia de los gobiernos locales para llevarla adelante es hoy una de las condiciones esenciales para la construcción de un sistema de seguridad que mejore las condiciones de eficacia de esa política.
- Las necesidades de información y análisis surgen de la vocación de planeamiento de esa política, en sus múltiples dimensiones, y ello obliga a conocer con mayor profundidad las condiciones reales de producción, sostenibilidad y ajuste de las políticas propias, de las condiciones reales en las que se pueden realizar actividades de coordinación y los modos concretos en los que se pueden llevar adelante acciones de articulación con las instancias federales. No solo se debe producir información sobre los fenómenos de conflictividad sino también sobre las condiciones reales de desarrollo de las políticas públicas y la gestión política.
- El análisis de los fenómenos de la conflictividad, la violencia y el delito reclaman aún grandes trabajos de normalización y sistematización de la información. Es necesario atender a los modos de conexión entre los nuevos centros y las dependencias que tradicionalmente han desarrollado el trabajo estadístico en los municipios.
- Los Centros de Análisis u Observatorios aparecen hoy como instancias indispensables no solo para normalizar la producción de información y el análisis pertinente de los fenómenos, sino también para el desarrollo futuro de políticas de seguridad fundadas en evidencias empíricas que nos permitan superar la emocionalidad o la intuición que, generalmente, derivan en fragilidad coyuntural o improvisación.





# Construcción de Conocimiento para la Gestión de la Seguridad en la Era de la Información

*Hernán Olaeta y Gastón Pezzuchi*

## 1. Introducción

El humorista americano Frank McKinney Hubbard (1868-1930) solía decir: «mucha gente confunde la mala gestión con el destino», y es, justamente, el tema de la construcción de conocimiento, la gestión y, fundamentalmente, la profesionalización de los sistemas de seguridad ciudadana el núcleo central de este trabajo.

La existencia de recursos limitados, contrapuesta con lo ilimitado de las necesidades y deseos humanos, hace que todas las sociedades deban determinar cómo asignar esos recursos escasos entre los múltiples usos potenciales. Claramente, «la gestión» implica la toma de decisiones. Y es una verdad evidente que pretendemos que las decisiones que se tomen en materia de gestión de la política pública en seguridad lo sean con base en un conocimiento que permita la mejor elección posible<sup>17</sup> para la sociedad. Por supuesto que esta premisa no resuelve de por sí el éxito o fracaso de una política de seguridad pública, ni mucho menos condiciona el basamento teórico (ideológico) subyacente a toda decisión de política criminal. Pero, sin dudas, establece una línea divisoria basada en estándares de rigurosidad metodológica.

En este contexto, la noción de sistemas de información sólidos y confiables, que se apoyen en las actividades propias de la organización al igual que en su optimización, es casi tan vieja como la propia ciencia de la administración. A lo largo de los años, la innovación organizacional siempre estuvo ligada a la aplicación del conocimiento en el trabajo y la sustitución de las conjeturas y supuestos por los sistemas y la información. O como sostenía Frederick W. Taylor (1856-1915, tradicionalmente considerado el padre de la Administración Científica), es necesario

---

<sup>17</sup> La mejor elección posible implica la mejor opción teniendo en cuenta el conocimiento disponible y las restricciones aplicables. Pretendemos, además, que al evaluar la respuesta dada (es decir, luego de haber sido implementada) apreciamos una adecuada relación entre los medios empleados y los resultados obtenidos. Una respuesta eficaz no necesariamente es eficiente y, si bien es cierto que una respuesta eficaz es preferible a una respuesta ineficaz, siempre es preferible una respuesta eficaz y eficiente a una solamente eficaz (salvo para aquellos que prefieren eliminar a los mosquitos del hogar utilizando dinamita...).

reemplazar el «trabajar con más empeño» por el «trabajar más inteligentemente». Es por esto que la gestión es imposible en ausencia de información. Parafraseando a Glover y Laguna (1997), *¿siempre es preferible tomar una mala decisión en base a información que una buena por azar!*

Ahora bien, en su libro de 1963, William B. Cameron nos dice: *«It would be nice if all of the data which sociologists require could be enumerated because then we could run them through IBM machines and draw charts as the economists do. However, not everything that can be counted counts, and not everything that counts can be counted»*, que podemos traducir libremente como «Sería Bueno si todos los datos que requieren los sociólogos se pudieran enumerar (contar / medir), porque entonces podríamos procesarlos en máquinas de IBM y dibujar gráficos, tal como hacen los economistas. Sin embargo, no todo lo que se puede contar (enumerar / medir) cuenta (importa) y no todo lo que cuenta (importa) puede ser contado (enumerado / medido)». No es nuestra intención hacer apología ni del positivismo, ni de la medición, pero enfáticamente defendemos la necesidad de construir un conocimiento que permita tomar decisiones informadas en la lógica de prevención del delito. Ahora bien, pretendemos que ese conocimiento sea conocimiento científico, riguroso, pertinente y oportuno. No existe excusa para la mala ciencia, ni siquiera ante la emergencia o la catástrofe. Es momento de dejar de lado las imposturas y reconocer que además de «hacer como que» hay que *hacer*.

Notemos que cualquier organización requiere un fuerte compromiso con objetivos comunes y valores compartidos (requiere de ciertos lazos de cohesión). Sin ese compromiso, no hay organización posible: solo existe una turba. Es por eso que se requieren objetivos simples, claros y unificadores. En esta misma línea, una organización está compuesta por personas con diferentes habilidades y conocimientos que realizan diferentes tipos de trabajos. Requiere, por lo tanto, construir sobre la base de la comunicación y la responsabilidad individual. Uno de los aspectos centrales en la profesionalización de la gestión pública en materia de seguridad está relacionado con el manejo de información y el Análisis Criminal, empleando nuevas tecnologías para la gestión que faciliten el abordaje de los campos específicos de intervención de modo oportuno, eficiente, eficaz, metódico, verificable y contrastable; que permita la toma de decisiones tanto en el nivel táctico como en el nivel estratégico (y notemos, especialmente, que la producción de la información estratégica para la toma de decisiones implica definir las preguntas no solo al campo sino también a los datos construidos).

Es brutalmente cierto que no se puede gestionar lo que no se conoce. También lo es que para gestionar es necesario construir conocimiento. Asimismo, entendemos el proceso dialéctico que une el conocer y el gestionar; es decir, el construir conocimiento para la intervención y el retroalimentarlo a medida que esta se incremen-

ta<sup>18</sup>. Pero ningún sistema de información se consolida sin una serie de pasos técnicos y administrativos detrás de una decisión política. En ese sentido, a lo largo de la historia de nuestro país se han producido diferentes iniciativas con diferente grado de efectividad en materia de producción de conocimiento y gestión de información criminológica. A continuación repasaremos brevemente estos antecedentes.

## 2. Sistemas de información y estadísticas criminales como herramienta de gestión. Repaso sobre los antecedentes en Argentina

### 2.1. Algunos antecedentes

Más allá de sus múltiples significados y alcances, podemos entender a un sistema de información criminal como un conjunto de funciones y procedimientos destinados a la captura, almacenamiento, procesamiento, análisis y comunicación de datos para apoyar la toma de decisiones en relación con la temática. Desde esa perspectiva, un sistema de información tiene entre sus funciones la de recolectar, procesar, almacenar, analizar y diseminar información para un propósito específico. Ahora bien, antes de esta conceptualización y de este uso específico que se le puede dar a la información recopilada por una oficina estadística, ya existía una tradición en la recopilación de datos por parte del Estado sobre cuestiones vinculadas a la criminalidad.

En este marco, podemos decir que existe en nuestro país una larga historia en materia de acumulación de información estadística por parte de oficinas que integran lo que, en un sentido amplio, podemos definir como sistema penal. Nos referimos fundamentalmente a la producción de datos realizada por las policías, los poderes judiciales –y ministerios públicos– y los servicios penitenciarios.

La elaboración de estadísticas criminales, judiciales y penitenciarias en Argentina ha recorrido un camino plagado de avances, retrocesos y largos períodos de letargo. Repasando sucintamente este proceso, podemos destacar el avance inicial en la recopilación y uso de datos y estudios sobre criminalidad que se produjo a finales del siglo XIX en el marco de un discurso teórico y una situación sociopolítica que propiciaba la generación de conocimiento científico. En ese sentido, se trata de una época caracterizada por un exponencial proceso migratorio que, entre otros factores, produjo un creciente problema de convivencia urbana y también una época en la que una clase dirigente predominante impulsaba la idea de una Argentina moderna a

<sup>18</sup> Tengamos presente que la Policía, una de las principales fuentes de información sobre seguridad pública, también tiene un rol fundamental en la implementación de medidas; es decir, registra e interviene.

partir del modelo agroexportador, que la colocara entre las naciones más civilizadas. En tal sentido, no es casual que diferentes agencias del Estado estuvieran dirigidas por funcionarios de raigambre positivista y que, particularmente en el ámbito penal, este discurso modelara la producción de conocimiento estadístico para el control de la población (Salvatore, 2001). La figura del inmigrante y las clases populares («bajofondos», «mala vida») se transformaron en los principales destinatarios de las políticas de control social, en particular en la ciudad de Buenos Aires. En este marco, el discurso científico, de la mano de ideas positivistas e higienistas, brindó, incluso con fuertes limitaciones teóricas y metodológicas, herramientas para el conocimiento de los problemas sociales y la aplicación de las respuestas estatales. Si bien el discurso penal y el saber jurídico nunca perdieron totalmente su influencia –lo que puede verse en la sanción de los códigos penales y procesales o en la visión de muchas cátedras de derecho penal de las universidades–, sí sufrieron los embates de la nueva criminología que propiciaba, entre otras cosas, la producción de conocimiento científico como base para ocuparse del problema criminal.

En este contexto, los primeros datos sobre delincuencia aparecen a través de los registros de las agencias policiales. En particular, la Policía de la Capital comienza a elaborar una serie de informes estadísticos en los que organiza las infracciones registradas de acuerdo a los títulos del Código Penal (Blackwelder y Johnson, 1984) y que luego se publicaran en los anuarios estadísticos municipales y nacionales. También aparecen datos de otras fuentes oficiales, como los tribunales o las penitenciarías. En el año 1906, por ejemplo, se lleva a cabo el primer censo penitenciario en todas las cárceles del país. Fue un relevamiento muy ambicioso sobre datos de las personas privadas de libertad en todo el país, que incluía alrededor de 160 preguntas, de acuerdo con un instrumento de recolección de datos elaborado por una *comisión de ilustres* que incluía las categorías típicas del positivismo criminológico sobre las características de los detenidos.

Asimismo, como otra forma de aplicar el conocimiento científico en boga a la problemática penal, surgió la aplicación de «clínica criminológica» en los lugares de detención, principalmente en la Penitenciaría Nacional (Caimari, 2004), como una forma de develar el grado de peligrosidad y el tratamiento adecuado para la resocialización de los *delincuentes* atrapados por el sistema penal.

Pero la información que producían las agencias del Estado no solamente se publicaba en anuarios estadísticos o revistas de divulgación, sino que también era materia de análisis e interpretación por parte de criminólogos que, en algunos casos, también fueron funcionarios<sup>19</sup>. Sin embargo, más allá de esta promisoría

<sup>19</sup> El caso de José Ingenieros es uno de los más destacables ya que, además de su producción académica y docente, tuvo un papel activo en organismos del Estado, especialmente a cargo del Instituto de Criminología de la Penitenciaría Nacional.

acumulación de saberes y publicaciones sobre el problema de la criminalidad, llama la atención que hasta la década del treinta del siglo XX no existiera un organismo nacional encargado de elaborar las estadísticas oficiales en la materia. En efecto, los datos provenían de Policías locales, penitenciarias o tribunales, pero no había un ente que recolectara, ordenara y diera a conocer las cifras de la criminalidad del Poder Ejecutivo nacional. Este organismo era requerido por gran parte del ambiente criminológico y penal argentino (Barraza, Gonzalez, Regalía y Delheye, 1918) y finalmente se crearía en el año 1933. Se trata del Registro Nacional de Reincidencia y Estadística Criminal y Carcelaria, que tuvo como misión, además de ser auxiliar de los jueces brindándoles información sobre los antecedentes penales de los imputados de la comisión de un delito, elaborar la estadística oficial en la materia.

La creación de un organismo nacional encargado de elaborar las estadísticas criminales y carcelarias, paradójicamente, marcaría el ocaso de la investigación criminológica en el país. El contexto social y político había cambiado y el discurso científico ya no gozaba del mismo estatus e influencia ni en la clase dirigente ni en la academia. El saber penal tuvo en este período el rol fundamental a la hora de pensar una política criminal, recurriendo al habitual mecanismo de las modificaciones legislativas y la organización del sistema de justicia penal.

Paralelamente, la Policía tenía delegada la tarea de ocuparse de la prevención del delito de acuerdo a la particular experticia surgida de las prácticas en la calle. Si bien permanecen ciertas estructuras vinculadas al período anterior, como los institutos de criminología en las cárceles o la elaboración de estadísticas policiales y judiciales, la labor desarrollada en ese ámbito se limitaba al propio funcionamiento burocrático de los organismos, sin influencia en la política criminal y en la producción de conocimiento científico. Paralelamente, la producción de estadísticas oficiales fue muy acotada desde principios de siglo, limitándose casi exclusivamente a informes de gestión judicial básicos como única información disponible a nivel nacional. En ese sentido, el Registro Nacional de Reincidencia y Estadística Criminal y Carcelaria se dedicó prioritariamente a su tarea de auxiliar de justicia y, en forma muy secundaria y luego de mucha demora, a producir algunos datos generales sobre el sistema penal. Solamente las recopilaciones estadísticas sobre sentencias condenatorias tendrían cierta continuidad. Por otra parte, habría que esperar hasta el año 1971 para que aparecieran las primeras estadísticas sobre población penal, y hasta el año 1972 para conocer la primera publicación sobre Hechos Delictuosos (delitos registrados por las policías) de todo el país. De todas maneras, estas estadísticas, además de tener grandes limitaciones en su cobertura y continuidad, no contaban con el mínimo rigor técnico adecuado. Se trabajaba en planillas en papel que informaban sobre cifras muy generales, sin controles adecuados y con graves inconsistencias en los números. Y como corolario de esta precaria situación, la utilización de estos informes era casi nula dentro de la agenda oficial y los debates parlamentarios.

Este vacío estatal en la producción y utilización de datos estadísticos también se hizo extensivo a la esfera académica. Así, más allá de algunos trabajos puntuales que provenían fundamentalmente de datos policiales o judiciales, no hubo un gran desarrollo de estudios e investigaciones en el campo criminológico. También se interrumpió la frecuencia en las actividades de divulgación y discusión criminológica y no se observó una renovación al respecto.

## 2.2. Fin de siglo y actualidad. Nuevas demandas de información

A finales del siglo pasado, a partir de una creciente demanda social, el problema de la «seguridad» comenzó a ocupar un espacio cada vez mayor en la opinión pública y en la agenda de gobierno. Hubo un incremento ostensible en las tasas criminales y en la percepción de inseguridad por parte de la población (Kessler, 2008). Esto se constata por algunos datos básicos de la estadística policial y judicial del Registro Nacional de Reincidencia y Estadística Criminal, como así también por las primeras encuestas de victimización que comienzan a realizarse en el país (Sozzo, 2003).

Desde ese momento, comienza a vislumbrarse un cambio en la organización institucional de oficinas estatales. Por un lado, las agencias policiales empiezan a actualizar y ampliar sus registros estadísticos y de análisis delictuales. Asimismo, la propia oficina estadística nacional va a modificarse. En este proceso fue importante la creación, en el año 1992, de la Dirección Nacional de Política Criminal en el Ministerio de Justicia de la Nación, organismo que empezó a desarrollar nuevos estudios en la materia, como por ejemplo las mencionadas encuestas de victimización. La Dirección, además, como consecuencia de la reforma en la ley del Registro Nacional de Reincidencia del año 2000, fue designada como el organismo encargado de elaborar la estadística oficial sobre criminalidad y el funcionamiento del sistema de justicia en el país, con facultades para requerir información a policías, fiscalías, juzgados penales y servicios penitenciarios. En ese marco, surgieron los sistemas de información oficiales en los tres eslabones del sistema penal: estadísticas policiales (Sistema Nacional de Información Criminal – SNIC), estadísticas penitenciarias (Sistema Nacional de Estadísticas sobre Ejecución de la Pena – SNEEP) y estadísticas judiciales (Sistema Nacional de Estadísticas Judiciales – SNEJ) (Olaeta, 2012).

Además de estos cambios que se comenzaron a observar en Policías y organismos del Poder Ejecutivo nacional, en otras áreas vinculadas a la cuestión penal también se produjo este fenómeno. Así, por ejemplo, podemos mencionar la creación de oficinas estadísticas, centro de análisis, observatorios u organismos similares en gobiernos provinciales, municipales, ministerios públicos y en la propia sociedad civil. De esta manera, los estudios sobre delincuencia, sobre el sistema de justicia penal, así como sobre las percepciones y opiniones de la población vinculadas con la seguridad se hicieron más comunes.

En este marco, y en medio de diferentes experiencias que tomaron como referencia distintas fuentes de información, podemos identificar algunas vinculadas a los denominados *sistemas de información* o de *gestión de datos* vinculados con la criminalidad. Es más, en algunos casos puntuales también se produjeron acciones gubernamentales en materia de política criminal, especialmente a nivel local, que tomaron como referencia estudios y estadísticas criminales (Ciafardini, 2006).

Sin embargo, a pesar de estos atisbos de cambio y al desarrollo de nuevos proyectos, la principal respuesta estatal al problema parecía continuar más relacionada con la reforma legislativa y los cambios en la estructura policial.

### 3. Gestión y producción de conocimiento con finalidad aplicada. Herramientas existentes y finalidad

Como adelantáramos, la utilización de la información que recopilan las oficinas estadísticas estatales no se relaciona con una única función. En términos generales, podemos sostener que existen diferentes tipos de datos sobre criminalidad, que tienen múltiples usos de acuerdo con la finalidad del sistema que los recolecta.

Como un aspecto prioritario a tener presente, entendemos que conocer el alcance de cada fuente de información representa el paso previo ineludible al desarrollo eficaz de un sistema de gestión o análisis criminal. En efecto, cada herramienta de indagación presenta sus debilidades y fortalezas, las que deben ser tenidas en cuenta desde el momento de la generación del dato y a lo largo del proceso que deriva en la utilización de esa información con fines de intervención. De otra manera, las interpretaciones y, eventualmente, los lineamientos de acción que se propusieran podrían ser sesgados o, directamente, equivocados.

Todo sistema de información surge de un proceso (planificado o no) en el que se lo define y materializa. Parte, necesariamente, de la necesidad de satisfacer una demanda y, por lo tanto, tiene objetivos (explícitos o no) que acotan estrictamente sus capacidades. Uno de los principales problemas del uso de los sistemas de información criminal existentes surge del desconocimiento de los alcances de sus capacidades y finalidades y, por lo tanto, al pretender emplearlos por fuera de sus especificaciones, no solo se amplifican las ineficiencias sino que se los prueba ineficaces.

Por otro lado, existe el riesgo usual de confundir la «estadística» con el conteo de «objetos». Por lo tanto, en lugar de producir conocimiento, meramente se enumeran entidades y se realizan solo los más elementales procesos de análisis. ¿Quién no ha visto las comparaciones de delitos entre períodos, o las «curvas de evolución del delito»? ¿Quién no ha visto las tasas de delitos por habitante? ¿Quién no ha visto



los mapas coropléticos con conteos de delitos por unidad de agregación espacial? El problema usualmente no es la herramienta, sino su elección inadecuada para la finalidad que se pretende conseguir (haremos una exposición ligeramente más extensa al respecto un poco más adelante en este trabajo).

Ahora bien, volvamos un poco atrás, y pensemos en la «semántica» de los datos empleados para análisis, es decir, sin siquiera pensar en la elección de las herramientas analíticas adecuadas para analizarlos, veamos por ejemplo lo que significa trabajar con datos provenientes de registros policiales. En principio, estos datos presentan algunas limitaciones básicas en relación con la captación de ciertos hechos delictivos (fenómeno de la «cifra negra») y al tratamiento que se les da a aquellos que sí capta (el problema de la «manufacturación de los datos»). Por otro lado, la fuente policial es más fidedigna para el registro de algunos hechos muy trascendentes (homicidios dolosos, robo automotor) y para conocer información relevante de ellos (modalidades delictivas, información del presunto imputado). A su vez, los datos de fuente policial también cambian de acuerdo con la oficina que los genere y al seguimiento que se le realice a cada caso. Pero tampoco debemos suponer que las debilidades se limitan a la fuente policial. En ese sentido, otra herramienta de indagación que se presenta como superadora de gran parte de las limitaciones de los registros policiales, las encuesta de victimización, también presenta debilidades. Este tipo de estudios poblacionales tienen claras fortalezas en cuanto al alcance de algunos delitos no registrados por la policía (robos y hurtos, por ejemplo) y el conocimiento de la población acerca de sus percepciones y opiniones sobre el problema de la seguridad pública. Sin embargo, las encuestas también poseen limitaciones evidentes, por ejemplo en cuanto a los hechos que relevan (suelen dejar afuera delitos sexuales, delitos complejos y homicidios, por ejemplo) y en cuanto a su alcance territorial, ya que es muy complicado realizar este tipo de estudios a nivel nacional. A partir de un ejemplo como el de los denominados «delitos vergonzantes», vemos claramente el sesgo de las fuentes de información. ¡Los mismos serán subregistrados en la encuesta! Los seres humanos no siempre decimos la verdad, toda la verdad y solo la verdad... y, además, lo que decimos está atravesado por un serie de sentidos que inciden en la respuesta a un encuestador (Kessler, 2008).

De modo que generar análisis de información proveniente de una única fuente requiere, además de la necesidad de complementarla con otras, la toma de recaudos previos a fin de conocer su alcance y grado de verosimilitud reales. Los sistemas de información tienen finalidades específicas que, al igual que otros estudios sobre la cuestión criminal, derivan en diferentes objetivos relacionados con la función específica del organismo que los lleva a cabo. Nos detendremos en una herramienta de especial interés para la producción de conocimiento y diseño de acciones, tal como es el análisis criminal generado fundamentalmente de fuente policial.

## 4. Análisis criminal. Aspectos metodológicos. Del conteo de datos al análisis de información.

### 4.1. ¿Qué entendemos por Análisis Criminal?

Marilyn B. Peterson, probablemente una de los máximos exponentes del Análisis Criminal de la época moderna, sostiene que el análisis criminal es la aplicación de métodos analíticos particulares a datos recolectados con el propósito de una investigación criminal, ya sea en el contexto de un proceso penal o en el ámbito de un trabajo de investigación científico-académico (Peterson, 1994). En nuestro caso, adhiriendo a esta definición, entendemos que el Análisis Criminal comprende en esencia cuatro subtipos analíticos específicos, cada uno de los cuales requiere de particularidades al nivel de los datos:

- (i) Análisis del Delito (análisis de los eventos delictivos)
- (ii) Análisis de Inteligencia Criminal
- (iii) Análisis Investigativo Criminal
- (iv) Análisis de Operaciones

Pero en todos los casos, el Análisis Criminal tiene una función central, y esta es la de construir conocimiento sobre la realidad criminal que permita accionar sobre ella en una lógica de prevención. Es decir, no se pretende construir conocimiento por el conocimiento mismo (criminología), ni para asistir en una investigación judicial con la finalidad de asignar responsabilidad penal (criminalística) sino, expresamente, con la finalidad de prevenir el delito (ciencia criminal).

El *análisis del delito* se focaliza en los componentes primarios de los eventos delictivos (víctima, victimario y espacio-tiempo). Está centrado en el estudio de los incidentes delictivos propiamente dichos; en la identificación de patrones, series, tendencias y problemas, y en la disseminación de información que permita desarrollar tácticas y estrategias para solucionar esos patrones, series, tendencias y problemas delictivos. Es, en esencia, el análisis más elemental para apoyar la prevención del delito (ya sea situacional, social, terciaria o por construcción de comunidades cohesivas). Tradicionalmente, el conjunto de delitos que se analizan con estas técnicas se corresponde con las clasificaciones de delitos contra las personas y la propiedad, evitando actividades de naturaleza consensual, o en las que la víctima y el victimario se conocen.

El *análisis de inteligencia criminal* se centra en la reunión y disseminación de información sobre los *delincuentes*, particularmente sobre delitos de naturaleza organizada (ya sean simples o complejos), organizaciones delictivas y conspiraciones (su

eje se encuentra en el análisis de la estructura de las organizaciones criminales). El analista de inteligencia criminal busca entender la estructura y jerarquía de las organizaciones delictivas, el flujo de dinero y bienes, las relaciones, actividades y planes actuales, e información personal sobre los participantes, usualmente con el objetivo de la detención, procesamiento y posterior encarcelamiento de los delincentes involucrados.

El *análisis investigativo criminal* se enfoca en los procedimientos y habilidades empleadas para crear un perfil físico, conductual o psicológico de un *delincuente*, basándose en las características de los delitos que él o ella han cometido. Es decir, interpreta las acciones y modos de actuar durante la comisión de delitos (esencialmente seriales), con la finalidad de determinar las motivaciones que impulsan al *delincuente* y, por lo tanto, proveer conocimiento para la prevención.

Por último, el *análisis de operaciones policiales* se enfoca en el estudio de las necesidades de recursos materiales y humanos. Su objetivo es la optimización, maximizando la eficiencia en la prestación de sus servicios, de las agencias integrantes del sistema de justicia criminal.

Ahora bien, cada uno de estos tipos de análisis requiere de datos con «granularidad» diferente, y al momento de diseñar el sistema de información criminal es vital definir cuáles son los objetivos analíticos que se persiguen. Por otro lado, notemos que hay diferencias fundamentales en cuanto se pretenda realizar análisis con finalidad táctica (operativa) o estratégica. A modo de ejemplo, si tomamos el caso del *análisis del delito*, el *análisis táctico del delito* describe la identificación y el análisis diario de patrones y series delictivas existentes o emergentes, incluyendo series y zonas calientes. Sus objetivos más generales son (a) Identificar tan pronto como sea posible, patrones y series delictivas emergentes; (b) completar análisis comprensivos de patrones y series existentes o en evolución; (c) notificar al personal operativo (de campo) de la existencia de esos patrones y series, y (d) trabajar con el personal operativo (de campo) en el desarrollo de la mejor estrategia para tratar con estos patrones y series. Como podemos apreciar, se trata de un proceso diario, orientado a la acción inmediata, que informa al personal en el campo en su proceso de intervención rápido y efectivo de los patrones y series detectadas.

Por otro lado, el *análisis estratégico del delito* se focaliza en las tendencias, los problemas y sus causas. Las tendencias delictivas son, básicamente, incrementos o decrementos a largo plazo en los volúmenes delictivos, o cambios en las características de un determinado delito en un largo período de tiempo. En la práctica cotidiana de los analistas del delito, las tendencias no se discuten en períodos más cortos que un mes o más largos que una década. Las causas y las tendencias que de ellas se derivan son usualmente denominadas «problemas delictivos», y los problemas delictivos requieren estrategias de intervención que comprendan sus particularidades

y las atiendan. Es por eso que buena parte de los procesos de análisis criminal son análogos a los procesos de detección y resolución de problemas.

Claramente, existen diferentes tipos, niveles y actores involucrados en las respuestas que surjan como resultado de los análisis. La respuesta policial ante la detección de una tendencia criminal no es la inmediata movilización de agentes a una acción táctica (la mayoría de las respuestas policiales que funcionan bien con patrones y series no lo hacen con las tendencias). Es por eso que cuando la agencia policial se enfrenta a una tendencia, trata de emplear estrategias de resolución de problemas y políticas que tendrán impacto en el largo plazo. Y, en general, las tendencias se resuelven mejor mediante el empleo de estrategias que reducen la «deseabilidad» de los objetivos o que reducen la oportunidad, en oposición a estrategias que simplemente detienen a los delincuentes, y por lo tanto usualmente no son respuestas «a la mano» de las agencias policiales.

Es decir, que el proceso de análisis criminal supone una clara diferenciación entre qué tipo de información se requiere y con qué fines. Por lo tanto, no solamente es imprescindible la producción de datos rigurosos que sirvan a estos objetivos, sino también la capacitación para su procesamiento, lectura y utilización. Una falla en cualquiera de estos componentes supone un fracaso en los objetivos planteados. El apuro con el que se suele enfrentar el problema de la criminalidad en las agencias encargadas de su prevención y represión nos confronta cotidianamente con varios pasos en falso en estos aspectos.

## 4.2. Algunas advertencias preliminares

Como ya hemos dicho, no hay excusas para la mala ciencia, y no es cierto que un mal análisis es preferible a ningún análisis. En analogía con la Física, es claro que la mecánica newtoniana no es correcta ni a alta energía, ni a pequeñas escalas, pero en nuestro mundo macroscópico es la que usamos todos los días. ¡Eso no quiere decir que sirva para hacer funcionar una central atómica! Por lo tanto, si bien no abogamos por la rigurosidad excesiva ni el ritualismo inútil, no podemos dejar de mencionar que es imprescindible ser extremadamente cuidadosos con la producción de conocimiento oportuno, pertinente y de adecuada calidad<sup>20</sup>. Simplemente, tengamos en cuenta para ilustrar este punto que la forma en la que se construye el primer registro condiciona toda la serie de pasos que viene después y que culmina en una intervención. ¿De qué me sirven espectaculares presentaciones y mapas si la información primaria no es válida?

Deteniéndonos en el uso de «información criminal» para la prevención del delito, y tomando como base la fuente policial, vemos múltiples ejemplos de faltas de

<sup>20</sup> Entendiendo por tal a la relación apropiada entre eficacia y eficiencia del mismo.

consistencia o pertinencia en los datos tomados como referencia. Hay ejemplos notorios como la utilización de información sobre delitos con muy escaso nivel de registro: ¿de qué nos sirve contar sumarios iniciados por hurto y mapearlos cuando sabemos —con base en encuestas de victimización, por ejemplo— que los niveles de denuncia de ese delito son inferiores al 20%?<sup>21</sup> Para ilustrar más claramente el problema veamos cómo, aun en los análisis más simples y de mayor prédica, hay un uso descuidado de las tasas de delitos por habitante; por ejemplo, en las tasas de homicidios cada 100.000 habitantes.

Siguiendo a Anselin, Lozano y Koschinsky (2006), tanto las proporciones como las tasas usualmente no son interesantes en sí mismas, sino como estimados del riesgo subyacente (es decir, de la probabilidad que un tipo dado de evento ocurra). Por ejemplo, podemos estar interesados en medir el riesgo de muerte por causas externas no accidentales y la forma en que ese riesgo varía en el espacio, en el tiempo, o en relación con ciertas características de los individuos. Típicamente, el riesgo se estima como el cociente entre el número de personas que han experimentado el evento (han muerto) durante un período dado y el número total de la población en riesgo a la que ese tipo de evento pudo haberle ocurrido. Puesto que los eventos ocurren con cierta incerteza, el mismo riesgo puede traducirse en diferente conteo de eventos en las muestras reales. Concluir ingenuamente que el riesgo varía dado que los conteos varían no es correcto, pues existe un rango posible de diferentes resultados (diferentes conteos) que son compatibles con el mismo riesgo subyacente. Más técnicamente, dado un riesgo  $\pi$  de estar expuesto a un evento para una población  $P$  durante un período dado, puede considerarse que el número total observado de personas que experimentaron el evento sigue una distribución binomial. La probabilidad de observar  $x$  eventos es, por lo tanto:

$$(1) [O = x] = \pi^x (1 - \pi)^{P-x}, \text{ para } x = 0, 1, \dots, P$$

La media y varianza de la distribución son, respectivamente  $\pi P$  y  $\pi(1 - \pi)P$ . Por lo que, con un riesgo de  $\pi$  y una población de  $P$ , uno puede esperar que ocurran en promedio  $\pi P$  eventos. Esta es, justamente, la base para la estimación del riesgo mediante una tasa:

$$(2) \hat{\pi} = O / P$$

donde  $O$  (el numerador) y  $P$  (el denominador) tienen el mismo significado que arriba. Este estimador simple suele denominarse en la literatura como *tasa cruda* o

<sup>21</sup> Para ampliar, ver *Encuesta nacional de Victimización. República Argentina. Año 2010* (<http://www.jus.gob.ar/media/3128414/victi2010Argentina.pdf>).

*tasa bruta*. Dadas la media y la varianza para la variable aleatoria  $O$ , la tasa cruda es, de hecho, un estimador insesgado para el riesgo desconocido  $\pi$ , es decir:

$$(3) E [O / P] = [O] / P = \pi P / P = \pi$$

La varianza del estimador de la tasa es, por lo tanto:

$$(4) \text{Var} [O / P] = V[O] / P^2 = \pi(1-\pi)P / P^2 = \pi(1-\pi) / P .$$

Usualmente, la tasa o proporción se reescala para hacerla más entendible (eventos cada 100.000 habitantes, por ejemplo). Además, la tasa se calcula para un período dado, por lo que la población en riesgo debe ser la población observada durante ese período. Hasta aquí, no hemos dicho nada novedoso. Pero el punto en el que los trabajos de tasas delictivas y los de los epidemiólogos divergen es, justamente, en la construcción de intervalos de confianza. El estimador para la tasa considerado hasta el momento provee un estimado puntual del riesgo subyacente, pero no contiene ninguna indicación sobre la precisión de esa estimación puntual. Generalmente, en el análisis de estadísticas vitales y tasas de mortalidad se emplea un marco conceptual en el que se evalúa la estabilidad estadística de las tasas asumiendo que el conteo de casos (el numerador en la tasa) sigue una distribución de Poisson, mientras que la población en riesgo (el denominador en la tasa) se asume constante. Es decir se presenta un +/- de «error» asociado con cada estimación dada. Esto es fundamental al comparar tasas de, por ejemplo, diferentes municipios, que poseen poblaciones dispares. En esos casos, el nivel de «precisión» de la estimación del riesgo subyacente es diferente (dado que varía con la población base<sup>22</sup>). Ahora bien, ¿cuántas veces hemos visto un trabajo que presente tasas de delitos con los valores de sus intervalos de confianza?

Son innumerables los ejemplos de cuadros con tasas de homicidios que no tienen estas precisiones y propician una «mala interpretación» en una primera mirada. Así, vemos dramáticos saltos entre tasas de homicidios por ciudad que, al observar el valor absoluto, no sobrepasan los tres o cuatro casos. O tratamiento igual entre ciudades con población residente (tomada como base) estable y otras con alta movilidad (¿qué población debe tomarse como referencia en la Ciudad de Buenos Aires, sabiendo la cantidad de personas con otra residencia que permanecen durante gran parte de la jornada allí?).

<sup>22</sup> Algo de esto lo podemos intuir viendo (4) más arriba.

## 5. Buenas prácticas en materia de sistemas de información y análisis de datos. Puntos a destacar

Ante la demanda de mayor información y un paulatino cambio en los discursos habituales sobre política criminal, aparecieron en el último tiempo nuevas oficinas de producción de conocimiento, tanto en ámbitos gubernamentales como no gubernamentales. La expansión de estas oficinas –comúnmente agrupadas bajo el nombre des «Observatorios» de delitos, seguridad, violencias, etc.– ha provisto de un rica interacción y del acercamiento de múltiples actores a los procesos de construcción de conocimiento sobre la realidad criminal. Estas iniciativas vinieron a llenar un vacío que prevalecía en toda la región.

Efectivamente, había una ostensible falta de información válida en la materia. Sostienen Dammert, Ruiz y Salazar (2008) que la falta de datos confiables en la región –aunque con excepciones– produjo que no se dimensionara adecuadamente el problema y se tomaran medidas casi a ciegas. La falta de información también atentó contra la proliferación de trabajos académicos: durante mucho tiempo, los investigadores no contaron con material suficiente y tampoco lo generaron con éxito.

En términos generales, el funcionamiento de los centros de investigación u observatorios presenta aristas positivas, pero también se ponen de manifiesto algunos inconvenientes y puntos de atención que conviene tener presentes. Podemos agrupar estos puntos en tres ejes centrales:

- (i) la baja calidad de los datos disponibles en los actores fundamentales del sistema (agencias policiales, agencias judiciales, etc.);
- (ii) la baja calidad y profesionalización de los analistas encargados de transformar los datos brutos en conocimiento profundo<sup>23</sup>;
- (iii) la estructura funcional y el rol del Observatorio en la agencia donde funciona.

Ahora bien, si bien se suelen reconocer los problemas en el primer eje, el segundo tradicionalmente se asume como inexistente. En nuestra experiencia, la máxima informática de «basura que entra, basura que sale» («*Garbage In, Garbage Out*») se complementa con la de *análisis descuidados, conocimiento descuidado*. En una analo-

<sup>23</sup> Adriaans y Zantinge (1996) distinguen diferentes tipos de conocimientos extraíbles de bases de datos, conforme su nivel de abstracción (ordenados de menor a mayor abstracción): (a) conocimiento superficial o evidente, para el que solo se necesita realizar una pregunta a los datos (por ejemplo, ¿cuántos homicidios ocurrieron en la provincia en el año 2016?); (b) conocimiento multidimensional, donde es necesario considerar a los datos con cierta estructura, descubriendo patrones y regularidades ocultas en las representaciones monodimensionales clásicas; (c) conocimiento oculto, que se refiere al conocimiento no evidente, desconocido a priori y potencialmente útil (por ejemplo, ¿cuál es el perfil típico de los violadores seriales del municipio?), y (d) conocimiento profundo, que es de imposible recuperación si no se disponen de claves específicas que orienten la búsqueda.



gía culinaria, para cocinar no solo se requieren productos frescos y de calidad, sino también buenos cocineros: un mal cocinero puede destrozar inadvertidamente el más exquisito de los ingredientes. Por su parte, la tercera cuestión está más vinculada con las prácticas organizacionales y con la voluntad política que subyace detrás de una iniciativa de este estilo. De todas maneras, podemos marcar una distinción entre un esquema autárquico o, al menos, con una cierta independencia funcional, con otro esquema de mayor adscripción del organismo dentro de una estructura administrativa. Cada uno de estos enfoques marcará, sin dudas, los resultados y el alcance de la información construida.

En los últimos años han aparecido muchas iniciativas en nuestro país que presentan características positivas. Simplemente a modo de ejemplo, podemos mencionar organismos a nivel provincial –como el Observatorio de la Provincia de Buenos Aires–, o a nivel municipal –como el Centro Municipal de Análisis Estratégico del Delito, en Mar del Plata–, que apuntaron a un análisis riguroso de información criminal con objetivos específicos. Sin embargo, no se logró crear un centro de estas características a nivel nacional, más allá de varios intentos entre los que podemos destacar el proyecto de Ley que fue elaborado por el Acuerdo para una Política de Seguridad Democrática (ASD), con el aporte de especialistas y organizaciones multisectoriales, que fue presentada públicamente en el mes de diciembre de 2009. Este proyecto de Ley tenía como objeto la creación de un Observatorio Nacional del Delito y la Violencia y de un sistema unificado de información y análisis del delito y la violencia. Si bien este proyecto no fue sancionado, representa un buen ejemplo para repasar los lineamientos que debería tener un modelo de Observatorio. El esquema propuesto preveía las siguientes funciones:

- Establecimiento y mantenimiento de bases de datos.
- Coordinación interinstitucional con las áreas de gobierno y sociedad civil fuentes de información
- Establecimiento de una Comisión de Datos y Vigilancia del Delito y la Violencia y Comités Técnicos
- Recopilación de datos sobre fenómenos de interés.
- Fijación de indicadores
- Consolidación y análisis de la información
- Planificación y desarrollo de estudios
- Promoción y realización de encuestas de victimización
- Evaluación y medición de estrategias y programas de prevención
- Asistencia en lo relativo a la prevención del delito y la violencia
- Desarrollo de estrategias comunicacionales.

En la parte administrativa, se preveía la figura de un Director Ejecutivo, designado por el Poder Ejecutivo Nacional a propuesta del Ministro de Justicia y DD. HH.,



con acuerdo del Senado, y un Consejo Consultivo con función de asesoramiento e integrado *ad honorem* por representantes de Universidades, ONG, organismos de Derechos Humanos y medios de comunicación. También creaba la Oficina de Coordinación General de Gestión de la Información, la Oficina de Coordinación General de Tecnologías de Información y la Oficina de Coordinación General de Administración de Recursos. Por otro lado, incluía la creación del *Sistema Unificado de Información y Análisis del Delito y la Violencia*, que funcionaría sobre una plataforma tecnológica que permitiera la carga, el procesamiento y el análisis de datos conforme a criterios metodológicos que se establecieran. Como fuentes de información se mencionan la Jefatura de Gabinete, los Ministerios nacionales, la SEDRONAR; el Consejo Nacional de Políticas Sociales y Organismos descentralizados; el Gobierno de la Ciudad de Buenos Aires y los gobiernos provinciales; los Ministerios Públicos y el Poder Judicial; instancias de participación ciudadana y ONG.

Se podrían pensar otros modelos teóricos superadores. Pero lo cierto es que el éxito de estos emprendimientos, como quedó demostrado, no solamente dependen de la base conceptual y de aspectos técnicos puntuales, sino también de una voluntad política inicial.

## 6. Conclusiones finales

Repasamos a lo largo de este artículo la experiencia que se vivió en la Argentina en la producción de conocimiento criminológico y la reciente aparición de Observatorios o centros de análisis de información criminal. También dimos cuenta de algunas conceptualizaciones básicas acerca del análisis criminal y de la construcción de datos válidos en la materia. Y, finalmente, marcamos algunos puntos de especial relevancia a tener presente en la conformación de estos organismos, en cualquiera de sus formatos.

Ahora bien, la necesidad de contar con un adecuado conocimiento de la realidad criminal como insumo primario para cualquier intervención (desde la gestión del Estado, pero también para las organizaciones de la sociedad civil que trabajan en la temática) no implica ni que impulsivamente nos sumemos a la «moda» de creación de Observatorios del delito, las violencias, o la seguridad, ni que permitamos que un conocimiento deficientemente construido y asentado sobre datos «problemáticos» nos dé una falsa sensación de rigurosidad o científicidad.

A modo de cierre, simplemente queremos retomar la idea de pensar en un sistema de Información criminal estableciendo claramente su alcance y fundamentos, sus entradas y sus salidas pretendidas. Solamente a partir de una definición rigurosa de la fuente y el tratamiento de la información tomada como referencia se podrá establecer un verdadero proceso de análisis criminal auspicioso. La capacitación de los pro-

fesionales y especialistas involucrados en este proceso representa el otro pilar sobre el que se construye un sistema eficaz. Y la decisión político-institucional representa una condición casi ineludible. Un gran proyecto, pleno de solvencia técnica, puede naufragar sin el necesario apoyo político que se traduce no solamente en recursos sino también en generar los espacios para que el proyecto cumpla con sus objetivos de manera rigurosa e independiente.

Trabajemos entonces con más inteligencia y menos esfuerzo, ya que la seguridad nos interpela a diario para trabajar con honestidad intelectual férrea en la construcción de sistemas de conocimiento criminal para la toma de decisiones, y no siempre estamos a la altura del desafío planteado.



## II.

Los municipios y la seguridad:  
el rol central de los observatorios



# Los observatorios como política de gestión de la información. Marco teórico. Antecedentes y procesos en desarrollo. Tipos de observatorios en la región. Los casos de Bogotá y Mar del Plata

*Diana Rodríguez López y Tobías J. Schleider*

## 1. La evolución de la gestión local de la seguridad: del desentendimiento a los observatorios

Tradicionalmente, se ha concebido al Estado como el único titular del uso lícito de la fuerza y, así, el garante de la convivencia. La administración de la fuerza pública, en un contexto de asociación directa y casi exclusiva de la seguridad con el control, hasta hace poco tiempo se hallaba concentrado en los Estados nacionales y, a lo sumo, en los estatales o provinciales.

Por otra parte, los Estados locales (municipalidades, alcaldías, comunas) son los más cercanos a los vecinos. Por lo tanto, son los que reciben las demandas más inmediatas de los temas que afectan su cotidianidad. Cada vez más, esos reclamos contenían aspectos vinculados con la seguridad ciudadana.

Estas demandas fueron abordadas por los gobiernos locales de maneras que, aunque se dieron en diferentes épocas y con modalidades diversas, pueden sistematizarse en tres grandes estadios. El primero es el del *desentendimiento*. Los reclamos son redirigidos a las instancias superiores de la administración pública, sobre todo basándose en el argumento de que los Estados locales no suelen contar con policías propias.

La superación de ese primer estadio, por razones directas, implica una decisión política de «hacerse cargo» de parte de la seguridad de sus vecinos. Esto da pie a la comprensión de la gestión local de la seguridad no solo como la administración inteligente de los recursos y las políticas de la alcaldía, la comuna o el municipio, sino también como la coordinación territorial de las políticas de niveles más altos (provinciales y nacionales) en diversas cuestiones vinculadas. Lo que sucede a nivel provincial y nacional en materia de seguridad impacta (o debería impactar) en los territorios de injerencia de los gobiernos locales.

Aquella decisión política recibe apoyo, además, de la prevalencia creciente en la región de concepciones más amplias de la seguridad, que ya no la ven como un problema aislado, sino como una problemática con causas múltiples y efectos diversos. El enfoque policialista de la seguridad va dejando su espacio a un abordaje multidisciplinario (e.g., Buvinic y Morrison, 1999).

El segundo estadio de los tres mencionados es el de las *respuestas parciales y no sistematizadas*. En él, los gobiernos locales se ocupan o bien de cuestiones ajenas a la actuación policial, o bien colaboran, las más de las veces solo con recursos materiales, con las fuerzas regionales o federales. Es típico el establecimiento de programas locales de prevención de la violencia, de asistencia a las víctimas de delitos o de reinserción de personas liberadas, y el aporte de dinero para la compra de combustible o equipamiento policial.

El tercer estadio es el de las *políticas integrales*. Los gobiernos locales asumen en él un compromiso mayor, en varios sentidos, con las políticas de seguridad. Se diseñan, generalmente con la ayuda de expertos externos a los municipios, programas de seguridad local que incluyen la creación de direcciones, subsecretarías o aun secretarías de seguridad, con estamentos ocupados de diferentes aspectos del problema, y con o sin la creación de fuerzas policiales locales con distintas características (armadas y no armadas, con competencias amplias o muy restringidas, etc.).

Esos estamentos van desde organismos de prevención o asistencia como los ya mencionados hasta centros de investigación sobre causas y efectos de los crímenes que afectan a la sociedad local, oficinas de videovigilancia, programas de trabajos comunitarios para ciudadanos egresados temporaria o definitivamente de la prisión y, finalmente, observatorios de delitos y violencias. Su denominador común es la aspiración de partir de información de calidad como fundamento para la toma de decisiones en la materia. Son prácticas innovadoras, muchas veces reconvertidas desde ámbitos académicos (formales e informales), con ciertas dificultades para el pasaje de la teoría a la práctica.

Este tercer estadio importa dos cambios fundamentales en los gobiernos locales. Por un lado, un aumento significativo del presupuesto local para la materia. Por otro, la gestión de cuestiones complejas y nunca antes abordadas por parte de los gobiernos locales. Los observatorios nacen, crecen y sobreviven en el marco de estos contextos.

## 2. Observatorios de seguridad: antecedentes y conceptos

Diferentes publicaciones e investigaciones, que tomaremos en cuenta en este trabajo breve, demuestran el creciente número de observatorios de seguridad o violencias y delitos que se han creado en la región. Si bien cada observatorio responde a realidades locales diferenciadas y complejas, el objetivo final de cada uno es contar con información más precisa sobre las realidades en materia de violencias y delitos. Para esto, no solamente sistematizan información de distintas fuentes, sino que, en la medida de sus posibilidades, la producen y gestionan.

El Instituto de Investigación y Desarrollo en Prevención de Violencia y Promoción de Convivencia Social (CISALVA), de la Universidad del Valle en Colombia, se ha especializado desde su creación en 1995 en la comprensión y prevención de la violencia. Ha sido reconocido por la Organización Mundial de la Salud (OMS) y la Organización Panamericana de la Salud (OPS) por haber sido Centro Colaborador en Prevención de Lesiones y Violencia durante 18 años.

CISALVA resume los antecedentes de los observatorios y su cometido de la siguiente manera:

Los Observatorios de Violencia son un método de investigación epidemiológica georreferenciada para estudiar el fenómeno de la violencia. El modelo fue creado en Cali en 1992 y se ha convertido en una alternativa pionera en el mundo. Organismos como la Organización Panamericana de la Salud (OPS), el Banco Mundial, el Banco Interamericano de Desarrollo (BID), el International Development Research Centre de Canadá (IDRC) y la Agencia de los Estados Unidos para el Desarrollo Internacional (USAID), han comprendido su importancia y apoyado su implementación en países con graves problemáticas de seguridad<sup>24</sup>.

Según el informe *Observatorios de Violencia: Mejores Prácticas* (OPS et ál., 2008b: 7), la necesidad de tener información precisa sobre la violencia en los países de la región se manifiesta a partir de los pronunciamientos del organismo en 1993<sup>25</sup>, y de la Organización Mundial de la Salud en 1996, que declaran que la violencia es un problema de salud pública<sup>26</sup>. Esta conclusión surgió a partir de que América Latina presentaba una tasa de homicidios que se encontraba alrededor de 18 por cada 100.000 personas, lo que la ubicaba como una de las regiones más violentas del mundo.

El fin principal de la creación de observatorios es recolectar información, analizarla, formular políticas públicas, hacer veeduría social y monitorear las tendencias

<sup>24</sup> <https://drive.google.com/file/d/0B02w4dYyMJ9leE53RXNacWhITjg/view>

<sup>25</sup> Organización Panamericana de la Salud (OPS). Plan de acción Regional. Documento mimeografiado, 1994.

<sup>26</sup> Krug E., Dalhberg L., Mercy J. y col. Informe Mundial sobre la Violencia y la Salud. OMS. 2002



de la inseguridad (Srur, 2014: 6). La *Guía Metodológica para la replicación de Observatorios Municipales de Violencia* (OPS et ál., 2007a) nos dice que los observatorios de violencia y del delito, son

...espacios intersectoriales e interdisciplinarios donde se recopilan datos e información que puede orientar el análisis de información necesaria, relevante y confiable sobre los diferentes tipos de violencia, lesiones y delitos que de manera continua y oportuna permiten la definición de indicadores, políticas, intervenciones y procesos dirigidos a mejorar las condiciones de seguridad y convivencia ciudadana. El proceso debe orientar la toma de decisiones por parte de las autoridades competentes, así como permitir evaluar las intervenciones que se desarrollen en el tema de violencia y convivencia pacífica. (OPS 2008a: 9)

Otros autores enriquecen las definiciones (Srur, 2014: 11). Así, el Centro Internacional para la Prevención de la Criminalidad conceptúa a los observatorios del crimen como todas «las organizaciones que listan, analizan y publican información relativa al delito» (Prince et ál., 2009). La Organización de Estados Americanos, como aquellas instituciones que «tienen como propósito recabar, analizar y procesar información de manera eficaz y oportuna a fin de generar insumos que permitan evaluar y mejorar las políticas públicas así como el desempeño de las instituciones involucradas en la seguridad pública» (Coimbra, 2009: 27).

En 2008, la Coalición Interamericana de Prevención de Violencia (CIPV) y la OPS advertían que para formular políticas de prevención de la violencia, era necesario la creación e implementación de sistemas de información que permitieran caracterizar el problema. Además, reconocían que este tipo de espacios eran una necesidad y una demanda de gobernantes locales y de la sociedad en general. Frente a problemáticas de violencia como la violencia de género, la violencia de y por jóvenes en pandillas, contra niñas y niños, etc., es necesario resolver los vacíos de datos adecuados y oportunos (OPS et ál., 2008b: 8).

Según la OPS (2008b), hubo un auge en la región en la consolidación de observatorios para la medición de las diferentes formas de violencia. Y si bien no se dio una sola y universal conceptualización de lo que es un observatorio, porque se crearon para diferentes áreas de intervención (laboral, derechos humanos, seguridad ciudadana, desarrollo regional, etc.), lo que sí se pudo ver en común es que recopilan o generan información para la toma de decisiones.

El mismo informe destaca que en Colombia, en 2008, con varios observatorios locales del delito funcionando, estos se convirtieron en la práctica en una herramienta importante en la toma de decisiones frente al tema de seguridad y convivencia en el país. Se resalta el hecho de que los que han contado con asistencia y trabajo sostenido

en diferentes municipios, son los que han logrado mayores alcances. La metodología utilizada vincula varias fuentes de información existentes en los municipios y departamentos con el objetivo de validarla y complementar datos (OPS et ál., 2008b: 13).

Las experiencias comentadas hasta aquí son el objetivo principal al que nos interesa apuntar: los observatorios de seguridad deben ser los organismos que, al contar con información de diferentes fuentes, resulten herramientas útiles de prevención y parte de la gestión gubernamental. Y, de esta manera, brinden información precisa en el diseño y la formulación de políticas públicas en materia de seguridad.

### 3. Historia de los observatorios: olas y enfoques

Para hablar de la genealogía y los distintos enfoques de los observatorios en América Latina y el Caribe, nos parece pertinente remitirnos a la más completa y reciente investigación y mapeo auspiciada por del Banco Interamericano de Desarrollo (BID) en 2014: *¿Qué observan los que observan el delito?* (Srur, 2014).

En esta investigación se describen dos olas temporales en la creación de observatorios y tres enfoques distintos: el *epidemiológico*, el *criminológico* y el de *cultura ciudadana*.

La primera ola, llamada «endógena y colombiana», se dio a mediados de los años 90. En ella, los observatorios nacieron como una innovación de municipios y líderes locales, situados en el mismo país, y se fueron reproduciendo por imitación o «contagio» positivo en ciudades vecinas (Srur 2014:14).

El surgimiento de los observatorios colombianos se relaciona de manera directa con la grave crisis de seguridad que el país afrontaba desde la segunda mitad de los años ochenta. 1991 fue el año más violento que vivió el país, lo cual llevó a la comprensión de que faltaba contar con buena información para enfrentar el delito. Como resultado, fueron lanzadas varias iniciativas para mejorar el uso de datos en la política nacional de seguridad, entre las que se destacó la creación del Centro de Información Estratégica Policial (CIEP) –que reunía información policial, con una sala de comando central en la propia Presidencia–, el departamento Administrativo de Seguridad (DAS), la Fiscalía, la Medicina Legal y varias entidades sectoriales locales (salud, transporte).

Además de lo anterior, la elección directa los alcaldes (1988) y la nueva Constitución colombiana (1991) ampliaron las responsabilidades de los municipios en la gestión de la seguridad. Todo esto tuvo especial transcendencia en la génesis de los observatorios locales.

Es así como nacieron los observatorios del delito iniciales, uno con un enfoque predominantemente epidemiológico y el otro, de cultura ciudadana. El primero fue el Ob-

servatorio de la ciudad de Santiago de Cali (1993) y el segundo, el de Bogotá (1995). Ambos enfatizaron en su trabajo el abordaje interinstitucional y multidisciplinario.

En estas primeras experiencias colombianas se impuso una mirada multicausal de la violencia y una respuesta multiagencial. La policía operaba como un actor más junto a otras instituciones, incluso ajenas al sistema criminal, que empezaban a incidir de un modo colaborativo en la tarea de recolectar, validar y analizar datos (Srur, 2014: 15).

La segunda ola, que denominaron «exógena y regional», se inició también Colombia, con la multiplicación de los observatorios, pero luego se expandió por toda la región. Comenzó en el año 2000, con el surgimiento de una gran cantidad de observatorios, número que se incrementó especialmente entre 2005 y 2006, primero, y entre 2011 y 2013, después (Srur 2014: 33). Los observatorios que surgieron en este periodo se ubican en el orden gubernamental, subnacional o con estructuras mixtas, esto es, con participación de la academia, el sector privado y organizaciones de la sociedad civil.

Junto con esa expansión geográfica, los mapeos resaltan que en esta segunda ola se dio nacimiento a observatorios temáticos. Se demostró, así, un interés más puntual por asuntos específicos: violencia intrafamiliar, suicidio, derechos humanos, desplazamiento forzado, accidentes de tránsito, etc. (Srur 2014: 17). Otra diferencia radica en que fueron creadas las primeras redes, y se contó con mayor apoyo de la cooperación internacional, a diferencia de la primera ola, que tuvo más sustento de fondos públicos, provocando que la mayoría de los observatorios fuesen gubernamentales y locales.

En esta segunda ola aparece el tercer enfoque mencionado: criminológico, de raíz policial y extra-regional.

Los enfoques de trabajo de los observatorios que nacieron en la región son definidos de la siguiente manera:

- **Epidemiológico:** este enfoque extrapola al campo de la seguridad ciudadana marcos conceptuales probados en la salud pública para el estudio de enfermedades, en especial lesiones y muertes por causas externas. Ha sido el predominante en la primera ola de observatorios, cuando muchas secretarías de salud han creado mecanismos de análisis y apoyo a las alcaldías. Se basa en entender la violencia como una epidemia, ocasionada y multiplicada por diversos factores de riesgo que hay que evaluar y atender: la presencia de armas de fuego, el consumo de alcohol u otras drogas, entre otros. También, en la necesidad de que los actores institucionales que registran y atienden esos problemas se involucren en la solución para evitar que estos factores desemboquen en violencia o delito (Srur, 2014: 24).

- **De cultura ciudadana:** este paradigma profundiza en cómo se construyen escenarios de violencia e ilegalidad a partir de factores psicosociales y de valores, que condicionan los comportamientos individuales y colectivos. Subraya, así, la búsqueda y la sistematización de datos sobre conductas y valores en territorios determinados, además de los relativos a incidentes delictivos, para luego integrarlos, correlacionarlos, establecer hipótesis de vínculos causales entre ellos y promover programas preventivos de la violencia alternativos. Estos programas suelen dirigirse a estimular, por ejemplo, el cumplimiento de la ley, la buena ciudadanía o la amistad social, como modos de prevenir conductas personales o grupales que terminen en actos delictivos (Srrur, 2014: 25).
- **Criminológico:** esta perspectiva se vincula con la evolución del concepto sobre el rol y las responsabilidades de la policía en la prevención del delito. En particular, respecto de la posibilidad de evitar la victimización futura a partir de un análisis de datos y de mapas sobre el accionar pasado de los autores de los delitos en territorios determinados. En el caso latinoamericano más incipiente, la mayor influencia de este enfoque se pudo observar en los observatorios creados bajo dependencia policial o con objetivo primario de dar soporte al despliegue de las fuerzas de seguridad (Srrur, 2014: 23).

Hoy prima en la región un enfoque híbrido de las tres corrientes.

Según el mapeo del BID, en 2014 se lograron identificar 198 observatorios. De ellos, se mostraron especialmente activos los ubicados en Argentina, Bolivia, Brasil, Chile, Colombia, Costa Rica, Ecuador, Guatemala, Honduras, Jamaica, México, Panamá, Paraguay, Perú, República Dominicana, El Salvador, Uruguay y Venezuela.

El *Informe Regional de Desarrollo Humano 2013-2014* del Programa de Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD 2013-2014) destaca también a este organismo como impulsor constante en la región para la creación de observatorios de violencia, al promover la gestión de información. Ha participado en la creación de observatorios especializados en los países antes mencionados, sumando a Haití.

Además, el Informe identifica a aquellos observatorios pertenecientes a la sociedad civil, la academia o el sector privado, como actores no estatales indispensables para ayudar al estado a garantizar la seguridad ciudadana. Divide en dos las respuestas no estatales que complementan las políticas de seguridad: las que trabajan en la prevención de la violencia y el delito, y las que contribuyen mediante la generación de información y conocimientos. Los actores no estatales aportan información para el debate público y las políticas de seguridad mediante el levantamiento de datos y la producción de estadísticas primarias, a partir de encuestas dirigidas, generalmente, a registrar o a medir los niveles de victimización y la inseguridad percibida.

Resalta que además de recopilar datos, algunos observatorios, centros de investigación y universidades, producen análisis relevantes sobre la seguridad ciudadana y su evolución en la región. La transparencia es muy relevante para garantizar la legitimidad de los observatorios, de las encuestadoras y de los centros académicos. Hacer públicas sus fuentes de financiamiento les permite contribuir a un debate informado y democrático en materia de seguridad ciudadana (PNUD, 2013:160)

Recientemente encontramos que se siguen promocionando y capacitando nuevos observatorios. Por ejemplo, el Instituto de Investigación y Desarrollo en Prevención de Violencia y Promoción de Convivencia Social (CISALVA) de Colombia, cuenta en un Boletín reciente de mayo del presente año que en 2014 se crearon 30 Observatorios Municipales de Convivencia y Seguridad Ciudadana en Honduras<sup>27</sup>. El objetivo del gobierno hondureño es mejorar la calidad de los datos.

## 4. Dos observatorios para resaltar: Bogotá y Mar del Plata

### 4.1. Bogotá: Centro de Estudios y Análisis de Convivencia y Seguridad Ciudadana – CEACSC<sup>28</sup>

Creemos que es importante resaltar el Observatorio de Bogotá ya que, como explicamos anteriormente, fue el segundo en nacimiento en la región (1995) y se mantiene hasta hoy. Los observatorios en Colombia han sido grandes herramientas en ciudades con índices de violencia y criminalidad muy alta, han ayudado a reducir esos índices y se han posicionado como centros estratégicos de los gobiernos de turno para el diseño y puesta en marcha de políticas públicas que apuntan a mejorar la calidad de vida de los ciudadanos de cada localidad.

El Centro de Estudios y Análisis en Convivencia y Seguridad Ciudadana (CEACSC) fue creado en 2008 mediante la Resolución 708 de la Secretaría Distrital de Gobierno. Retoma las actividades que se venían realizando desde 1995, cuando el alcalde Antanas Mockus creó el Sistema Unificado de Información sobre Violencia y Delincuencia (SUIVD) dentro del Observatorio de Cultura Urbana, que tenía el objetivo de estudiar la cultura ciudadana en la ciudad.

Este Observatorio funcionaba anteriormente en el entonces Instituto Distrital de Cultura y Turismo. Hoy se encuentra dentro de la Subsecretaría de Convivencia y Seguridad Ciudadana de la Secretaría Distrital de Gobierno. Y se ha mantenido en el tiempo como una política de la capital colombiana.

<sup>27</sup> Instituto CISALVA apoya a Honduras en la obtención de mejores datos de seguridad ciudadana <https://drive.google.com/file/d/0B02w4dYyMJ9leE53RXNacWhlTjg/view>

<sup>28</sup> <http://www.ceacsc.gov.co>

El Centro cumple la misión de liderar la gestión política distrital, el desarrollo local y la formulación e implementación de políticas públicas de convivencia, seguridad, derechos humanos y acceso a la justicia. Parte de la realización de estudios especializados y seguimiento permanente a las diferentes manifestaciones de violencias y delincuencia que se dan en la ciudad.

Utiliza distintas metodologías, como los sondeos y encuestas de percepción y victimización, trabajos etnográficos, análisis cualitativos, espaciales y estadísticos. Dentro de sus objetivos encontramos una predominancia del enfoque en cultura ciudadana:

- Impulsar el desarrollo de estudios interdisciplinarios de investigación en conflictividades urbanas, convivencia y seguridad ciudadana;
- Generar los insumos para formular políticas públicas con base en el conocimiento adquirido de la realidad de la ciudad y la región capital;
- Realizar el seguimiento y evaluación a las distintas políticas que se implementen en la ciudad sobre conflictividades, violencias, delitos, seguridad y convivencia;
- Propiciar espacios de discusión a nivel local, regional, nacional e internacional para el intercambio de experiencia y el aprendizaje de procesos llevados en diferentes sitios;
- Difundir los resultados de los estudios desarrollados en el campo institucional, académico y en la sociedad en su conjunto, mediante publicaciones, eventos y en ambientes virtuales.

Los ejes de investigación del Centro son específicos y responden a problemáticas constantes y de gran impacto en la sociedad bogotana:

#### *4.1.1. Homicidios*

Las problemáticas vinculadas con los homicidios están entre las que más inciden en la percepción de inseguridad en Bogotá. Su abordaje cambió a partir de 2006, puesto que desde 1995 el enfoque dado a la información era solo de tipo cuantitativo. Considerando la dinámica de las conflictividades urbanas, en el año 2006 se tomó la decisión de ampliar el campo de análisis, complementándolo con información de tipo cualitativo. El fin fue enriquecer los elementos de análisis, iniciando como prueba piloto el proceso de caracterización del homicidio con el propósito de identificar las variables que originan este delito en Bogotá.

Es así que, por ejemplo, en el «Informe de la Caracterización del Homicidio, enero-agosto 2013-2014», se destaca que en 2013 el 56,6% y en 2014 el 47,9% del total de los homicidios tuvo como motivación la venganza, con variables como problemas personales, delincuencia común, fidelidad conyugal y delincuencia organizada.

Además, se identificó la relación entre víctimas y victimarios. En los casos que se pudo establecer y no continuaban en investigación, en 2014 el 52,3% y en 2013 el 46,6% eran habitantes del mismo sector, en segundo lugar eran autores de hechos ilícitos (2014, 17,6% y 2013 24,7%) y en tercer lugar, compañeros sentimentales (2014: 12,1% y 2013 7,8%). Adicionalmente fueron relevadas otras variables, como tipo de arma empleada en el hecho, nivel socioeconómico del autor, ocupación de la víctima, entre otras, con el fin de adoptar estrategias que contrarresten o preven- gan el accionar del homicidio en la ciudad.

#### *4.1.2. Sistema de Responsabilidad Penal para adolescentes*

En CEACSC realiza seguimiento de los datos del Sistema de Responsabilidad Penal para Adolescentes con el objetivo de entender las dinámicas propias de la población juvenil de la ciudad y generar recomendaciones de política pública que permitan intervenir en ella. Comprende al fenómeno de la delincuencia juvenil como una estructura multiforme, atravesada por una serie de elementos estructurales. El proceso se realiza de manera trimestral e incluye las variables correspondientes a sexo, tipología del delito, edades y reingresos.

#### *4.1.3. Violencia Intrafamiliar y delitos sexuales*

El Centro entiende que la violencia intrafamiliar y los delitos sexuales afectan de manera directa la seguridad y convivencia de la población, especialmente a las mujeres. Por esto realiza un seguimiento permanente a los aspectos que conforman la violencia intrafamiliar: maltrato infantil, violencia de pareja, violencia contra las personas mayores y violencia entre otros familiares, sin desconocer que la violencia contra las mujeres se ejerce tanto en el ámbito de lo privado como de lo público.

En el «Informe de Violencia Intrafamiliar de enero a junio de 2015» se reportaron 8.888 casos, con un aumento del 17% con respecto al mismo periodo del 2014 (en el que fueron reportados 7.567 casos). Con respecto al maltrato infantil, en el 70% de los casos los presuntos agresores son los padres y las madres.

#### *4.1.4. Mediatización de conflictividades, violencias y delitos*

El CEACSC mide el impacto que las noticias dadas por los medios de comunicación pueden tener sobre la percepción de seguridad de las personas. Resulta interesante que en algunos casos los medios de comunicación den más importancia a los factores subjetivos de la seguridad que a los factores objetivos, lo que impacta directamente en el aumento de la sensación de inseguridad.

El «Informe Bogotá: prensa y mediatización de violencias y delitos, enero-septiembre de 2015» muestra que de la totalidad de las noticias de conflictividades,



violencias y delitos frente a las noticias políticas de seguridad, el 92% son sobre conflictividades, violencias y delitos y solo el 8% versan sobre políticas de seguridad. Esto muestra una tendencia a la que apuntan los medios de comunicación.

#### *4.1.5. Caracterización de las personas reportadas como desaparecidas en Bogotá D.C.*

Esta es una problemática importante en la ciudad de Bogotá. El alto número de personas reportadas como desaparecidas ha obligado al Centro a realizar mensualmente el seguimiento, clasificación, identificación y análisis de los datos suministrados por el Instituto Nacional de Medicina Legal y Ciencias Forenses. El objetivo es aumentar la comprensión sobre los factores asociados a las personas desaparecidas para que sirvan a la hora de diseñar acciones de prevención.

El «Informe de Desaparición de Personas en Bogotá comparativo enero-junio 2014-2015» da cuenta de que en solo los primeros seis meses de 2014, se reportaron como desaparecidas 1.411 personas, y en el mismo período de 2015, 1.442.

#### *4.1.6. Caracterización de conductas contravencionales y querellables*

Este eje de investigación se dirige a entender cuáles son las causas generadoras de las conductas incívicas. El objetivo es fortalecer la gestión local para proponer estrategias de resolución pacífica de los conflictos vecinales con el fin de prevenir problemáticas más dañosas en la sociedad.

#### *4.1.7. Seguimiento y caracterización de los ataques con agentes químicos*

En Bogotá, de acuerdo con los datos reportados por el Instituto Nacional de Medicina Legal y Ciencias Forenses, desde el 2006 hasta el 2013 se registró una gran cantidad de informes periciales por lesiones asociadas a quemaduras con agentes químicos. Por esta razón, el CEACSC, de manera permanente, hace un seguimiento y análisis (cuantitativo y cualitativo) de estos casos, con reportes trimestrales en los que identifica rangos de edad, diagnóstico topográfico, escenario de los hechos (barrio y localidad) y posibles agresores (familiares o no).

#### *4.1.8. Seguimiento y caracterización del intento de suicidio*

Según la OMS, el suicidio es un problema de salud pública. En Bogotá la cifra de intentos previos al suicidio que no logran concretarse es alarmante, y se ve especialmente en niños y adolescentes. El Centro realiza un seguimiento trimestral de los casos, caracterizando la problemática con datos como la edad, el sexo, el nivel socioeconómico, la localidad, el nivel de escolaridad, el estado civil, el escenario del hecho, el mecanismo utilizado, el motivo desencadenante, la ocupación, el ciclo vital, entre otras. El objetivo es generar recomendaciones de políticas públicas que



mejoren las condiciones de vida de las personas, teniendo como base un análisis integral que busque prevenir los intentos de suicidio en la ciudad.

#### *4.1.9. Seguimiento y caracterización del embarazo en adolescentes*

Según el «Informe Embarazo en adolescentes de la Secretaría distrital de Salud y el CEACSC, primer trimestre 2015, Bogotá D. C.», del total de adolescentes embarazadas, 83 –que representan el 2%– tienen entre 10 y 14 años y el 98% restante –3763– tienen entre 15 y 19 años. Esto muestra que existe una problemática importante, reflejada en que los adolescentes no cuentan con conocimiento, uso y acceso a los métodos de anticoncepción. Además, se destaca que no se puede hablar de embarazos aun por accidente en las edades de 10 a 14 años, sino que probablemente se deban a presuntos abusos sexuales. En la mayoría de los embarazos se interrumpe la educación básica primaria y secundaria, generando deserción escolar.

#### *4.1.10. Seguimiento y caracterización de trata de personas*

El CEACSC consolida trimestralmente las cifras entregadas por diferentes fuentes, con el objetivo de hacer un seguimiento y caracterización del delito complejo de Trata de Personas. Bogotá presenta altos índices de trata de personas, al ser un centro económico y de poder en donde hay proliferación de medios de enganche. Se consideran como sus causas principales la profesionalización de las redes de crimen organizado (por tratarse de negocios altamente lucrativos), el elevado nivel de impunidad y la migración de personas (por diferentes canales) generada por la situación de violencia del país y por ser lugar de destino y tránsito, además de su caracterización como destino turístico.

#### *4.1.11. Plan integral de Convivencia y Seguridad Ciudadana, Bogotá D.C. 2013-2023*

Es importante resaltar que el Centro está pensado y se ha consolidado más allá de un gobierno: es parte de una política de largo plazo. Es así que en el **Plan integral de Convivencia y Seguridad Ciudadana, Bogotá D.C. 2013-2023**, adoptado mediante el Decreto 540 de 2013, el CEACSC forma parte de la Articulación intra-intersectorial para la convivencia y seguridad ciudadana, específicamente en lo que hace a las Acciones de política pública. El plan señala varios de los logros del CEACSC como sus fundamentos (caracterización y seguimiento de 31 conflictividades, violencias y delitos, realización de 71 investigaciones y de más de 25 conversatorios y diálogos de ciudad en temas de Convivencia y Seguridad Ciudadana con las instituciones, la academia y expertos en los temas, etc.). Además, lo destaca como referente internacional en América Latina y el Caribe y, en especial,

el haber sido reconocido por el BID como la mejor experiencia en América Latina en prevención de violencias, replicable en otras ciudades<sup>29</sup>.

## 4.2. Mar del Plata: Centro Municipal de Análisis Estratégico del Delito

El Centro Municipal de Análisis Estratégico del Delito (CeMAED), de la Secretaría de Seguridad de la Municipalidad de General Pueyrredon (Mar del Plata – Batán), es un organismo técnico creado en febrero de 2014 (y ratificado por una Ordenanza del Concejo Deliberante local) con el objeto de revertir una lógica de respuestas intuitivas y espasmódicas frente a los problemas vinculados con la seguridad ciudadana.

El CeMAED nació en un contexto típico de municipalización de decisiones en materia de seguridad ciudadana. La estructura y planeamiento de la Secretaría de Seguridad municipal tomó como referencia un modelo de seguridad pública nuevo para la Argentina, que gira alrededor del concepto de *seguridad pública democrática*. En él, la seguridad se concibe como una situación social en la que pueden gozarse de manera plena e integral los derechos y libertades, y en la que se configuran políticas y mecanismos institucionales para prevenir y controlar los riesgos o conflictos que los lesionen.

En este marco, el CeMAED surgió como uno de los pilares de la Secretaría de Seguridad, para la producción de conocimiento, la implementación de un método de sistematización de información en materia delictual y el apoyo en el diseño de políticas públicas, basadas en evidencia, de prevención y de reparación y restitución de derechos, a partir de estrategias concretas, sujetas a mecanismos de monitoreo y de evaluación de resultados.

Desde su comienzo, además, el CeMAED fue la expresión de una **política de Estado**: la de la **publicidad de la información sobre seguridad**. Los reportes de interés público elaborados por el CeMAED fueron publicados en Internet para que la ciudadanía conociera sin intermediarios los análisis sobre la realidad de los delitos y la violencia en Mar del Plata y Batán.

<sup>29</sup> El CEACS también fue importante en el «Informe de Resultados de Empalme 2012-2016» de la Secretaría de Gobierno, en el que se destacaron otros de sus logros, como la formulación de 28 políticas públicas de convivencia y seguridad ciudadana (Territorios de Vida y Paz, Jóvenes en Paz, Plan Luminarias y Sistemas de Video-vigilancia en Zonas de Concentración Delictiva, los CAMAD, Fiesta Sana y Segura, Restricción al porte de armas de fuego y de armas blancas, restricción de venta y consumo de licor en tiendas, etc.). Además, brindó apoyo en el diseño del Plan Integral de Convivencia y Seguridad Ciudadana para Bogotá D.C. (PICSC), con vigencia a 10 años (2013-2023), que se aplicó para el Distrito Capital, abordando las problemáticas de conflictividades, violencias y delitos a partir de un diagnóstico objetivo, con acciones públicas de convivencia y seguridad ciudadana a corto, mediano y largo plazo.

El CeMAED tiene entre sus logros el haberse convertido en una referencia para la consulta de datos e información vinculada con el delito y las violencias. Su producción es material de consulta constante, no solo por parte de las estructuras de gobierno que basan en ello la implementación de políticas de seguridad, sino también de los medios de comunicación, que utilizan la información producida para el abordaje de notas y noticias vinculadas con la realidad delictiva. Sus especialistas también son periódicamente consultados y referidos en diversas publicaciones, columnas periodísticas y envíos televisivos. El trabajo del CeMAED no solo fue reconocido como una referencia en el país, sino que internacionalmente goza de un respeto análogo. Por caso, en agosto de 2015 su director, en representación del Centro, recibió en Santiago de Chile el Premio «Buenas Prácticas de Análisis delictual», en el marco del IV Concurso Internacional sobre Buenas Prácticas de Análisis Delictual, que otorgan la International Association of Criminal Analysts, la Fundación Paz Ciudadana y la Motorola Foundation.

La participación de miembros del CeMAED es, cada vez más, una constante en congresos y jornadas sobre análisis delictual del país y el exterior. El CeMAED es organismo fundador de la Red de Observatorios Locales sobre Violencias y Delitos (ROLVYD). Además, su labor ha sido reconocida por organismos intermedios señeros en el tratamiento de la problemática, como el Centro de Estudios Legales y Sociales (CELS), la Comisión Provincial por la Memoria (CPM), el Centro de Estudios Enzo Faletto de la Universidad de Santiago de Chile, entre otros.

El CeMAED desarrolla su actividad habitual a través de proyectos que enfocan distintas problemáticas vinculadas con el delito y las violencias del Partido de General Pueyrredon. A continuación se detallan los principales<sup>30</sup>.

#### 4.2.1. Informe de homicidios dolosos

El homicidio doloso no es el único delito que se comete ni el más frecuente, pero resulta un indicador inigualable del nivel de violencia que afecta a una comunidad. Ninguna conducta parece más grave que la muerte de un ser humano causada con intención por otro, ni existe otra que tenga un impacto más fuerte en la seguridad –y en la percepción de la seguridad– en las sociedades de todo el mundo. En la investigación comparada internacional, la tasa de homicidios dolosos es el dato más utilizado y esto lo configura como un índice fundamental de seguridad de un territorio determinado.

A partir de la elaboración de los informes, que combinan fuentes diversas y trabajo de campo, se logró tener una dimensión más real de los homicidios dolosos

<sup>30</sup> Se enumeran los proyectos principales llevados a cabo entre febrero de 2014 y diciembre de 2015. A partir del cambio de gestión municipal, algunos proyectos fueron continuados, otros reemplazados por variantes y muchos discontinuados. Todos los informes pueden descargarse de <http://www.mardelplata.gob.ar/cemaed>.

en el partido de General Pueyrredon. Se conocieron los motivos principales que originan este tipo de delito, el medio empleado y un perfil general de las víctimas. La georreferenciación de los casos permitió conocer las zonas donde se producen los hechos. Esto cobra una gran importancia para la elaboración de políticas de reducción del delito. Un hecho destacable es que las cifras logradas a partir de este estudio, junto con información de otros proyectos, sirvieron de base para la implementación de la campaña intensiva del Plan de Desarme en la ciudad de Mar del Plata, que contó con un capítulo local del Programa Nacional de Entrega Voluntaria de Armas del Registro Nacional de Armas (RENAR).

#### *4.2.2. Informe de robo y hurto de automotores*

Este informe tiene un objetivo general que se basa en dos cuestiones. Por un lado, buscar un diagnóstico del delito contra la propiedad que más denuncias tiene en el Partido de General Pueyrredon. Por otro, darle al delito una relevancia adecuada, por la pérdida económica que significa para la persona damnificada. La elección de este indicador también tiene una razón particular: la importancia comparativa que tiene el delito automotor frente a los otros principales delitos contra la propiedad en el municipio de General Pueyrredon y con datos de otros territorios.

El robo de automotores es un tipo de delito que presenta una gran complejidad en su análisis ya que debe hacerse en varias dimensiones, porque tiene actores múltiples y mercados que oscilan entre la legalidad y la ilegalidad. Se trata de un delito que atraviesa a todos los sectores sociales. Es un error considerar como únicos involucrados a los propietarios de los rodados, junto con las compañías aseguradoras. Los ejecutantes de las sustracciones suelen ser personas jóvenes, de bajos recursos y fungibles: su detención –la más sencilla e inmediata, en los pocos casos en los que se produce– es poco relevante para el mercado ilegal que los contiene como su eslabón más débil, pues su aporte de mano de obra es reemplazado de manera inmediata. Es por ello que en una primera etapa se mostraron los datos con un fin descriptivo, para luego avanzar en informes que ayuden a la comprensión del fenómeno en forma conjunta, analizando a los distintos participantes y mercados y cómo interactúan entre sí.

A partir de la elaboración de los informes sobre el tema, se logró tener una dimensión más real del robo y hurto de vehículos en el partido de General Pueyrredon. Se conocieron las cifras mensuales, su evolución, las marcas y modelos más sustraídos, las franjas horarias y la modalidad empleada. La georreferenciación de los casos permitió conocer las zonas donde se producen los hechos y elaborar políticas interagenciales efectivas para la reducción del delito. Un hecho destacable es que a partir de la presentación del informe anual 2014 y la difusión que tuvo en los distintos medios de comunicación, permitió la «visualización» de la problemática.

Esto derivó en una denuncia por parte del Ejecutivo Municipal ante la justicia, que trajo aparejada una importante reducción en las cifras del delito.

#### 4.2.3. *Proyecto de población carcelaria*

El proyecto tiene como objetivo evaluar, de manera cuantitativa y cualitativa, el estado y la evolución de la población carcelaria desde 2012. Son tomadas en cuenta distintos indicadores como nivel de estudios, trabajo, duración de las condenas, motivos principales de detención, entre otros.

Su relevancia es superlativa por la presencia de un complejo penitenciario en el territorio del Partido de General Pueyrredon, la Cárcel de Batán, que comprende una unidad de condenados, una de procesados, una de jóvenes y una de mujeres.

#### 4.2.4. *Encuesta de Victimización*

Durante 2014 se realizó una encuesta de victimización y percepción de la seguridad en dos barrios de la ciudad, como instancia primigenia de una posterior encuesta que abarcaría a todo el Partido. Su objetivo general fue conocer las experiencias sufridas, actitudes adoptadas y percepciones de los sectores sociales que tradicionalmente están entre los más proclives a padecer las intervenciones inadecuadas del Estado y, por ende, más vulnerables al fenómeno de la violencia en general.

Sus objetivos fueron examinar las experiencias de victimización con referencia particular a ciertas actividades delictivas específicas; explorar las vivencias cercanas, temores relevantes y soluciones posibles frente a la cuestión securitaria; indagar específicamente sobre la percepción en torno al temor al delito; conocer la opinión de la población acerca de la institución policial y el sistema penal; indagar en las razones subjetivas de las decisiones de comunicación de esas experiencias a las instituciones estatales; conocer las medidas de autoprotección y evitamiento: de qué forma el miedo condiciona la cotidianeidad de los vecinos y de qué forma los sectores más vulnerables acceden al mercado de la autoprotección, y conocer sobre la circulación de armas e indagar la opinión sobre su posesión y usos.

La Municipalidad de General Pueyrredon encomendó esta labor al Instituto Latinoamericano de Seguridad y Democracia (ILSED), que contó con la colaboración de la Universidad Nacional de Mar del Plata (UNMDP), a través del grupo de investigación Crítica Penal de la Facultad de Derecho, y con aportes técnicos del Centro Municipal de Análisis Estratégico del Delito (CeMAED).

Además de la publicación del informe de la encuesta, se realizaron presentaciones en talleres y jornadas especializadas, dentro y fuera del ámbito municipal.

#### 4.2.5. *Estupefacientes*

Este proyecto tiene dos líneas de análisis. Por un lado, el estudio de la cantidad de procedimientos y aprehendidos por infracciones a la ley de drogas en el Partido de General Pueyrredon llevados a cabo por la Policía de Seguridad Bonaerense, en especial, por tenencia de marihuana para consumo personal. Por otro, el estudio del mercado ilícito de drogas. También se analizan las sentencias judiciales sobre la temática. Hasta diciembre de 2015, fueron presentados tres informes semestrales sobre la primera de las temáticas.

A partir de los resultados del informe «Tenencia de estupefacientes para consumo personal: marihuana. Informe preliminar: primer semestre de 2014» realizado por el CeMAED, se elaboró el «Protocolo de abordaje policial frente al consumo de estupefacientes en la vía pública y la tenencia para consumo personal». El primer informe puso de manifiesto que si bien las muestras analizadas no pueden considerarse definitivas, no hay evidencias que indiquen que el abordaje policial en casos de consumo personal aporte información relevante para alcanzar a los eslabones más importantes de la actividad narco criminal. Esto implica un claro gasto de recursos en una actividad que no concluye en resultados efectivos. Asimismo, tampoco se observa una disminución en el consumo de estupefacientes. Ahora bien, esta práctica policial sí tiene, particularmente, un alto impacto social de criminalización del consumidor.

El protocolo fue presentado al Frente Interinstitucional de Abordaje de Políticas Públicas sobre Represión de la Narcocriminalidad y Prevención y Tratamiento de las Adicciones (Frenar) que reúne, en una mesa de diálogo permanente en la materia, los esfuerzos nacionales, provinciales y municipales. En tanto representantes de los Ministerios Públicos Fiscales federal y provincial integran el Comité Ejecutivo del Frenar, es que el protocolo fue receptado por la Procuración provincial. En diciembre de 2014 se emitió una Instrucción General, cuya redacción no sigue de manera exacta las indicaciones de la propuesta original, pero sí su línea principal: restringe la interceptación de consumidores en la vía pública para pequeñas cantidades de sustancias estupefacientes.

#### 4.2.6. *Violencia intrafamiliar y de género*

Estos proyectos tienen como objetivo analizar cualitativa y cuantitativamente los casos de violencia intrafamiliar y de género que tienen lugar en el Partido de General Pueyrredon. Contra la visión tradicional y anquilosada de la problemática, el proyecto de Violencia de género no se encuentra contenido dentro del proyecto de Violencia intrafamiliar. Considerar a la violencia de género como una variante de la violencia intrafamiliar o doméstica es sesgar la mirada al respecto. Sin perjuicio de lo anterior, es destacable que las dos cuestiones poseen un área de intersección, ocupada por la mayor parte de los casos de violencia de género.

Además de contribuir a la visibilización de una problemática usualmente sumergida, el informe sirvió de base para la implementación de un sistema de patrulla especializada llevado adelante por la División de Género de la Policía Local y en coordinación con la Dirección de la Mujer. Este sistema permite evaluar de manera dinámica las medidas a tomar para cada caso de víctimas de violencia de género que recibieron botones de pánico, entre otras medidas de política de seguridad.

#### *4.2.7. Proyecto Comando de Prevención Comunitaria*

A partir del viernes 6 de junio de 2014, se inauguró el despliegue de un patrullaje que sería «permanente (24 horas, 7 días) en 82 zonas de prevención, divididas según la densidad poblacional y delictual»: el Comando de Prevención Comunitaria (CPC) de la Policía Bonaerense. Al CPC le fueron atribuidos las funciones de prevención y mantenimiento de la seguridad pública, por medio de la disuasión o cese de delitos y contravenciones, la protección de personas y bienes, el control y el uso racional de la fuerza pública. Desde su creación, la Municipalidad de General Pueyrredon realizó aportes para la profesionalización del CPC. Esos aportes son materiales (infraestructura, vehículos –unidades, mantenimiento, combustible–, tecnología, condiciones laborales), pero también estratégicos y metodológicos. Entre los últimos se cuentan los aportes del CeMAED, a través de informes periódicos sobre la actuación del cuerpo policial y los resultados e impactos de sus procedimientos.

El objetivo de los informes del CPC fue mostrar periódicamente la actuación del comando y servir de fuente para planificar un sistema de patrullaje dinámico, que reevalúe de manera constante las estrategias orientadas hacia la prevención, adecuadas en tiempo y en espacio. Hasta diciembre de 2015 se presentaron un informe mensual, 67 informes semanales, y dos de síntesis de períodos más amplios (56 días y 18 semanas). Se ha complejizado el tipo de análisis delictual, sobre todo en lo referente a análisis estadísticos espaciales.

La geolocalización de los principales delitos permitió observar que existían problemas de seguridad particulares que se daban en locaciones específicas. Se puso en evidencia, entonces, que un sistema de patrullaje dinámico no debería tener más límites territoriales que los que, para cada clase de situaciones y en cada uno de los lapsos pertinentes, fuesen requeridos. Como un paso intermedio desde el patrullaje de zonas rígidas hasta el despliegue por objetivos, desde el CeMAED se sugirió al Ministerio de Seguridad de la Provincia de Buenos Aires la instauración de tres grandes áreas de prevención que abarcan el casco urbano de la ciudad de Mar del Plata. El Ministerio adoptó las sugerencias, sin cambios. Así, fueron posibles planificaciones generales diferenciadas para cada una, amén de estrategias particulares para sectores localizados en su interior. Las zonas fueron denominadas Alfonsina, Peralta Ramos y Camet.



#### 4.2.8. *Proyecto Policía Local*

Los aportes del CeMAED a la Policía Local, un cuerpo de la Policía Bonaerense con conducción mixta municipal-provincial, tanto en la etapa de su diseño como en las de formación y despliegue han sido cruciales.

Durante la formación académica de los integrantes de la Policía Local, el CeMAED tuvo participación activa en el dictado de clases con temas de los diversos proyectos que se llevan a cabo en el Centro. Esta participación implicó la socialización de los análisis delictuales con los alumnos. El despliegue táctico realizado para los primeros días de actuación policial se desarrolló con información producida por el CeMAED.

#### 4.2.9. *Proyecto Barrios*

La Secretaría de Seguridad y Justicia Municipal tomó la determinación de focalizar el análisis y su aporte en ámbitos barriales, con el objetivo de implementar un plan escalonado de intervención integral en zonas históricamente vulnerables y conflictivas. El primer abordaje se planificó para los barrios Belisario Roldán y Las Heras, dos barrios tradicionalmente vulnerados y con poca presencia estatal. Fueron constituidas dos mesas de trabajo, una por barrio, con una frecuencia semanal de reuniones. La Secretaría en pleno elaboró el diagnóstico y el plan de abordaje, y coordinó la articulación con otras áreas del municipio y organismos externos.

El CeMAED aportó a este proyecto datos cuantitativos y cualitativos referidos a la realidad delictiva de los barrios, y también la georreferenciación de ciertos delitos relevantes. También se aportaron herramientas metodológicas para la confección de informes e intervenciones territoriales. Aunque el proyecto no ha sido continuado por la Secretaría, esos barrios continuaron siendo analizados por el CeMAED y fueron el campo de la Encuesta de Victimización 2014.

#### 4.2.10. *Proyecto de Violencia Institucional*

El objetivo de este proyecto es conocer la incidencia de la violencia y el hostigamiento policial en el Partido de General Pueyrredon. Se analizan, en primer término, las aprehensiones por intervención policial, y específicamente aquellas que se encuadran dentro de las categorías de «averiguación de identidad o ilícito» y «encubrimiento» como corolario de interceptaciones policiales selectivas. También se busca conocer la cantidad de homicidios y heridos por uso de la fuerza policial, así como indagar acerca de las interceptaciones policiales que sufren los jóvenes y si en estas se lleva a cabo algún tipo de maltrato (sea físico o verbal) a través de un cuestionario aplicado a alumnos de escuelas secundarias municipales.



En él se reconoce la misma dificultad que genera observar cifras oficiales, por lo que se realizó, en principio, una selección de acciones policiales que podrían: 1) encuadrar en casos de hostigamiento propiamente dicho, como lo son las «averiguaciones de identidad»; 2) generar situaciones propensas a que esos hechos se produzcan, y 3) implicar un dispendio de recursos innecesarios a los fines de la persecución de delitos.

#### 4.2.11. *Matriz Inteligente de Conocimiento Integrado Municipal (MICIM)*

Este proyecto se inició bajo el nombre «mapa del delito», pero cobró en su proceso de desarrollo una dimensión superior a la inicial. La introducción de datos anexos provenientes de fuentes no policiales o judiciales, permitió inferir la posibilidad de cruces entre los datos de orígenes y naturalezas diferentes, que dieran cuenta de las características demográficas o situacionales de los lugares donde se manifestaba la conducta delictual. Este nivel de información, y el potencial crecimiento de una base de datos que alimentara el sistema, puso de manifiesto lo inadecuado de describirlo como un mapa del delito. Es por eso que se buscó para él una nueva denominación, que diera cuenta de su potencial. El nombre elegido fue Matriz Inteligente de Conocimiento Integrado Municipal (MICIM).

La elección de darle un nivel superior refleja dos cosas. Por un lado, la intención de profundizar la idea de tomar al delito como la consecuencia de una problemática y no como un mero problema aislado. Por el otro, darle un sentido de herramienta abierta y colaborativa en la que diferentes entes puedan contribuir con sus datos y hacerse de información y análisis de datos provenientes de otras áreas.

La MICIM se planificó con dos niveles de acceso: uno público, con contenidos abiertos, y otro de acceso restringido a determinadas áreas de la Secretaría de Seguridad, debido a la sensibilidad de los datos con los que se trabaja. Desde el año 2016, este proyecto se encuentra interrumpido.

## 5. Reflexiones finales

Concebidos como fundamentales para una estrategia de abordaje integral de la seguridad, la presencia de observatorios locales en los municipios muestra una evolución favorable de la preocupación por los gobiernos municipales sobre la materia. Es importante resaltar que, aun siendo central, su rol no puede considerarse fundacional: es común que se intente comenzar por la realización de un «mapa del delito» para mostrar, a la vez, acción y modernidad por parte de los dirigentes políticos. Una de las lecciones aprendidas más interesantes es la que nos dice que sin una estructura seria y formada, en la que los observatorios puedan insertarse, con

la que puedan interactuar y que pueda aprovechar sus avances, están condenados al ostracismo, la banalización o, directamente, la desaparición.

Vemos, entonces, que los observatorios más fortalecidos son aquellos que respondieron a decisiones políticas locales para mejorar las capacidades institucionales en materia de seguridad ciudadana, para conocer, analizar e identificar las problemáticas sobre violencias y delitos a partir de políticas sostenidas e integrales. Para esto, los gobiernos locales asignaron recursos y formaron equipos técnicos especializados y profesionalizados en materias específicas relacionadas con el campo de la seguridad. En algunos distritos, los observatorios se independizaron de las demás áreas gubernamentales, respondiendo a estrategias de planeación y evaluación. Este es un ideal al que, poco a poco, debería aspirarse.



# La idea de la ROLVyD. Transformar al municipio en protagonista de la discusión de la seguridad municipal democrática

*Carola Concaro y Agustina Baudino*

## 1. Introducción

El objeto de desarrollo de nuestro capítulo es introducir al lector en la joven historia de vida de la Red de Observatorios Locales sobre Violencias y Delitos (ROLVYD)<sup>31</sup>, y su sentido, misión y función en relación con la discusión por el diseño de una política de seguridad municipal democrática. Para ello, conviene hacer una reflexión acerca del crecimiento de la demanda municipal en relación con la naturaleza del problema de seguridad y violencias y la debilidad política de los municipios para afrontar una gestión eficiente.

El colapso del sistema de seguridad pública municipal surge frente a la serie de transformaciones urbanas producto de la segunda ola de urbanización, que en el transcurso de los últimos 80 años, y hacia el año 2030, se espera que haga crecer la población urbana del 18% al 56% a nivel mundial, en particular en los países en desarrollo. Hasta el año 2008, la población mundial era eminentemente rural. Pero a partir de entonces, más del 50% de la población mundial se transformó en urbana. Los cambios en la distribución espacial, el tránsito hacia la urbanización y la globalización y las migraciones poblacionales, impactaron directamente en la producción de nuevas conflictividades, violencia social y criminalidad, sobre las que el Municipio, refiriéndonos aquí en particular a la situación nacional, parece que poco puede hacer en el presente estado de situación.

<sup>31</sup> En el momento de redacción de este trabajo, integran la ROLVYD: El Observatorio de Convivencia y Seguridad de la Municipalidad de Rosario., el Centro Municipal de Análisis Estratégico del Delito de General Pueyrredón, el Observatorio de Seguridad y Violencias del Municipio de Morón, la Fundación Observatorio de Seguridad Ciudadana de la Provincia de Córdoba, el Observatorio de Seguridad Ciudadana de Avellaneda de la Universidad Nacional de Avellaneda, el Observatorio de Políticas de Seguridad de la Provincia de Buenos Aires, integrado por la Comisión Provincial por la Memoria, la Facultad de Humanidades y la Universidad Nacional de La Plata, el Programa Delito y Sociedad de la Universidad Nacional del Litoral y el Instituto Latinoamericano de Seguridad y Democracia.

Hablamos principalmente de ciudades emergentes que crecen inequitativamente, purgando zonas de exclusión (procesos de conurbanización) y que forjan un núcleo central de alta concentración de bienes y servicios que define a su interior fuertes fronteras económicas, sociales y culturales. Los dispares y crecientes procesos de urbanización generaron las condiciones ideales para que nuevas formas de economías informales e ilegales, de fuerte incidencia local, fueran abriéndose paso de la mano de una serie de delitos eminentemente territoriales y de alto impacto social: los delitos patentes y predatorios, los delitos aspiracionales y la constitución, transformación y diversificación de complejos mercados y economías ilegales en expansión creciente.

Frente a ello el primer problema: la tradicional política de gestión de riesgos –basada en el regenteo criminal– pacta formas de ocultamiento de las diversas ilegalidades a cambio de la invisibilización del problema. Esta sistemática ha sido el modelo de toma de decisiones preponderante en materia de seguridad pública y los gobiernos municipales no han escapado a ello.

Al anterior hay que sumarle un segundo problema, del cual la clase política y la sociedad en su conjunto es víctima. Las crecientes demandas sociales de fuertes y legítimos reclamos por más seguridad, también suelen quedar invisibilizadas en las ondas de amplificación de la «justicia mediática». Esto quiere decir que la sistemática de invisibilización del problema de la seguridad no es solamente un problema de la ausencia de política o conveniencia de la clase política comprometida con las estructuras criminales, sino también un dinámico negocio corporativo para la expansión de diversos mercados de bienes y servicios privados, que significan otra forma de connivencia entre la política y los negocios.

Lo cierto es que en los cimientos de nuestros problemas emergentes –el crecimiento de los negocios criminales y el escándalo social que la amenaza del miedo provoca–, problemáticas sociales e institucionales preexistentes –nuestro tercer problema–, producen y agravan la deficiente respuesta del sistema de seguridad y mueven la rueda de producción de la violencia estatal y social: el conjunto de violencias interpersonales y de género que se llevan la mayor parte de las lesiones y los homicidios informados; el conjunto de las diversas formas de la violencia institucional que torturan y desaparecen cientos de jóvenes pobres y matan a víctimas del *gatillo fácil* y, como si fuese poco, el impacto negativo que sobre la distribución de la riqueza producen las siderales ganancias de los delitos de cuello blanco, que financian la pobreza.

En suma, la producción de la violencia criminal, de la violencia institucional y de la violencia social como resultantes de la falta de eficiencia del sistema institucional de seguridad –y penal *in extenso*– obliga a los Municipios a trabajar sobre la reforma de los débiles pilares gubernamentales con los que cuenta para el urgente diseño de políticas públicas viables, eficientes y democráticas.

En esta línea, el fortalecimiento del gobierno de la seguridad es viable siempre y cuando se construya sobre puntos de apoyo que no vean comprometido su equilibrio en la tradicional dinámica de inacción. Para ello, se requiere de nuevos espacios de pertenencia técnica y política que permitan «parar la pelota» en la cancha de la «inseguridad emergente», y ganar espacio y pausa para decodificar la realidad, comprender la política de seguridad y garantizar, finalmente, el derecho colectivo a la seguridad pública.

## 2. El municipio como protagonista de la discusión de la seguridad ciudadana democrática

En los últimos años, la cuestión del rol municipal en la gestión de los problemas de seguridad ciudadana se ha ido consolidando hasta ubicarse en un lugar central de la discusión. Ya no se trata de debatir si los responsables del ejecutivo local deben o no hacerse cargo de las políticas públicas de seguridad en su ámbito de competencia, sino más bien la pregunta se ha ido orientando al «qué hacer» específicamente ante una problemática compleja que cada vez demanda más y mejores respuestas (Sozzo, 2009).

¿En qué sentido el municipio es un actor principal de las políticas de seguridad? Antes de arriesgar respuestas, resulta oportuno repasar el proceso más general por el que hemos atravesado en relación con la cuestión del delito y las transformaciones en el campo de la seguridad.

Como suele señalarse en la literatura específica<sup>32</sup>, desde mediados de los años noventa del siglo XX, la inseguridad se fue configurando como una de las problemáticas urbanas claves que deben afrontar los decisores políticos, y como una de las principales preocupaciones de la ciudadanía. Aun con las profundas debilidades en materia de estadísticas criminales que afectan a toda la región, en general hay coincidencia en que durante aquellos años se produjo un incremento del número de hechos asociados al delito común. Qué tan crítica haya sido esta década en tanto punto de inflexión para pensar las cuestiones criminales, es parte de otra discusión. Lo cierto es que hubo un marcado aumento de hechos en el mundo «microcriminal», es decir, aquel que involucra «aquellos delitos contra la propiedad y contra las personas que se desenvuelven especialmente en el espacio público, aun cuando también en las viviendas y que suelen incluir un contacto directo (inclusive, violento) entre ofensor y ofendido» (Sozzo, 2009: 59).

Estrechamente vinculada con este proceso, asistimos a la intensificación de otra tendencia, más cercana al mundo de las percepciones pero igualmente central para

<sup>32</sup> Para profundizar al respecto, recomendamos –entre otras– las siguientes lecturas: Ciafardini, 2006; Kessler 2004; Sozzo, 2009; Dammert, 2007.

la vida cotidiana de las personas que habitan las grandes urbes: la preocupación, el miedo, la angustia que provoca la posibilidad de ser víctimas de un delito y que, sin lugar a dudas, modifica los comportamientos cotidianos. Es el sentimiento de inseguridad, aspecto que merece una lectura compleja y sobre el cual han influido también los medios masivos de comunicación, otorgando al tema una centralidad indiscutible y una simplificación sorprendente.

En los actuales escenarios urbanos latinoamericanos, inseguridad objetiva e inseguridad subjetiva dialogan y se interrelacionan permanentemente como dos variables independientes de una ecuación que las conecta. La idea de «crisis» de la inseguridad atraviesa las discusiones públicas y se introduce en las agendas políticas, inscribiéndose a su vez en un complejo trasfondo de transformaciones más amplias y estructurales, que han atravesado el campo social, económico, político y cultural en nuestros países en las últimas décadas del siglo pasado, y que aún resuenan en los primeros años del siglo XXI.

Ante este escenario complejo y plagado de demandas, la respuesta estatal –desde su configuración tradicional– resulta insuficiente. La centralización de las políticas de seguridad en las instancias nacionales e incluso estatales, ya no alcanza para responder a las nuevas exigencias.

Resulta interesante introducir en este punto una vez más el análisis de Sozzo (2009), quien incorpora dos categorías analíticas propuestas por David Garland para describir la respuesta estatal ante este escenario de crisis: una «respuesta denegatoria» (Garland 2005: 222-231) y una «respuesta adaptativa» (Garland, 2005: 194-222). El primer tipo de respuesta –que, según el autor, es la predominante en Argentina–, implica que los actores estatales fundamentalmente nieguen la situación crítica vigente, argumentando que se ha llegado a tal punto por una mala gestión de las estrategias tradicionales de control del delito, ya sea porque no se avanzó lo suficiente o porque se «ablandaron» demasiado. El aumento en el uso de la fuerza de los policías o el incremento de las tasas de encarcelamiento, podrían ser ejemplos de este tipo de respuesta. Por el otro lado, Sozzo define la «respuesta adaptativa» –en términos de Garland– como aquella respuesta estatal «que frente a la crisis de la inseguridad frente al delito, reconoce los límites de las maneras de pensar y actuar que tradicionalmente han sostenido los actores estatales competentes y busca generar innovaciones» (Sozzo, 2009: 60). Según señala el autor, resulta más adecuado hablar de un conjunto de respuestas dentro de esta categoría, ya que no hay uniformidad u homogeneidad en las acciones que se inscriben en este tipo de respuesta. Y si bien en Argentina son más frecuentes las respuestas denegatorias, esta tendencia adaptativa también puede ser identificada en nuestro contexto.

Un cambio central comprendido en este tipo de respuesta estatal ha sido la reubicación y redefinición de responsabilidades, desde los actores estatales tradicionalmente competentes en materia de control del delito hacia otros actores, en un verdadero proceso de «responsabilización» (...). Una de las modalidades fundamentales del proceso de «responsabilización» en el marco de esta «respuesta adaptativa» en ciertos escenarios de Argentina, especialmente en los últimos quince años, se ha gestado bajo el lema de la «descentralización» y ha implicado un desplazamiento de tareas y deberes no tanto hacia actores no-estatales sino hacia otro actor estatal que en el pasado se encontraba desvinculado de la cuestión de la seguridad frente al delito: el gobierno local. (Sozzo, 2009: 61)

En el marco de la crisis de la inseguridad y del Estado como responsable de dar respuestas a estas tensiones, la ciudadanía reclama una eficacia que hace necesaria la redefinición de competencias y la asignación de nuevas responsabilidades. En este marco, tal como explica claramente Sozzo en el texto citado, un complejo vaivén de tensiones «de abajo hacia arriba» y «de arriba hacia abajo», van configurando el escenario para que sea el gobierno local quien adquiera un mayor protagonismo como actor estatal clave: se combinan procesos de «responsabilización» y una cierta delegación desde el gobierno central –en el marco de procesos más generales de descentralización–, y la ciudadanía presiona al demandar respuestas estatales a nivel local, concentrando las exigencias en la figura del intendente.

El tema es, entonces, cada vez más importante, y para los intendentes resulta cada vez más difícil evadirlo. A fin de cuentas, la ciudadanía juzga en las urnas y los desaciertos o la negligencia en la gestión de las políticas de seguridad exceden a la discusión electoral, pudiendo afectar incluso la gobernabilidad. El desafío está más vigente que nunca: el municipio debe reconfigurarse y asumir la tarea de hacerse cargo de las políticas de seguridad a nivel local, complementando la labor del Estado en otros niveles de gobierno pero con la característica de la proximidad a los problemas cotidianos de la ciudadanía, lo cual le otorga un lugar privilegiado.

Las manifestaciones de la inseguridad son locales y adquieren las particularidades de cada territorio. Aun cuando se trate de delitos complejos que involucran mercados ilegales que se expanden a nivel regional, continuamente observamos expresiones del delito y la violencia en el nivel local sobre las cuales el municipio puede y debe intervenir. La diversidad y las especificidades con las que se expresan las problemáticas de la inseguridad en cada territorio –con amplias variaciones entre ciudades e incluso entre diferentes barrios de una misma ciudad– nos ayuda a pensar al municipio como actor privilegiado en este sentido. La cercanía a las problemáticas también le permite intervenir más directamente y con mayor rapidez, asignando mejor los recursos disponibles a los problemas específicos. Por otra



parte, desde el municipio es posible pensar acciones involucrando a la comunidad a participar activamente, principalmente cuando se trata de elaborar diagnósticos y diagramar estrategias de prevención tomando en cuenta la mirada comunitaria –lo cual no significa delegar las responsabilidades estatales en la sociedad civil. Asimismo, el de la prevención es, sin dudas, el campo de acción privilegiado para el gobierno local. Y las alternativas en este sentido son amplias y variadas: numerosas experiencias en distintos países dan cuenta de ello.

Más allá del abanico de posibilidades y desafíos que se plantean para el gobierno local en materia de gestión de la seguridad, resulta oportuno destacar que también aparece un sinnúmero de dificultades, algunas de las cuales mencionaremos en los párrafos que siguen.

La más inmediata surge al plantear la cuestión financiera: el municipio es el que mayor posibilidad tiene de encarar muchas de las expresiones locales de la inseguridad, pero también es el actor estatal con menor financiamiento para sostener las iniciativas adecuadas. Se le demandan respuestas al gobierno local que difícilmente pueda dar si no cuenta con los recursos materiales para hacerlo.

Los marcos jurídicos e institucionales, por su parte, no siempre contribuyen: frecuentemente no hay responsabilidades asignadas ni funciones delimitadas con claridad en las cartas orgánicas, lo cual hace que la responsabilización sea débil.

Por otro lado, las dificultades organizacionales y técnicas: son pocos los municipios que cuentan con áreas específicas para la conducción de la política de seguridad en el nivel local, o no cuentan con personal capacitado para encarar una misión que requiere de equipos técnicos preparados para tareas específicas.

La siempre difícil articulación con otros niveles de gobierno aparece frecuentemente como punto en contra para la gestión local de la seguridad ciudadana. Los problemas de inseguridad frente al delito deben ser abordados necesariamente en forma concurrente con otros niveles de gobierno. En este sentido, es necesario promover relaciones de coordinación y colaboración con los niveles superiores. Los modelos centralistas que dejan en manos de los ejecutivos nacionales la gestión de las cuestiones de seguridad ciudadana, ya no resultan funcionales: he ahí el desafío del gobierno local. Quizás sea necesario invertir los términos de la ecuación: que la responsabilidad central sea de los municipios y la de los ejecutivos provinciales y nacionales subsidiaria, de modo tal que se configure como complementaria de la primera.

Como mencionábamos en los párrafos precedentes, las expresiones locales de los problemas de inseguridad muchas veces tienen su correlato en otros escenarios, y por eso es necesario trabajar el abordaje en forma articulada. Sin embargo, el camino en este punto se hace cuesta arriba para los responsables de la política a nivel local. Además de contar con recursos materiales bastante magros y recursos

humanos poco capacitados, los municipios no siempre cuentan con el apoyo de los ejecutivos provinciales o nacionales, que finalmente son también los responsables de la conducción de las fuerzas de seguridad (aunque cabe destacar los recientes intentos por municipalizar la cuestión securitaria, aunque parciales y fallidos, como es el caso de la provincia de Buenos Aires).

La expresión local de los problemas de inseguridad cada vez adquiere mayor intensidad, pero las políticas públicas propuestas por el Estado continúan teniendo una impronta centralista. Los gobiernos locales se debaten entre animarse a tomar mayor protagonismo y la incertidumbre de no saber bien qué hacer con los problemas de la inseguridad en la ciudad, tema que –por su parte– estuvo tradicionalmente fuera de la agenda local, y ese es un estigma que aún permanece vigente.

En definitiva, ponderar los puntos a favor y en contra para dar la discusión del gobierno municipal de la seguridad implica observar un aspecto central en la discusión, y es la cuestión del liderazgo a nivel local: experiencias de gestión local de la seguridad ciudadana a nivel regional –como las de Bogotá, Medellín o Quito– dan cuenta de la importancia de contar con un alcalde o intendente que ponga el tema en agenda y conduzca el proceso.

... el elemento indispensable para la consolidación de iniciativas a nivel local es el liderazgo del gobierno local y de su principal autoridad. Si la seguridad no está en el centro de la agenda de trabajo, entonces se pierde en la complejidad burocrática y lo monumental del esfuerzo (...). De hecho pasar de la capacidad local basada en el liderazgo de la autoridad, a la consolidación de una estrategia de política pública sostenible en el tiempo es uno de los principales desafíos. De igual forma, la conformación de una arquitectura de cooperación institucional entre lo local y lo nacional debe salir de lo anecdótico, de las buenas relaciones casi personales o políticas que se pueden dar en un determinado contexto y convertirse en mecanismos de trabajo sólidos. (Dammert y Basombrío, 2015: 4)

Quizás resulte útil repasar brevemente los principales ejes de trabajo para fortalecer, y asentar sobre una base sólida, el gobierno municipal en materia de seguridad:

- **Gobierno local de la seguridad ciudadana.** La centralidad de este punto radica en que los intendentes asuman el liderazgo y la conducción política del sistema de seguridad a nivel municipal, desarrollando con creatividad estrategias de prevención del delito y la violencia y del control de la criminalidad en su ámbito de competencia. Un elemento central para el fortalecimiento del gobierno local es la consolidación de un área específica dentro del municipio que permita institucionalizar este proceso. Asimismo, el ejecutivo debe promover la generación de alianzas estratégicas intersectoriales e intergubernamentales, con actores de la sociedad civil y de otros niveles de gobierno.

- **Policía municipal.** En estrecha relación con el punto anterior, para favorecer a la consolidación del gobierno político de la seguridad, las autoridades municipales deberían asumir la conducción orgánica y funcional del sistema policial en el ámbito de su jurisdicción, contribuyendo así a revertir las tradicionales tendencias al desgobierno político y el autogobierno policial, tan presentes en nuestro contexto. La labor policial a nivel municipal, debería estar abocada a una tarea esencialmente preventiva aprovechando la proximidad, el conocimiento del territorio y la capacidad de respuesta rápida, y orientando todo su esfuerzo en la prevención y el control de las problemáticas criminales en el ámbito de lo local.
- **Estrategias de prevención y participación comunitaria.** Hay un amplio conjunto de intervenciones que pueden desarrollarse desde el municipio, tanto en el plano de las estrategias de prevención situacional, como social y comunitaria (Sozzo, 2009). No está de más recordar brevemente de qué se trata cada una de estas categorías, que ordenan el análisis y permiten repensar los esquemas vigentes, ponerlos en discusión y eventualmente madurar nuevas iniciativas.

Se denomina «estrategia situacional» al conjunto de intervenciones sobre el ambiente que pretenden desalentar o reducir las oportunidades para el desarrollo de actividades delictivas. Dentro de la estrategia situacional, típicamente encontramos acciones como la iluminación de calles y espacios públicos, las mejoras en parques y plazas, la instalación de sistemas de videovigilancia o acciones de control y vigilancia en el vecindario como los planes «alerta» de seguridad vecinal, por ejemplo, o el despliegue de guardias urbanas. Las intervenciones de este tipo, implementadas sin un diagnóstico riguroso y un análisis complejo que tenga en cuenta su impacto en el territorio específico, más que reducir el delito lo desplaza y tiende a reforzar las desigualdades en el ámbito urbano. Lamentablemente, esto es lo que ha sucedido generalmente en Argentina con la implementación de estrategias situacionales-ambientales (Sozzo, 2009: 65).

Por su parte, la estrategia denominada «social» apunta principalmente a intervenir sobre «los procesos sociales y culturales que se conciben como forjadores de condiciones de posibilidad para que un individuo se comprometa en la realización de actividades delictivas» (Sozzo, 2009: 66). La estrategia social se propone actuar sobre el mediano y largo plazo, a través de intervenciones que generalmente articulan herramientas que pertenecen al ámbito de las políticas sociales. Entre los problemas que habitualmente encontramos en la implementación de esta estrategia, se destaca la escala de incidencia (generalmente, se trata de iniciativas demasiado focalizadas), la falta de financiamiento y las dificultades para sostener las acciones a lo largo del tiempo. Asimismo, suelen requerir de una articulación multiagencial que no siempre es fácil coordinar.

Finalmente, la estrategia comunitaria –aunque quizás sea la más ambigua desde el punto de vista conceptual– apunta al fortalecimiento de la comunidad como actor clave de las políticas locales de seguridad, a la cual se convoca a participar activamente en el diseño, la implementación y la evaluación. Diversos ejemplos dan cuenta de este tipo de estrategia, que tampoco queda exenta de problemas y dificultades, pero que se constituye sin duda como otra variable a tener en cuenta a la hora de pensar intervenciones en el campo de la prevención.

Como es lógico, la decisión por una u otra alternativa o por la manera en que las distintas estrategias se combinen e implementen, nunca es meramente técnica sino fundamentalmente política: tiene que ver con un proyecto político de ciudad. Asimismo, cualquier propuesta de prevención que involucre acciones como las enunciadas, tienen efectos positivos y negativos –según los objetivos que se propongan– que se relacionan entre sí, y que deben ser inteligentemente evaluados por el decisor político, comprendiendo que muchas de estas intervenciones impactan en el mediano y largo plazo.

- **Gestión local de la información.** Atravesando indefectiblemente los desafíos de la gestión de la seguridad ciudadana a nivel local, aparece un punto que consideramos central: la debilidad de la agenda municipal de conocimiento en la cuestiones de seguridad. Este tradicional «talón de Aquiles» permite dimensionar el particular esfuerzo de la ROLVYD y el vacío que se pretende ir revirtiendo con este proyecto colectivo. Cualquier política pública seriamente comprometida con la transformación de una realidad concreta, debe partir de un diagnóstico que a su vez permita someter a evaluación las acciones realizadas. Lamentablemente –y aun cuando debemos tomar nota de sustantivos avances en la materia– se observa un déficit importante de diagnósticos rigurosos que puedan orientar las políticas en materia de seguridad ciudadana desde un enfoque municipal. La mayoría de los países latinoamericanos cuentan con serios problemas en el ámbito de las estadísticas –tanto policiales como judiciales–, cometiendo además el error adicional de hacer una lectura estrecha y considerar que la deficiencia en los diagnósticos es un problema exclusivo de la policía o del sistema de justicia. La tradicional debilidad en este sentido es un desafío motorizante para un nuevo modelo de toma de decisiones que la política de seguridad debe contener: es tarea primordial de los municipios producir información útil a partir de nuevas metodologías y técnicas de investigación y análisis criminal y repensar los sistemas de gestión de información.

En este sentido, los observatorios son un actor central a través del cual es posible llenar el vacío de conocimiento, generando diagnósticos precisos, rigurosos, multidimensionales y de alta calidad, que permitan diseñar, implementar y evaluar políticas municipales e de seguridad, para trabajar seriamente con los problemas de la inseguridad frente al delito.

### 3. La idea de la ROLVYD

La existencia de la Red de Observatorios Locales sobre Violencias y Delitos (ROLVYD), integra un colectivo de expertos capaces de ocupar el espacio dejado manifiestamente vacante por la política, para colocarse como instancia superadora y vinculante de la política con la academia.

La Red surge por impulso y motivación del Instituto Latinoamericano de Seguridad y Democracia (ILSED)<sup>33</sup>, con el fin de trabajar sobre una agenda de incentivos políticos para la creación de nuevos espacios de producción, gestión y análisis del conocimiento sobre seguridad, de investigación pública, y de monitoreo y evaluación de las políticas públicas consecuentes. Se trata de promover la reflexión y la acumulación de capital técnico para apuntar al desarrollo de modelos de gestión en base a conocimiento, con la obligación de democratización y rendición de cuentas a la sociedad y la capacidad real de transformar la realidad. En definitiva, la Red busca visibilizar la discusión municipal respecto de la cuestión seguridad, para superar la vieja política y orientar los esfuerzos hacia el fortalecimiento del gobierno político de la seguridad.

*En pocas palabras, la Rolvyd se define como una comunidad de especialistas, funcionarios y expertos responsables de las áreas de investigación y análisis de los fenómenos de seguridad, violencias y delito; con especial injerencia en el ámbito municipal, para la promoción e integración de buenas prácticas, de metodologías y técnicas de estudio y de espacios de capacitación para la profesionalización en la materia, en miras al fortalecimiento de modelos y políticas públicas de seguridad municipal basados en la producción de conocimiento.*

Son tres los objetivos principales que la Red se ha dado para sí, en su Tercer Encuentro, que tuvo lugar los días 12 y 13 de abril de 2016.

1. *El fortalecimiento de la Red como espacio de pertenencia técnica.* Esto implica trabajar en la consolidación de una comunidad de expertos desde donde se puedan evacuar consultas técnicas, asesoramientos institucionales y espacios de formación académica.
2. *El fortalecimiento de la Red como espacio de pertenencia política.* Esto implica dimensionar a la Red como actor político y trabajar en un programa de incidencia para el fortalecimiento de las políticas locales de seguridad y, en su marco, las políticas de gestión de la información.

<sup>33</sup> El Instituto Latinoamericano de Seguridad y Democracia (ILSED) es una fundación con sede en la Ciudad de Buenos Aires, Argentina, que nació con la misión de contribuir a la consolidación y el progresivo fortalecimiento del Estado de Derecho en los países de América Latina y del Caribe. Para ello, el ILSED desarrolla sus actividades en el campo específico de los procesos de transformación de los sistemas de seguridad pública, los servicios de inteligencia y de las Fuerzas Armadas ligados a la transición democrática. Para más información, puede visitarse [www.ilsed.org](http://www.ilsed.org).

3. *El fortalecimiento de la Red como espacio de difusión y visibilización* de los diversos productos de información y análisis, que involucren un nuevo lenguaje en materia de seguridad democrática.

Por eso,

... repensar los espacios de construcción del saber no es solamente un hacer instrumental, muy por el contrario, es un saber eminentemente político que busca dar sentido y aproximar grados de certezas e incertezas a las miradas sobre la realidad, de modo de poder hacer análisis proyectivos con fines preventivos, e indicar, finalmente, el tipo de vínculo deseado entre el Estado y la sociedad. Para ello, la construcción de información es el núcleo fáctico y básico necesario para superar lugares comunes de una realidad cambiante, dinámica y compleja, como lo es la trama de las violencias y el delito. Este es el sentido final que le damos a la construcción de Observatorios o Centros de estudio y análisis, en el proceso de hechura de las políticas públicas<sup>34</sup>.

En esta línea, la ROLVYD tiene como agenda primordial de trabajo (a) promover el desarrollo de nuevos espacios municipales de innovación y análisis estratégico en materia de seguridad y conocimiento; (b) promover el intercambio de experiencias sobre gestión municipal de la información, y (c) elaborar una agenda de trabajo municipal que sirva de incentivo para el fortalecimiento del gobierno de la seguridad.

Para ello, el ILSED, con el apoyo del Estado, la Academia y el sostén económico de los auspiciantes, organizó tres encuentros nacionales de la ROLVYD, desde su constitución a fines del año 2014.

El *Primer Encuentro Nacional sobre Producción y uso de la información y conocimiento. Políticas de seguridad y justicia penal*, se llevó a cabo los días 9 y 10 de octubre de 2014 en la Universidad Nacional del Litoral, en la ciudad de Santa Fe. Fue organizado con el apoyo de la Fundación Friedrich Ebert-Stiftung, por el ILSED, la Dirección de Análisis Criminal y Planificación de la Persecución Penal del Ministerio Público Fiscal, el Programa Delito y Sociedad de la Universidad Nacional del Litoral y el Ministerio Público de la Acusación de Santa Fe. La razón de ser del Encuentro tuvo que ver con el interés común que las instituciones organizadoras tenían en promover el diseño de políticas de seguridad y de justicia penal basado en la construcción y gestión del conocimiento sobre el delito, la seguridad y la justicia penal. Dicho Encuentro constituyó el inicio y surgimiento del espacio de trabajo colectivo y especializado que devino, luego, en la Red de Observatorios Locales sobre Violencias y Delitos.

Los días 6 y 7 de mayo de 2015 se realizó el *Segundo Encuentro Nacional de Observatorios Locales. Iniciativas de producción de información y conocimiento sobre violen-*

<sup>34</sup> <http://www.ilsed.org/index.php/ejes-de-trabajo/red-de-observatorios-locales-sobre-violencias-y-delitos>

*cias y delito*, en la ciudad de Mar del Plata. La actividad fue convocada por el ILSED y la Municipalidad de General Pueyrredon, con el auspicio de la Fundación Friedrich Ebert-Stiftung. Se contó con la participación de académicos y expertos de la sociedad civil, responsables gubernamentales de áreas técnicas vinculadas al tema, así como público en general con especial interés en profundizar las discusiones centrales en torno a la seguridad y la democracia.

Los días 12 y 13 de abril del 2016 se llevó a cabo en la Ciudad Autónoma de Buenos Aires el *Tercer Encuentro Nacional de la Red de Observatorios Locales sobre Violencia y Delito*. El evento fue organizado por el ILSED con el apoyo económico del Banco Interamericano de Desarrollo (BID) y el auspicio de la Fundación Friedrich Ebert-Stiftung. El seminario tuvo por objeto actualizar la agenda de experiencias de la Red, ampliar su membresía y promover el fortalecimiento de las capacidades de los gobiernos municipales nacionales en materia de seguridad ciudadana. Como principal emergente del Encuentro surgió la necesidad de que la ROLVYD ocupe un lugar central en la reflexión y apuntalamiento de la política de gestión de la información municipal. En definitiva, y como cierre del artículo, creemos importante resaltar el objetivo de trabajo que pretendemos dejar en el lector interesado en formar parte de la ROLVYD, de modo tal de promover la transformación del liderazgo municipal en la cuestión seguridad para la democratización final de la política de seguridad.

La meta fundamental de la Red, como espacio conjunto de trabajo, es construir una práctica de cooperación e intercambio permanente de experiencias y conocimiento científico académico en el ámbito de la seguridad local, que permita poner un sano límite a la proliferación de los discursos simplificados respecto de los problemas de seguridad y, a la vez, construir parámetros objetivos para la toma de decisiones en materia de seguridad democrática de los gobiernos municipales. Porque el Municipio debe hacer crecer su protagonismo en la definición de la política de seguridad, revirtiendo su devaluada conducción, condicionada en las históricas decisiones que otros actores estatales toman en su jurisdicción, para hacerse de la conducción y sentido de la política de seguridad, en su diseño y responsabilidad directa ante la sociedad. Para ello buscamos construir un nuevo modelo de toma de decisiones y diseño de la política pública de seguridad, que partiendo de la necesidad de construir conocimiento útil y oportuno para el diseño de diagnósticos democráticos y participativos, sustente decisiones de gobierno e implementación de políticas con legitimidad en el territorio y en la sociedad en su conjunto, y, por sobre toda las cosas, que fundamente su sentido en la idea de maximizar la prevención y minimizar el uso de la violencia estatal<sup>35</sup>.

<sup>35</sup> <http://www.ilsed.org/index.php/ejes-de-trabajo/red-de-observatorios-locales-sobre-violencias-y-delitos>

### III.

Nuevos modelos de abordaje municipal  
del delito: fuentes, análisis, desafíos





# ¿Qué pueden hacer los gobiernos locales para prevenir la violencia armada?

## Lo que Rosario nos enseñó

*Martín Appiolaza<sup>36</sup> y Javier Ávila<sup>37</sup>*

### 1. Introducción

La formulación de políticas públicas de seguridad suele estar condicionada por el contexto. Los gobiernos locales de la región y, en particular, la Argentina, han ingresado a la fuerza en el tema. A tracción de demanda social, fue ganando protagonismo en la agenda de intendentes y alcaldes, sumándose a otros tradicionales: alumbrado, barrido y limpieza de pueblos y ciudades. La urgencia no siempre ha permitido seguir prolijamente los pasos para pensar las políticas públicas: sin un diagnóstico claro, con la presión social y mediática para tomar medidas resonantes y obligados a tener impacto en el corto plazo, miles de gobiernos locales se han zambullido en la búsqueda de recetas que les permitan mantener la gobernabilidad.

En la Argentina, en los años noventa, el crimen tuvo un incremento exponencial que llevó casi a duplicar la tasa<sup>38</sup>. Surgieron una serie de reformas policiales, más o menos frustradas, y un conjunto de iniciativas que involucraron a los gobiernos locales en las estrategias de prevención. Las mesas barriales, foros y consejos de seguridad fueron la estrategia de prevención comunitaria dominante. Intentaron ser espacios participativos de diagnóstico, propuesta y seguimiento de las políticas de seguridad. El Plan Nacional de Prevención del Delito, lanzado en el año 2000, fue el mayor esfuerzo para lanzar una política de prevención comunitaria con la participación de dos ministerios nacionales y la adhesión de varias provincias (Ciafardini, 2005).

Generalizando, con la crisis social y política de principios de la década pasada, los foros y espacios de participación comunitaria para la prevención mutaron en caja de resonancia de casi todo tipo de reclamos: la prevención en la seguridad terminó ocupándose de temas urbanos, sociales, educativos, de salud. Seguridad era todo

<sup>36</sup> Director de Prevención, Participación y Derechos Humanos de Godoy Cruz. Centro de Estudios de Seguridad Urbana de la Universidad Nacional de Cuyo.

<sup>37</sup> Coordinador del Observatorio de Seguridad Ciudadana del gobierno de Mendoza. Centro de Estudios de Seguridad Urbana de la Universidad Nacional de Cuyo.

<sup>38</sup> Entre 1990 y 2001 la tasa de delitos cada 100 habitantes creció el 83% (Ciafardini, 2005).

y donde no había problemas específicos se los adaptaba, de modo de encontrar canales para la demanda.

Estudios tempranos (Sozzo, 2008) analizaron estos fenómenos: cuando la seguridad lo es todo, no termina siendo nada, y la participación como tal termina vacía de sentido, mientras que la bien intencionada prevención degrada en profundizar los mecanismos de segregación y violencia, que están en la base de las mismas razones de seguridad que se intentan prevenir. Así, convertidos en espacios de disputas simbólicas y de poder, las mesas, foros y consejos de seguridad fueron copadas por distintas facciones y los mismos gobiernos, tratando de levantar o frenar demandas de adversarios políticos y reclamos. Sin metodología de trabajo productiva, «aparateados» por las estructuras partidarias, rechazados por el *status quo* policial siempre reacio al control ciudadano, estos espacios empezaron a vaciarse y a desaparecer. Con un nuevo gobierno, desde 2003, la Argentina abandonó el Plan Nacional de Prevención del Delito (PNPD, 2000) y, excepto durante algunos meses en 2011 y 2012, regresó a las viejas prácticas de pactos políticos-policiales, relegando la participación comunitaria.

Muchos municipios siguieron ensayando estrategias de prevención, haciendo sus propias experiencias (Appiolaza, 2009). Algunos se basaron en las mesas y los foros para responder a demandas de seguridad a pequeña escala. Instrumentaron reuniones vecinales coordinadas con autoridades políticas de las áreas de seguridad, funcionarios policiales y de otros sectores gubernamentales. La prevención situacional ambiental se incorporó a la agenda municipal, materializándose a través de planes de instalación de luminarias, erradicación de espacios baldíos y mejora de plazas y espacios públicos. Muchos facilitaron la instalación de sistemas de alarmas comunitaria, y sistemas de alerta; además, apoyaron procesos de organización vecinal con foco en la prevención de la violencia y el delito.

Con el tiempo, las políticas municipales de seguridad se fueron institucionalizando de distintas maneras. En algunos casos se crearon áreas específicas de seguridad –direcciones, secretarías o subdirecciones–, y en otros se designaron funcionarios encargados de contener demandas y articular acciones. Se ensayaron algunas propuestas innovadoras, como en el municipio de Godoy Cruz, Mendoza, en el que desde 2008 se vienen implementando iniciativas ciudadanas de prevención en el marco de un programa de fondos concursables. Programas similares implementó más recientemente la provincia de Santa Fe (2014) con el programa Vínculos<sup>39</sup>, que reconoce antecedentes en iniciativas similares de Brasil y México.

Otra variante que adoptaron las políticas municipales de seguridad parece haber evolucionado hacia la creación de guardias urbanas o cuerpos de policías municipi-

<sup>39</sup> Para más información sobre el Programa Vínculos, consultar en: [https://www.santafe.gov.ar/index.php/web/content/view/full/157505/\(subtema\)/93821](https://www.santafe.gov.ar/index.php/web/content/view/full/157505/(subtema)/93821)

pales con distintas denominaciones, facultades o niveles de dependencia de las policías provinciales. Esto ha implicado la incorporación de personal con funciones específicas de seguridad y a la asignación de mayor cantidad de recursos –móviles, equipamiento y comunicaciones– a las políticas locales de seguridad. De la mano, hubo una tendencia creciente a la implementación de cámaras de video vigilancia y centros de visualización.

En este contexto, algunos municipios además han venido construyendo una base de conocimiento en sintonía con la tendencia global hacia la prevención de la violencia y criminalidad con base en el conocimiento y la evaluación. Por ejemplo, la Municipalidad de Rosario creó en 2003 su propio Observatorio de Seguridad Ciudadana<sup>40</sup>, que con los años se enfocó en un conocimiento más preciso de conflictividad y violencia para denominarse Observatorio de Convivencia y Seguridad. Cuando en 2012 hubo un incremento abrupto de los niveles de violencia, el observatorio pudo aportar un diagnóstico sobre los incrementos de la violencia en la ciudad y proponer abordajes epidemiológicos, aprovechando las capacidades desarrolladas para universalizar el derecho a la salud y sus sistemas estadísticos.

Un capítulo aparte merecen las policías municipales impulsadas en la provincia de Buenos Aires desde 2014, y la experiencia de descentralización territorial y en menor medida de gestión, con el desarrollo de algunos sistemas de control y análisis estadístico como es el caso de la ciudad de Mar del Plata.

En síntesis: la violencia se ha convertido en un problema que afecta las posibilidades de desarrollo en la Argentina. Las tasas de homicidios se han incrementado durante los últimos años en las ciudades, traccionadas por la conflictividad violenta y la consolidación de algunas modalidades de criminalidad organizada. En consecuencia, surgió una demanda social a la que los gobiernos locales han comenzado a ensayar abordajes. Estos van desde respuestas espasmódicas hasta ocuparse de las causas estructurales como la desigualdad, la exclusión y las economías delictivas. Los resultados son muy diversos en metodologías y dispares en cuanto a resultados. En los últimos años, la ciudad de Rosario fue noticia por el incremento de la violencia e innovó con algunas iniciativas de prevención. Intentaremos encontrar allí algunas lecciones aprendidas.

## 2. Rosario: construyendo respuestas

Las ciudades en procesos de transformación y crecimiento en sus dinámicas económicas (legales e ilegales) y culturales, plantean problemas para su cohesión y la gestión de sus conflictos. Las políticas públicas están en permanente revisión para

<sup>40</sup> Ordenanza 7583/2003 <https://www.rosario.gov.ar/mr/normativa/otras-normas/ordenanzas/ordenanza-7583-2003-1>

dar respuestas efectivas y contribuir a la convivencia pacífica adecuados para el desarrollo humano. Violencia y delito representan desafíos permanentes.

¿Qué pueden hacer los gobiernos locales? Tomemos un ejemplo (sintéticamente expuesto) donde se resalta el modo de formulación de políticas públicas a partir del ciclo: *demanda, diagnóstico, respuesta, evaluación*. Pero conscientes de que, como suele suceder en políticas de seguridad, esas respuestas fueron construidas con los recursos disponibles y bajo la presión de la demanda magnificada por el clima de temor y la circulación de noticias.

En un contexto de incremento de la violencia y el crimen, con fuerte presión mediática y política vinculadas a conflictos nacionales entre el gobierno y la conformación de una coalición opositora, Rosario vivió de manera traumática las denuncias por corrupción policial, la difusión de la actividad de bandas criminales en la ciudad, la irrupción mediática de fuerzas de seguridad federales, quedando en medio de una disputa que magnificaba con espectacularidad aspectos de la criminalidad que desde años, por ejemplo, son frecuentes en la Ciudad de Buenos Aires y el conurbano bonaerense.

Frente a esta situación, la primera necesidad fue conocer con profundidad las dinámicas de violencia y delito, que no eran prioridad de gobiernos municipales. La Municipalidad de Rosario impulsó el análisis de los fenómenos urbanos, la revisión y el diseño de políticas adecuadas a nuevos desafíos, apelando a las experiencias de la propia comunidad, de sus organizaciones y con la colaboración de expertos con experiencias nacionales e internacionales.

Aunque sea obvio, primero aclaremos: las políticas orientadas al crimen organizado (narcotráfico, tráfico de armas, trata) están dentro de las facultades del gobierno nacional. Las provincias tienen a su cargo las policías y el abordaje directo de otras formas criminales como agresiones hacia las personas y robos. Los gobiernos locales pueden intervenir solo en tratar de prevenir la violencia favoreciendo la cohesión social y un clima de convivencia pacífica.

A partir de un diagnóstico de la violencia y el delito en la ciudad, Rosario diseñó e implementó políticas de prevención social, articulando distintas áreas municipales. Trabajando a partir de información municipal y de la prensa, focalizó el abordaje en la prevención de la violencia armada. Como resultado, las estadísticas del Observatorio de Convivencia y Seguridad muestran que los homicidios con armas de fuego han sostenido una merma los últimos dos años. La cantidad de heridos se mantiene elevada. Una evaluación integral exige un análisis exhaustivo que excede las posibilidades de este artículo.

El incremento de la violencia en Rosario no fue repentino, y fue generando preocupación durante la última década. Tomando nota, el municipio revisó algunas

políticas para tener una presencia más integral del Estado en los barrios más afectados por esa violencia. Por ejemplo, el rediseño de parte de las políticas sociales fue producto del trabajo de revisión a partir de 2011, focalizando en las zonas de la ciudad más afectadas por la violencia. Así se convirtieron los Centros Crecer – orientados a la primera infancia en la década de los noventa– en Centros Convivir, con servicios para adolescentes y jóvenes.

### 3. Diagnóstico sobre las formas de violencia

Como decíamos más arriba, una serie de enfrentamientos violentos entre bandas juveniles y, por otra parte, las disputas entre bandas criminales, llevó a la gestión municipal a desarrollar nuevas herramientas para contribuir a mejorar la convivencia en la Ciudad, optimizando las capacidades de prevenir la violencia. Y aprendiendo de otras experiencias, el proceso de diagnóstico, formulación e implementación de políticas lo asumió la intendenta, Mónica Fein, delegando funciones específicas en los responsables de las áreas involucradas. Esto implicaba reuniones de seguimientos quincenales y puestas en común parciales.

Un primer paso fue profundizar el programa Convivir Rosario, que impulsa un compromiso público por cambiar las pautas culturales para una vida sin violencia<sup>41</sup>. Incluyó también intervenciones a favor de una cultura de la paz y el compromiso, por ejemplo, de denunciar el comercio de drogas a través de los Buzones de la Vida<sup>42</sup>.

Mientras tanto, Rosario definía una estrategia integral aprendiendo sobre cómo otras ciudades habían abordado problemas similares y apelando al asesoramiento de expertos internacionales<sup>43</sup> <sup>44</sup>. Así, se sumó a la Red de Ciudades Más Seguras de Naciones Unidas<sup>45</sup>, participando en intercambios de experiencias y metodologías<sup>46</sup>.

Entonces, para el desarrollo de una política orientada a la prevención social de la violencia, el primer paso fue construir un diagnóstico a partir de información de

<sup>41</sup> Programa Convivir Rosario: <http://www.rosario.gov.ar/sitio/gobierno/gestion/convivir.jsp>

<sup>42</sup> Programa Buzones de la vida: <http://www.rosario.gov.ar/sitio/servicios/seguridad/buzones.jsp>

<sup>43</sup> «Martín Appiolaza se incorporó al equipo de planificación de la estrategia para la ciudad»: <http://www.lacapital.com.ar/la-ciudad/Llega-a-Rosario-un-experto-en-seguridad-para-asesorar-al-municipio-20130219-0016.html>

<sup>44</sup> Franz Vanderschueren, director técnico de la Red de Ciudades más Seguras del programa de las Naciones Unidas para las ciudades (UN-Habitat) tuvo reuniones con el equipo de trabajo de formulación de programas para abordar la violencia. Entrevista: <http://www.lacapital.com.ar/policiales/Franz-Vanderschueren-Para-moderar-la-violencia-hace-falta-compromiso-de-la-poblacion-20140520-0011.html>

<sup>45</sup> Disponible en: <http://www.lacapital.com.ar/la-ciudad/Rosario-se-sumara-a-la-Red-de-Ciudades-Mas-Seguras-de-la-ONU-20130509-0001.html>

<sup>46</sup> El programa de Ciudades más Seguras de UN-Habitat acumula experiencia en 5 continentes durante casi 20 años y en decena de ciudades. Más información en: [http://onuhabitat.org/index.php?option=com\\_content&view=article&id=67&Itemid=25](http://onuhabitat.org/index.php?option=com_content&view=article&id=67&Itemid=25)

origen administrativo (fuentes estatales), entrevistas tanto con vecinos como con sus organizaciones, análisis de información documental y estadística. El objetivo fue establecer las características del fenómeno de la violencia.

El trabajo estuvo a cargo de un equipo de funcionarios de todas las áreas municipales y sus equipos estadísticos, con aportes relevantes del Observatorio de Convivencia y Seguridad. *¿Cuáles son las posibles víctimas de la violencia en los próximos meses para poder anticiparnos y prevenir?* A partir de esta pregunta, y atendiendo casos de víctimas, se reunió y analizó la información disponible para tratar de establecer las causas de las heridas y las muertes violentas, la existencia de grupos vulnerables y las condiciones en las que se produjeron las agresiones a partir de los registros municipales de salud y de las áreas sociales.

Así surgió un primer diagnóstico de las características de la violencia en Rosario. Según este diagnóstico, construido sobre la base de la información reunida y utilizada por funcionarios municipales especializados, Rosario sufrió un incremento de la violencia, agravada en su letalidad por el uso de armas de fuego, dinamizada por modalidades de criminalidad organizada, por una conflictividad violenta extendida y con foco en zonas donde las periódicas crisis económicas y sociales de la Argentina han debilitado las tramas de protección social.

A partir de la recopilación y el análisis cruzado de información de los sistemas municipales de salud, promoción social, participación, control y convivencia, fue posible identificar aspectos emergentes vinculados al incremento de la violencia. La pregunta organizadora de la búsqueda fue: *¿quiénes podrían ser las próximas víctimas de la violencia?*, ya que del diálogo entre los distintos actores de gestión había un conocimiento no sistematizado de aquellas personas que, se decía en los barrios, estaban en riesgo por su afiliación a algún grupo o bien porque periódicamente resultaban heridas. Cruzando información fue posible alcanzar algunas conclusiones descriptivas de las características de la violencia, que hasta ese momento aparecía como un fenómeno dramático y poco analizado.

Enumeremos algunas de las características identificadas:

### 3.1. Aumento sostenido de la violencia letal

La tasa de homicidios para Rosario roza los 20 cada cien mil habitantes, con una tendencia decreciente en los últimos dos años. Esta cifra tuvo un pico en el año 2003 y, luego de un amesetamiento, retomó la curva de crecimiento a partir del año 2006 (hasta el año 2008, cuando se dejaron de difundir las estadísticas criminales de la Argentina, las tendencias se movían en forma paralela entre el país y la ciudad de Rosario). A partir de 2010 las tendencias de violencia letal se profundizaron.

Las estadísticas muestran que en los meses de primavera y verano la violencia letal

aumenta, probablemente relacionada con la conflictividad en el espacio público. Los días y horarios de mayor socialización aumentan las agresiones: viernes por la noche, sábados y domingos.

Esa primera evaluación de información estadística que sirvió como diagnóstico para diseñar las políticas preventivas, mostró que para el año 2013, de cada 10 víctimas fatales de la violencia en la ciudad, 9 eran varones. La mayor parte de víctimas tenía entre 20 y 29 años (1 de cada 10), seguidos por el segmento de 30 a 39 años (2,4 de cada 10) y luego los adolescentes (10 a 19 años), con una proporción de 2 cada 10. Las armas de fuego son las más utilizadas en agresiones y muertes (por cada víctima fatal hay al menos 3 heridos por disparos que se atienden en el sistema de salud). Para cada herido hay muchos disparos que no hacen blanco.

La referenciación geográfica de las víctimas y lesionados desarrollada por el Observatorio de Convivencia y Seguridad demuestra que hay una mayor concentración de víctimas y tiroteos es en zonas populares, donde los indicadores de desarrollo están más rezagados. La mayoría de las víctimas incluidas en los estudios viven a pocas cuadras de donde son victimizadas.

### 3.2. Armas de fuego: la mayoría de las agresiones letales

El trabajo de relevamiento y análisis de información se concentró en la violencia asociada con armas de fuego. Esto se debió a que:

**La mayor parte de las víctimas fatales son por agresiones con armas de fuego.** Según datos relevados por el Observatorio de Convivencia y Seguridad al momento del diagnóstico: 82,4% para 2012; 71,2% para 2011; 76,2% para 2010; 53,8% para 2009; 66,3% para 2008. Según información del Ministerio de Seguridad de Santa Fe, en la última década el 64% de los homicidios fue con armas de fuego. Las tendencias se mantuvieron durante los años siguientes. La violencia armada es un tema crítico y priorizado en el abordaje de prevención.

**El aumento de uso de armas en agresiones tiene conexión con la mayor letalidad.** Análisis de casos de violencia armada en diversas ciudades muestra mayor acceso a armas y aspectos culturales de la exclusión: tanto por la profesionalización del crimen como por el uso como forma de «violencia expresiva». Datos del Observatorio municipal de Convivencia y Seguridad demuestran que la mitad de los heridos tienen entre 15 y 24 años<sup>47</sup>.

<sup>47</sup> Hay consenso sobre que la Argentina ha tenido durante décadas políticas hacia las armas que facilitaron su proliferación. El fácil acceso a armas de fuego y municiones contribuye a que el crimen sea más letal y que los conflictos prevenibles en comunidades terminen con víctimas fatales. Algunos problemas detectados respecto al control de armas en la Argentina fueron: falta legal sin registro hasta principios de la década de los noventa; política de control limitada al registro de armas; depósitos judiciales de armas decomisadas vulnerables; robo de armas y municiones de los arsenales de las fuerzas de las policías y militares; armas y municiones



### 3.3. Presencia de economías ilícitas con dinámicas violentas

Según testimonios recogidos en la etapa de diagnóstico entre vecinos, funcionarios municipales y organizaciones barriales, y profusamente publicadas en la prensa, a principios de la década pasada comenzó a ser visible la presencia de grupos criminales vinculados con el contrabando y la comercialización de drogas prohibidas, frecuentemente acompañadas por el uso de armas de fuego, disputas por mercados y el lavado de activos.

La expansión del narcotráfico en la Argentina y en países de la región es un fenómeno suficientemente documentado. La consolidación de grupos y los enfrentamientos violentos impregna la vida en las comunidades populares en ciudades grandes y también secundarias. La emergencia de la «cultura narco», el respeto a los líderes del crimen, la imitación juvenil de sus comportamientos de bandidos, la aspiración a tener una vida de excesos y consumo, modifica los valores de trabajo y solidaridad.

La presencia de grupos criminales también genera nuevas pautas de convivencia basadas en la violencia. En entornos violentos, los conflictos se resuelven de manera violenta. Hay capacidades débiles para gestionar estos conflictos de manera pacífica y efectiva. Tanto la policía como la Justicia resultan insuficientes para resolver crímenes. Según información pública, los niveles de resolución de homicidios por parte de la Justicia son bajos y, por lo tanto, ineficientes para cortar el ciclo de la violencia (en los meses posteriores al diagnóstico se comenzó a implementar una reforma de la justicia penal que tuvo como principal objetivo la mayor eficacia en la investigación).

En el caso de Rosario, la complicidad de algunos policías con los grupos criminales ha mellado la confianza en esa institución. Al mismo tiempo, se han denunciado prácticas de violencia institucional en las mismas comunidades afectadas por la violencia, que afectan aún más la confianza y la sensación de seguridad. Como parte de un proceso de reformas, el Ministerio de Seguridad de Santa Fe creó cuerpos de policía comunitaria que se instalaron en zonas con alta conflictividad, en colaboración con la Municipalidad de Rosario, y que en la provincia gozan de valoración positiva y confianza de los vecinos, según una investigación de la Universidad Nacional del Litoral<sup>48</sup>.

---

de la seguridad privada tienen déficit en los controles; contrabando de armas y municiones con funcionarios responsables del control ; control deficitario de armas y municiones entregadas a funcionarios de fuerzas de seguridad ; cultura institucional en algunas fuerzas de seguridad de utilizar armas no reglamentarias compradas en el mercado negro; la combinación facilita la circulación ilegal de armas, el fácil acceso a ellas, la posibilidad de conseguir municiones evitando los controles legales y su utilización.

<sup>48</sup> Ver información en: [http://www.unl.edu.ar/noticias/news/view/experiencias\\_y\\_evaluaci%C3%B3n\\_de\\_la\\_polic%C3%ADa\\_comunitaria](http://www.unl.edu.ar/noticias/news/view/experiencias_y_evaluaci%C3%B3n_de_la_polic%C3%ADa_comunitaria)

#### 4. Diseño de una política local de prevención social de la violencia

Con recopilación de información de fuentes municipales, el análisis de información periodística y de fuentes territoriales, y el involucramiento de distintas áreas municipales para garantizar la transversalidad en los abordajes, la Municipalidad de Rosario diseñó una política de prevención social de la violencia que tiene foco en la violencia armada. Veamos algunos de los aspectos más importantes de este plan de trabajo que se implementó desde febrero de 2014.

**Nueva Secretaría de Control y Convivencia.** La Municipalidad de Rosario jerarquizó las políticas orientadas a la prevención de la violencia, creando una secretaría específica que une las áreas de control de Tránsito, Control Urbano, Guardia Urbana Municipal, Inspección y que incluye una subsecretaría de Seguridad Ciudadana y Convivencia que se ocupa del seguimiento de la implementación de esta política. Darle nivel de secretaría a la temática implicó también un reconocimiento de las responsabilidades municipales y una jerarquización del tema.

Aparejada está la necesidad de **formar cuadros técnicos y políticos para la conducción estratégica del sistema de prevención local.** Esto se tradujo en la incorporación de asesores y la formación de funcionarios municipales a partir de charlas con expertos para conocer tendencias y experiencias exitosas en prevenir la violencia desde gobiernos municipales.

**Producción y análisis de información.** Para el desarrollo de nuevos diagnósticos específicos, el seguimiento sobre la evolución de la violencia en la ciudad y la evaluación de las intervenciones, se fortaleció el **Observatorio de Convivencia y Seguridad.**

Sistema de alerta sobre violencia armada. Valiéndose de la fortaleza en gestión de los equipos de salud de Rosario y la experiencia en crisis, se aplica un modelo de análisis e intervención epidemiológico que produce informes diarios sobre víctimas de violencia armada que llegan por mensaje a los distintos actores del sistema municipal.

El esquema se complementa con una **Mesa de Análisis Criminal Territorial** de información. El sistema municipal de salud produce informes periódicos sobre víctimas de violencia armada e intercambian y coordinan información con el Ministerio Público de la Acusación y Ministerio de Seguridad de Santa Fe (Galano, 2016).

Además, un grupo de funcionarios de las secretarías de Control, Salud, Promoción Social y General analizan la información para establecer diariamente estrategias de prevención a través del **Dispositivo de Intervenciones sobre situaciones**

de **Violencia Armada**, de mediadores comunitarios, o bien involucrando a otras agencias del Estado.

**Inclusión sociocultural y laboral.** Los componentes de la estrategia de prevención incluyen también intervenciones sobre grupos más expuestos a la violencia. Se trata de mecanismos de mediación entre grupos antagónicos para cortar las «broncas» que se traducen en venganzas y acuerdos locales de prevención que involucran a la comunidad y a la policía de perfil comunitario. Dentro de esas iniciativas cabe destacar el **Programa Nueva Oportunidad** de formación en oficios e inclusión laboral. Se trata de un programa que comenzó trabajando con 285 jóvenes durante 2013, llegó a 500 en 2014, 1000 en 2015 y se provincializó en el 2016. Está orientado a personas con alta vulnerabilidad y busca incrementar el capital cultural al mismo tiempo que promover la inclusión de los grupos en el mercado laboral (Rosario, 2014)<sup>49</sup>.

**Intervención Urbana.** En asociación con el Estado Provincial, se desarrolló una estrategia de intervención urbana de impacto, tendiente a construir espacios integrados que faciliten la convivencia, generando accesibilidad y apropiación de espacios públicos por los vecinos bajo la institucionalización del **Plan Abre**. Los ejes fundamentales de intervención son Infraestructura y hábitat y Convivencia y Participación. A partir de la información y el diagnóstico en relación con la territorialización de la violencia, el estado local construyó un espacio participativo entre vecinos, instituciones y gobierno, priorizando las geografías más complejas e institucionalizando Mesas Barriales donde profundizar la información social y replantear estrategias de abordaje comunitario.

## 5. Programas específicos sobre violencia armada

Como ya afirmamos, en el diagnóstico sobre la situación de la violencia en Rosario surgió que el uso de armas de fuego incrementaba los niveles de letalidad, mientras que el enfrentamiento de grupos juveniles y también criminales generaba cientos de heridos anualmente. Atendiendo las experiencias de otras estrategias de prevención de ciudades, Rosario eligió focalizar su primera etapa de prevención en la violencia armada. Se concentró en dos herramientas: la producción de información de calidad, oportuna y pertinente, que le permitiera conocer las características y evolución de la violencia armada, por una parte; y por la otra, a partir de un enfo-

<sup>49</sup> «Nueva oportunidad es un proyecto para jóvenes, un espacio de articulación y debate inter-áreas en pos de fortalecer la construcción de otros vínculos que profundicen la integración social. Un lugar natural de intercambio que plantea como camino el encuentro de las identidades, que supone la categoría social juventud, un anclaje desde donde vigorizar las capacidades de gestión en los barrios de Rosario para desarrollar acciones públicas propias de las problemáticas juveniles», describe la sistematización del programa elaborada por la Municipalidad de Rosario en 2014.

que epidemiológico, definió un abordaje de las víctimas de la violencia armada y su entorno para cortar el «contagio» expresado por broncas y venganzas, que quedaban expuestas después de tiroteos cuyas víctimas eran captadas por el sistema de salud.

### 5.1. Producción y análisis de información sobre violencia armada

El Observatorio de Convivencia y Seguridad ha desarrollado una metodología de carga y análisis de información con énfasis sobre la situación de la violencia armada en la ciudad. Esto incluye el trabajo con distintas fuentes del gobierno local, provincial, el Ministerio Público Fiscal y otras fuentes periodísticas. El cruce de esta información con variables territoriales le permite construir algunos datos muy relevantes para interpretar la dinámica de la violencia en Rosario. Entre la información que produce hay:

- Estadísticas de homicidios y homicidios con armas de fuego.
- Estadísticas hospitalarias de heridas con armas de fuego.
- Referenciación geográfica de homicidios con armas de fuego, estableciendo zonas con mayor nivel de violencia.
- Relaciones geográficas entre lugares de pertenencia y donde son heridas las víctimas.
- Relación entre indicadores sociales y niveles de violencia.
- Estudios de victimización para conocer principales problemas en algunas zonas de la ciudad.

La información producida no solo ha servido para el diseño y funcionamiento de los dispositivos de atención a las víctimas de violencia armada y de intervenciones para la mediación de conflictos, sino que también ha sido requerido para definir criterios de policiamiento por parte de fuerzas federales.

El Observatorio de Convivencia y Seguridad de la Municipalidad de Rosario, produce informes mensuales siguiendo variables priorizadas por la estrategia de prevención social. Trabaja sobre dos grupos: heridas y muertes por armas de fuego en particular, y violencia letal en general.

Sobre la cantidad de heridos por armas de fuego registrados en el sistema de salud, elabora un comparativo de variación interanual, intermensual y desagregando lo correspondiente a la ciudad y los casos de la región que llegan a los hospitales. También trabaja sobre un promedio de heridos diarios y la evaluación mensual de estos heridos, que permite identificar las variaciones de los conflictos violentos con armas de fuego y su vinculación con otras políticas públicas.

En relación con los homicidios en general, lleva un registro mensual, un comparativo interanual distinguiendo entre lo que pasa en Rosario y lo que sucede en la

región<sup>50</sup>. También ha desarrollado indicadores que cruzan variables como homicidios con relación a heridas por armas de fuego y homicidios con armas de fuego en relación a heridas por armas de fuego. Estos estudios permiten establecer los niveles de letalidad de las agresiones e incluso anticipar si las agresiones diarias son parte de la dinámica de violencia armada identificada con «broncas» (tiroteos entre grupos antagónicos), o bien existe un fenómeno de confrontación más «profesional» entre grupos organizados.

En una entrevista publicada en el diario La Capital en 2014, la directora del Observatorio, Natalia Galano, sostuvo que: «En la circularidad de las broncas, la violencia se responde con violencia. Un herido de arma de fuego, una muerte por arma de fuego que acontece en estos territorios complejos, previsiblemente, ocasionará nuevos heridos y muertos por armas de fuego en el territorio»<sup>51</sup>.

Recordemos que en el estudio de base se habían identificado estas dos dinámicas de la violencia armada, Por un lado, las broncas entre bandas barriales. Por el otro, el enfrentamiento entre grupos criminales por el control de zonas de la ciudad. El desarrollo e implementación de observatorios de conflictividad y violencia emergen como herramientas necesarias para el diseño y evaluación de políticas de prevención de la violencia y el delito.

## 5.2. Dispositivo de Prevención de la Violencia Armada (DISVA)

La información recogida y analizada en el diagnóstico demostró que había un encadenamiento a partir de las heridas de armas de fuego. Los primeros datos fueron evidencia de que las víctimas se repetían: hay registro de muchos ingresos hospitalarios por heridas. En un estudio surgió que el 48,8% de las víctimas fatales por agresiones con armas de fuego ya habían pasado por el sistema de salud por lesiones producto de alguna forma de violencia. Y el 20% había ingresado cuatro o más veces, sobre todo en fines de semana. Surge así que hay una población en riesgo que es posible identificar y atender preventivamente<sup>52</sup>.

También se confirmó que luego de las heridas o muertes, llegaban las venganzas de los amigos o parientes. Estas «broncas» también resueltas a tiros redundaban en más víctimas. Los lugares y las zonas se repetían e, incluso, cruzando la información que se podía recoger rápidamente en las salas de emergencia se podían tratar de evitar enfrentamientos y nuevas víctimas. El Dispositivo de Prevención de la

<sup>50</sup> Las estadísticas de origen policial se registran como parte de la Unidad Regional II, que está integrada por Rosario, pero también por otras ciudades, como Villa Gobernador Gálvez y Funes, principalmente. El trabajar con distintas fuentes obligan a llevar esta distinción.

<sup>51</sup> «Un informe oficial plantea que Rosario vive una epidemia de homicidios», diario La Capital, 4 de mayo de 2014. Disponible en: <http://www.lacapital.com.ar/un-informe-oficial-plantea-que-rosario-padece-una-epidemia-homicidios-n446810>

<sup>52</sup> Datos correspondientes al primer semestre de 2013.

Violencia Armada (DISVA) comenzó a funcionar en enero de 2014. De él participan la Secretaría de Control y Convivencia, la Secretaría de Promoción Social, la Secretaría de Salud y el Observatorio de Convivencia y Seguridad (de la Secretaría de Gobierno).

Su puesta en funcionamiento responde a los crecientes niveles de violencia con armas de fuego que afectan principalmente a varones jóvenes de sectores populares con altos niveles de vulnerabilidad sociourbana. Se trata de un tipo particular de violencia que se caracteriza por un alto nivel de territorialización, un encadenamiento de diversos tipos de violencias (institucional, familiar, social, vinculación con economías sumergidas o directamente delictivas, condiciones de vida de alta vulnerabilidad sociourbana) y un alto nivel de circularidad (se concentra fundamentalmente en lógicas de vinculación social de enfrentamientos entre grupos o bandas de diversos niveles de estructuración).

A partir de la fortaleza institucional del sistema de salud de Rosario, el mejor punto para recopilar, analizar información e intervenir preventivamente es el Hospital de Emergencias Clemente Álvarez (HECA). Y esa información debía ser recogida y sistematizada diariamente. La pregunta movilizadora a partir de la mirada de la violencia armada como fenómeno epidemiológico fue: ¿por qué no hay un sistema de alerta similar al utilizado para casos de dengue, que permita reaccionar rápido cuando hay heridos de armas y evitar que se multipliquen?

Así surgió un sistema de alerta temprana que registra diariamente en la guardia del HECA la cantidad de heridos, sus datos, el tipo de heridas con las que ingresan y los tratamientos o derivaciones que reciben. El sistema produce un informe diario de tipo epidemiológico, que permite llevar un registro de casos, analizar tendencias a partir del tipo de heridos y poder abordarlos junto con sus familias. Diariamente un equipo de funcionarios trabaja en la Mesa de Análisis siguiendo estos casos y abordando a las víctimas como también a sus visitantes. El dispositivo tiene una serie de pasos que hacen a su funcionamiento. Éstos son:

**1. Sistema de alerta.** El primer paso es identificar personas que llegan a las salas de emergencia o a los efectores municipales con heridas de armas de fuego, registrando la información sobre los datos de la persona, el lugar donde recibió las heridas, las características de las heridas y el tratamiento.

**2. Contacto y entrevista.** Luego, un grupo de operadores a cargo del dispositivo contacta a las víctimas y familiares para dar contención y facilitar protección, activando los recursos necesarios o disponibles. Se busca que si hay un alta inmediata, no se produzcan venganzas o nuevos ataques a las víctimas.

**3. Prevención en el entorno.** Se diagnostica el contexto en el que se produjo la agresión (el barrio, los grupos, las adversidades) y se busca desarmarlas apelando

a contactos entre las áreas municipales de Promoción Social, Salud, Juventudes, Control y Convivencia, y también vinculando al gobierno provincial.

**4. Realizar un seguimiento de los casos atendidos.** Se trata de evaluar los resultados de la intervención, ya que los estudios de base mostraban una «clientela» de las salas de emergencia por heridas de bala, en las que se repetían las víctimas.

Según datos del Observatorio de Convivencia y Seguridad, desde enero de 2014 a marzo de 2015:

- 877 heridos por armas de fuego (HAF) ingresaron al HECA, que concentra más del 70% de las asistencias a este tipo de lesionados en la ciudad.
- 484 heridos de armas de fuego fueron asistidos por el DISVA, lo que representa alrededor del 55% del total de heridos con armas de fuego ingresados. Lo cuantitativo refleja un abordaje importante, pero debemos considerar que las no intervenciones tienen que ver con el lugar de origen de los pacientes donde la Municipalidad de Rosario no tiene jurisdicción, como Villa Gobernador Gálvez o Granadero Baigorria, por ejemplo.
- Desde el DISVA se logró anclar institucionalmente aproximadamente al 70% de las situaciones contactadas a partir de la intervención del equipo, integrando al afectado y su grupo en programas desarrollados en el marco de las políticas sociales y de salud, municipales o provinciales.
- Desde que el dispositivo empezó a funcionar en enero de 2014, ha analizado todos los casos de heridos en el hospital Clemente Álvarez. Priorizó 247 casos que entrevistó junto con su entorno (familiar o amigos).
- El dispositivo de atención a víctimas de violencia armada logró tejer una trama de relaciones en su estrategia preventiva, construyendo un abordaje interagencial que supera lo puramente asistencial y opera con instituciones municipales, de la Justicia, del gobierno provincial y organizaciones de la sociedad civil. La iniciativa logró sobreponerse a una de las mayores dificultades que tienen los programas de prevención que siempre necesitan un abordaje interagencial. La dificultad aparece en lograr que esa interagencialidad se institucionalice en espacios de gestión compartidos.
- El dispositivo también ha logrado desestructurar rivalidades extendidas en el tiempo entre grupos y bandas que provocan situaciones de violencia armada mediante procesos de mediación y acuerdos de no agresión, involucrando liderazgos comunitarios «naturales» o haciendo uso de recursos municipales. Colaboran también con la secretaría de Seguridad Comunitaria de Santa Fe. Pero también clasificar los conflictos, de modo que cuando la información analizada refiere a grupos criminales, interviene el Ministerio de Seguridad.
-



## 6. Lecciones aprendidas

El paradigma de prevención basado en conocimiento y evaluación aplicado al contexto local parece haber ido ganando terreno a partir de la década de los noventa, de la mano de la necesidad de los municipios de responder a las demandas de seguridad. Las políticas de prevención para gobiernos locales tienen un repertorio de experiencias en las últimas décadas.

En el caso Rosario, el municipio efectuó una revisión de políticas con el objetivo de hacer viable una presencia más integral del Estado en las zonas que aparecían más afectadas por la violencia. Se apuntó a desarrollar nuevas herramientas para mejorar la convivencia urbana a partir de estrategias de prevención. Estos procesos fueron liderados políticamente por la máxima autoridad municipal. Es que los casos exitosos muestran que es preciso ejercer liderazgo político, construir equipos de gestión especializados, producir información para comprender el problema y priorizar el abordaje de los distintos temas con una visión integral.

Uno de los factores clave fue la construcción de un conocimiento propio de la realidad local, teniendo en cuenta experiencias y antecedentes internacionales. Esto implicó la incorporación del municipio a redes y espacios de intercambio de aprendizajes y metodologías.

El espacio a partir del cual se institucionalizó el diagnóstico de las dinámicas de las violencias y la evaluación de las intervenciones fue el Observatorio de Convivencia y Seguridad. Contar con esta base de producción y análisis de información fue un punto neurálgico del diseño de intervenciones basadas en evidencias.

El primer diagnóstico que se efectuó evidenció un aumento sostenido de la violencia letal acompañada por el uso de armas de fuego y una marcada presencia de economías ilícitas. Esto estaba relacionado con grupos criminales que operaban en el contrabando, la comercialización de drogas, las disputas por mercados y el lavado de activos.

La respuesta fue el diseño articulado de una política de prevención social de la violencia. Esta incluyó la jerarquización de las políticas de prevención; la formación de cuadros técnicos; mejoras en la producción y análisis de información y creación de dispositivos de alerta. Sobre esta base de construyeron espacios de articulación a escala territorial y se impulsaron políticas de inclusión socio cultural. También se intervino sobre el espacio público desde una perspectiva de integración, accesibilidad y mejora de la convivencia y el hábitat.

Un dato para destacar es que la tasa de homicidios de Rosario ha venido reduciéndose en los últimos años, en coincidencia con la implementación de estas inicia-



tivas de prevención, reformas policiales y la atención federal. La reducción fue del 8% en 2014 y del 1,4% en el 2015.<sup>5354</sup>

En resumen, las políticas locales en Rosario durante la última década buscaron activar los recursos disponibles para un abordaje profundo sobre las situaciones estructurales que condicionan directa o indirectamente la vida de las personas victimizadas. Esto es, movilizar todas las estrategias, políticas y recursos, para la integración e inclusión social y la construcción de respuestas adecuadas a cada situación. Este tipo de abordaje es complejo y necesita de articulaciones multiagenciales y del seguimiento de los casos.

Un camino similar viene recorriendo el Gobierno de la provincia de Mendoza a partir de la reformulación de sus lógicas de abordaje de la violencia y la criminalidad. Hacia finales del 2015, el contexto general de la Provincia en cuanto a la información oficial sobre criminalidad era de desarticulación entre áreas, existencia sistemas informáticos autónomos, vulnerabilidades de seguridad, dificultad de acceso a información (incluso para algunos funcionarios). En resumen, había una evidente dificultad para acceder a información inmediata, oportuna y confiable.

Frente a ello, se empezó a construir un entramado institucional con foco en el diagnóstico, la intervención guiada por evidencias y la evaluación. El proceso está siendo generado desde los niveles políticos más elevados del gobierno de Mendoza y del Ministerio de Seguridad. Los productos más significativos obtenidos en este sentido en los últimos meses son los siguientes:

- **Subdirección de Gestión y Análisis de Información.** El área reemplazó a un área de planeamiento operativo que históricamente había producido información orientada a actividades táctico-estratégicas policiales, tomando como fuentes áreas policiales y judiciales. La nueva subdirección está logrando fortalecer y coordinar desde una visión integral la producción, gestión y análisis de información en el ámbito del Ministerio de Seguridad. Esto incluye tanto las estadísticas oficiales de criminalidad como la información procedente de municipios, áreas de salud y desarrollo social, entre muchas otras. Paulatina-mente se van incorporando a los esquemas de análisis otro tipo de estudios, como encuestas de victimización y diagnósticos locales de seguridad. Además de sistemas de información geográfica y de gestión y visualización de datos, se están incorporando nuevas herramientas y sistemas. Uno de ellos es el software RTMx (Risk Terrain Modelling), el cual permite calcular el nivel de riesgo de

<sup>53</sup> «Bajar el delito mejorando la prevención», Martín Appiolaza, Diario Clarín, 22 de noviembre de 2014. Disponible en: [http://www.clarin.com/opinion/Homicidios-prevencion-inclusion-educacion\\_0\\_1253274765.html](http://www.clarin.com/opinion/Homicidios-prevencion-inclusion-educacion_0_1253274765.html)

<sup>54</sup> «¿Por qué están disminuyendo los homicidios en Rosario?», Martín Appiolaza, Diario MDZol, 10 de marzo de 2015. Disponible en: <http://www.mdzol.com/opinion/593157-por-que-estan-disminuyendo-los-homicidios-en-rosario/>

que se cometa un delito en un espacio determinado, según sus las características urbanas y sociales.

- **Observatorio Provincial de Seguridad Ciudadana.** Es un ámbito de coordinación de áreas en las que gestionan distintos insumos de información. Uno de sus objetivos es establecer redes de intercambio de información y conocimientos con municipios universidades, organismos nacionales e internacionales y especialistas. También se ocupa de promover y apoyar la creación de observatorios regionales y departamentales de seguridad en toda la Provincia, particularmente el Observatorio Metropolitano de Seguridad en el Gran Mendoza. Desde este ámbito se llevan adelante encuestas de victimización y se desarrollan diagnósticos locales de seguridad.
- **Encuestas de victimización.** Para su realización se formó un equipo integrado por profesionales y técnicos del Ministerio de Seguridad y de la Dirección de Estadísticas e Investigaciones Económicas de la Provincia de Mendoza (DEIE). El estudio se centra en las zonas urbanas y rurales de los departamentos que integran el área denominada «Gran Mendoza» y es realizado en forma presencial (cara a cara) sobre una muestra de aproximadamente 1500 hogares. Se cuenta con la capacitación y el asesoramiento técnico del Banco Interamericano de Desarrollo y del Grupo de Trabajo sobre Encuestas de Victimización para América Latina y el Caribe (Oficina de las Naciones Unidas contra la Droga y el Delito, Centro de Excelencia para Información Estadística de Gobierno, Seguridad Pública, Victimización y Justicia, Banco Interamericano de Desarrollo, Programa de Naciones Unidas para el Desarrollo y Organización de Estados Americanos).
- **Diagnósticos locales de seguridad.** Se basan en conjunto de directrices sobre principios de prevención eficaz promovidas por Naciones Unidas y las guías para la realización de Auditorías de Seguridad del Foro Europeo de Seguridad Urbana. Se están desarrollando dos pruebas piloto en coordinación con los municipios de Godoy cruz y Luján. El objetivo es producir diagnósticos a escala de los problemas de violencia y criminalidad a partir de herramientas de investigación social (entrevistas, grupos focales, análisis de redes, encuestas, etc.) para, desde allí, coordinar intervenciones multiagenciales. Durante el segundo semestre de 2016 el modelo será replicado en toda la Provincia.

Uno de los principales objetivos es situar las políticas de prevención al mismo nivel que las de persecución penal. Para ello, se considera fundamental posibilitar la incorporación activa de los municipios a los esquemas de prevención comunitaria y social de la criminalidad, siempre sobre la base de un conocimiento profundo de las distintas problemáticas y en la producción de información de calidad.

La pertenencia de Mendoza al Programa de Desarrollo de Áreas Metropolitanas del Interior (DAMI) está siendo una herramienta para materializar a mediano

plazo estas políticas. En este sentido, y sobre la base mencionada anteriormente, para el próximo año se ha proyectado la creación de un Consejo Metropolitano de Seguridad del Área Metropolitana, la elaboración de un Plan Metropolitano de Seguridad, como así también la capacitación intensiva de los cuadros técnicos municipales de las áreas de seguridad y urbanismo en el desarrollo de políticas de prevención con base en el paradigma de prevención basada en el conocimiento y la evaluación.

# Gobierno local de la seguridad urbana y producción de conocimiento: la relevancia de las encuestas de victimización y opinión como herramienta de exploración de las percepciones ciudadanas en torno al sistema penal y la conflictividad social

*Gabriel Bombini*<sup>55</sup>

## 1. Introducción

Esta breve aportación se orientará a subrayar y reafirmar la relevancia de la exploración de la dimensión subjetiva del problema securitario en el diseño de estrategias de gobierno democrático de la cuestión criminal y la conflictividad social. Con ese fin se estructurará del siguiente modo. En primer lugar, se hará una muy breve justificación del tránsito desde unas perspectivas que privilegian al sistema penal como forma de gestión punitiva de la conflictividad social hacia otras que, despegando de esa necesidad absoluta, encarnan en la expresión *gobierno democrático de la seguridad urbana*, las formas visibles de sus pretensiones.

Así las cosas, se indicará especialmente el valor que la producción de conocimiento, datos, estadísticas, informes, encuestas, entrevistas, etc, detenta en ese modelo democrático de gestión como plafón o presupuesto imprescindible.

Igualmente, se subrayará la necesidad de situar temporal y especialmente los acontecimientos y, por lo tanto, de radicar en esas dimensiones las racionalidades y programas de gobierno. Es decir, ubicándolo en el plano de las definiciones *locales* en la materia. Vale decir, reivindicando el uso de la expresión «local» como forma de graficar la existencia de un espacio conflictivo situado en el entramado urbano, ínsitamente complejo y atravesado por plurales tensiones, pero también como forma de profundizar en las características de las vivencias y experiencias individuales y colectivas, que nutren la discusión actual.

<sup>55</sup> Profesor e Investigador en Criminología y Derecho Penal, Facultad de Derecho, Universidad Nacional de Mar del Plata.

Al cierre, con las conclusiones, se ratificará la posición sugerida, en el sentido de establecer una estrecha ligazón o afinidad electiva entre gobierno de la seguridad urbana en clave democrática y producción de conocimiento e información en torno a la conflictividad social y el sistema penal.

## 2. La producción de conocimiento como herramienta central para el gobierno local de la seguridad urbana en clave democrática

En el contexto más amplio de los países occidentales, e igualmente en el caso de la Argentina, la emergencia de la cuestión «seguridad» como un eje central en la agenda pública y política recién aparece medianamente consolidado hacia la década de los años noventa del pasado siglo (por todos, Font, 1999; Carrion, 2006; Pavarini, 2009; Kessler, 2010).

Colonizado inicialmente el campo, con las tradicionales políticas de ley y orden (Young-Lea, 2001), o llamadas *de mano dura* en nuestros contextos latinoamericanos, paulatinamente se fue avizorando y luego consolidando una visión en disputa respecto de aquel modelo hegemónico para observar e intervenir en el fenómeno. Es el que apuesta a contornear en clave democrática unas estrategias amalgamadas e integradas de gestión o, mejor dicho, de *gobierno* de la conflictividad social (Font, 1999)<sup>56</sup>.

Cuando se alude al gobierno democrático de la seguridad urbana, se aboga no solo por una declamación abierta en favor de unos valores de convivencia específicos<sup>57</sup>, sino que también se pretende conceptualizar el campo de análisis desde una óptica que proponga superar la tradicional respuesta estatal punitiva en este ámbito (Font, 1999)<sup>58</sup>. Gobernar la seguridad urbana supone identificar y propiciar unas racionalidades y programas de gestión del orden social que prescindan del tan tra-

<sup>56</sup> En el contexto europeo, se menciona la emergencia de una «nueva prevención», conceptualizada –aunque con interpretaciones divergentes y algunas ciertamente problemáticas– como aquella que se demuestra capaz, en los hechos, de reducir la frecuencia de determinados comportamientos no deseados, no siempre ni necesariamente definidos como delictivos, recurriendo a soluciones diferentes de aquellas ofrecidas por el sistema de justicia penal; y, básicamente, entonces identificada por sus elementos constitutivos: a) reducción de la criminalidad b) sin recurrir a la justicia penal y c) verificación empírica del objetivo alcanzado (Pavarini, 2009: 253).

<sup>57</sup> Por ejemplo, en el contexto argentino, se desarrolló una experiencia significativa en este sentido denominada «Acuerdo de Seguridad Democrática», que constituye «... una alianza multisectorial destinada a diseñar e implementar políticas que brinden soluciones eficaces frente al problema de la inseguridad, desde una perspectiva respetuosa de los derechos y las libertades de los ciudadanos ...». Disponible en <http://www.asd.org.ar/>

<sup>58</sup> Font propone adoptar el sentido foucaultiano del concepto de gobierno que se refiere, en sentido amplio, a la «conducta de conductas», a los modos de acción, más o menos calculados, tendientes a dirigir las actividades y comportamientos de individuos, grupos o poblaciones, actuando sobre las posibilidades de acción de estos: el ejercicio del poder consiste en conducir conductas apuntando a ordenar el posible desenlace: en este sentido, «gobernar es estructurar el campo posible de las acciones de otros» (1999: 90).

dicional como estático concepto de «delito» y del uso de la violencia penal como única herramienta de imposición (Font, 1999, Binder, 2010). Es decir, se orienta a la construcción de un modelo que identifica al espacio urbano como un entramado especialmente conflictivo, en el que se despliegan las tensiones y pulsiones de colectivos e individuos; que, a la vez que puedan presentar determinadas comuniones en ciertas pautas o valoraciones sociales, expresan esencialmente visiones e intereses divergentes que caracterizan al conflicto social, circunstanciado en un espacio y tiempo.

Y por esa dimensión circunstanciada, necesariamente este tipo ideal responde a un modelo reconocidamente *local*. Esto, en el sentido en que se asume que la trascendencia del momento punitivo estatalista forjado *desde lo alto* solo puede ser superado si las acciones se enraízan privilegiando la dimensión «local»<sup>59</sup> con el mayor nivel de desconcentración posible, aun cuando deban englobarse en estrategias de más amplio alcance (cfr. Pavarini, 2009: 257).

Ahora bien, desde este punto de vista, la producción de conocimiento e información se yergue como un aspecto clave en la configuración de un gobierno democrático de la seguridad (Binder, ob. cit.: 84)<sup>60</sup>.

No tan sólo en su sentido liberal general, por la importancia de la publicidad de los datos que pudieran producirse y someterse al escrutinio público, sino especialmente en tanto que el único modo de decodificar la compleja realidad a la que se hace alusión, resulta de desmitificar tradiciones arraigadas y conceptos petrificados y presentados como *impercederos* –asentados en el binomio delito-pena–; recreando nuevas categorías conceptuales enraizadas en la profundidad que aporta el detalle minucioso y particularizado de cuanto acontece, se vive o se percibe en una comunidad dada (Sozzo, 1999; Font, 1999)<sup>61</sup>. Por lo tanto, la aportación empírica de

<sup>59</sup> Una cuestión relevante que aquí será omitida es aquella que, desde el punto de vista descriptivo, problematiza la existencia empírica de intervenciones locales en la materia y, eventualmente, en su ligazón con una estrategia de responsabilización a partir de la cual el gobierno central descarga en los locales parte de la responsabilidad y las demandas ciudadanas (v.gr., O'Malley, 2006 o Sozzo, 2009). Al respecto, Pavarini señala que: «... no es una reivindicación extravagante de los gobiernos locales frente a los gobiernos nacionales ... sino un proceso objetivo ... que representa una tendencia estructural de fondo ...». Indicando incluso que: «... se debe recordar que en ciertos contextos nacionales el proceso de descentralización de funciones con respecto al gobierno de la seguridad a nivel local ha sido promovido –sino forzado– justamente por el centro, deseado e impuesto por los gobiernos centrales ...» (ob. cit.: 269).

<sup>60</sup> Al respecto, indica Binder: «... En la vida moderna y, en especial, cuando se trata de intervenir en fenómenos complejos, es impensable actuar sin información pertinente (que se refiera a los asuntos en cuestión), oportuna (disponible en el momento de tomar decisiones) y confiable (con una razonable validación o contrastable, por lo menos). Toda información, por otra parte, vale como tal si existe un sistema de comunicación en el que ella se convierte en mensajes, diálogo, acciones. Para que todo este sistema de información exista se deben crear oficinas y prácticas adecuadas. Toda institución del sistema de seguridad necesita y produce información al mismo tiempo, pero la gran mayoría de ellas no está en condiciones de sistematizarla, analizarla y lanzarla al circuito de comunicación. De allí la necesidad de conformar redes formales y centros de análisis y gestión de la información ...» (ídem).

<sup>61</sup> El mentado Acuerdo por la Seguridad Democrática produjo una propuesta relevante en este sentido, al

la investigación criminológica, psicológica-social, sociológica, geográfica, sanitaria, política, o urbana, resultan esenciales en la configuración de una racionalidad de gobierno que pretenda englobarse bajo el rótulo de democrática y local.

Así, señala Pavarini:

... A nuevos niveles cognoscitivos debe corresponder una adecuada acción preventiva sobre la realidad. A partir del conocimiento de los procesos de construcción social de la inseguridad ciudadana es posible actuar positivamente sobre dichos procesos para producir, en cambio, mayor seguridad... (2009: 265)

En el plano metodológico, este posicionamiento presenta diversas ventajas. En primer orden, prescinde de las categorías tradicionales de las ciencias políticas y jurídicas, apegadas al concepto de Estado y a la ilusión del potencial regulador absoluto por vía de las normas jurídicas, o bien incluso de la sociología precursora de corte fuertemente racionalista que apunta al estudio de las burocracias estatales como instancias excluyentes de expresión del poder estatal (Font, 1999). En segundo lugar, al radicarse en un espacio y tiempo ciertamente limitados, favorece el despliegue de investigaciones empíricas, en la medida en que se potencian las condiciones de posibilidad para el desarrollo de aproximaciones de ese tipo en la materia. En igual sentido, al especificar en los modos de expresión de la conflictividad social en términos estructurales y culturales, se supera el estático concepto de delito, fórmula racionalista individualista que ha venido colonizando el campo, deshistorizando el conflicto social y englobando en forma arbitraria diversidad de expresiones sociales de la desavenencia.

Por lo tanto, son diversas las ópticas y argumentaciones que permiten trazar una ligazón relevante entre la idea de un gobierno democrático y local de la seguridad urbana y el necesidad de producción de conocimiento e información sobre la cuestión criminal y el funcionamiento real del sistema penal. Sin perjuicio de acompañar este postulado, el desafío central para quienes embarcan en esta perspectiva, resulta de estructurar las condiciones materiales para la producción de tal tipo de conocimiento, sobre la base de la creación de observatorios o herramientas que la hagan efectivamente viable.

En este sentido, expresa Pavarini:

---

presentar públicamente, el 23 de Noviembre de 2010, un «Proyecto de Ley de creación del Observatorio Nacional del Delito y la Violencia», cuya filosofía precisamente estaba orientada a reposicionar la necesidad de la producción de datos, información y conocimiento como presupuesto e insumo central para la elaboración de políticas públicas en materia de seguridad.

...La dimensión local de la acción de prevención debe ser capaz de utilizar observatorios locales que puedan registrar detalladamente las necesidades y demandas sociales de seguridad y sus cambios, en razón del impacto de la acción de prevención. La observación es, por lo tanto, esencial para las acciones de prevención... (ob. cit.: 264)

Vale decir que, en ese marco, reconocer –no sólo conceptualmente sino traducido en la arena pública– que la complejidad del fenómeno no se reduce a la optimización de las estadísticas oficiales de criminalidad, victimización o criminalización, o a la creación de instrumentos externos de corrección o cotejo de las mismas<sup>62</sup>, sino a aventurarse a explorar decisivamente la dimensión expresiva, subjetiva y cultural del fenómeno de la seguridad, que no se encuentra restringido exclusivamente al estudio de comportamientos socialmente relevantes, sino que se forja también de creencias, expectativas, opiniones, sentimientos y percepciones.

Es así que esta dimensión subjetiva cobra centralidad en la pretensión de construcción de un orden social democrático en el contexto de sociedades comunicacionales, en las que la construcción de la realidad social transita esencialmente por carriles simbólicos. Al punto que el delito objetivamente considerado puede ser remitido como aspecto marginal (Robert, 1990; Pavarini, 2009: 218).

En ese marco, y entre pluralidad de otras posibles herramientas y fuentes de conocimiento, emerge con centralidad un tipo de recurso tradicional en el campo criminológico y victimológico, como resultan ser las denominadas encuestas de victimización y de opinión. En esta dirección, debidamente readecuadas a estos parámetros y profundizando en la exploración de las percepciones, aparecen como herramientas potencialmente centrales en la determinación no solo de experiencias con relación al delito o la desviación sino, principalmente, en relación con el funcionamiento y expectativas de las agencias penales y sus sentimientos y comportamientos, consecuentes con un modo de percibir el problema. Veamos.

### 3. Las encuestas de victimización como información relevante para explorar la dimensión subjetiva de la seguridad

En efecto, en el marco de los diversos métodos de recogida de datos y producción de conocimiento, aparecen las encuestas de victimización como un modo tradicio-

<sup>62</sup> En este sentido, ilustra Pavarini al señalar: «... ¿es posible que un observatorio local sobre la criminalidad registre la criminalidad ‘real’?. Lo dudo. Ciertamente un observatorio local podría superar el mero registro de la criminalidad ‘aparente’, esto es, aquella que nos proporciona la estadística judicial y policial que, como se sabe, nada nos dice sobre la criminalidad oculta y muy poco sobre el funcionamiento del sistema penal».



nal de su desarrollo en una criminología de corte empírico. En este sentido, puede decirse que las encuestas de victimización, sin perjuicio de aisladas experiencias precedentes, se afianzan como fuentes estadísticas alternativas de conocimiento de la cuestión criminal en el mundo anglosajón a fines de los años sesenta (Maguire, 1999: 54; García Pablos de Molina, 1999: 256; Sozzo y Montero, 2010: 23)<sup>63</sup>. Son, desde entonces, herramientas relevantes en ese contexto, aunque sujetas a limitaciones esenciales y metodológicas.

En términos generales, son instrumentos metodológicos que se ocupan de medir el delito y cuestiones conexas. Entre las principales, están las causas de subdenuncia del delito, los correlatos de la victimización, el riesgo de victimización, el miedo al delito y su relación con la probabilidad de victimización, la experiencia del delito desde el punto de vista de las víctimas y el tratamiento de las víctimas por parte de la justicia penal (Jupp, 2011: 215).

Mediante una definición cautelosamente descriptiva, Sozzo y Montero las caracterizan como:

... informaciones cuantificadas sobre comportamientos efectivamente producidos en la vida social, presuntamente delictuosos, generadas a partir de encuestas realizadas en domicilios particulares a ciudadanos –por lo general, mayores de 12, 14, 15 o 16 años– sobre sus propias experiencias de victimización y su grupo conviviente en un cierto período de tiempo –últimos 12, 18 o 24 meses–. (2010: 23).

En una dirección similar, aunque orientada a sus contenidos y utilidad, se las caracteriza como instrumentos metodológicos que aportan informaciones cuantificadas sobre acontecimientos delictivos, percepciones o comportamientos subjetivos en torno a ellos o a las agencias de control estatal.

<sup>63</sup> Aunque existen pequeñas divergencias en la literatura criminológica sobre la primera encuesta realizada, el consenso marca que sus primeras experiencias se verificaron en el ámbito anglosajón en los años sesenta. No obstante, aisladamente, se alude a la documentación de una encuesta de victimización en 1720 en Aarhus, Dinamarca, y una segunda en Noruega en 1940 (Ellis et ál., 2010). Fuera de esas referencias, siguiendo a Mayhew (2000), Sozzo y Montero indican que: «... Las primeras, de naturaleza experimental, fueron desarrolladas por la *President's Commission on Law Enforcement and Administration of Justice* en 1967, y su principal objetivo era brindar una medición más cercana a la 'criminalidad real' que las estadísticas oficiales, que padecían el problema de la 'cifra negra'. En 1972, con idénticos propósitos, el *Department of Justice* de los Estados Unidos comenzó a financiar el desarrollo de una encuesta de victimización a nivel nacional, en forma anual: la *National Crime Victimization Survey*, que actualmente es la más importante que existe, entrevistando una muestra de 80.000 individuos mayores de 12 años.» (Sozzo y Montero, 2010: 23). En ese sentido, Jupp (2011: 216) enmarca su surgimiento en la guerra contra el delito emprendida por el presidente Johnson, a partir de la creación de aquella comisión en 1965, y añade que la *National Crime Survey* realizada por primera vez en 1972 constaba de tres partes: encuestas comerciales, encuestas urbanas y una encuesta a gran escala (*National Crime Panel Survey*). Zedner (1999: 673) remarca que a esos estudios piloto «... siguieron los anuales Sondeos Nacionales de Criminalidad (NCS, por sus siglas en inglés), efectuados por la Oficina de Estadísticas Penales...». Sólo García-Pablos de Molina, sin mayores referencias, ubica su origen unos años antes: «... la técnica de las encuestas de victimización surgió en la década de los años setenta en los Estados Unidos. En 1963 se aplicó, por primera vez, un cuestionario estructurado a una muestra de población para estudiar las víctimas del delito, generalizándose desde entonces la misma en otros países...» (1999:256).

Por el carácter de sus fuentes, que son los propios residentes en los centros urbanos, son consideradas como aportes «no oficiales» –independientemente de los organismos que las promuevan o elaboren–, en la medida en que la información que las conforma no procede de las agencias del sistema penal (García-Pablos de Molina, 1999: 255; Sozzo y Montero, 2010: 23; Jupp, 2011: 215). Desde esta perspectiva, se sostiene la idea de que las encuestas de victimización surgieron como respuesta a las falencias reconocidas de las estadísticas oficiales sobre el delito, en especial con respecto a la medición de la incidencia del delito en la sociedad (Jupp, 2011: 215).

En efecto, existe un consenso científico sólido en torno a la limitación severa de las estadísticas oficiales, que les impide erigirse como mediciones fidedignas de la «criminalidad real», tanto por su «carácter manufacturado» como por el nivel elevado de su «cifra negra» (Downes y Rock, 1998: 50; Sozzo y Montero, 2010).

En torno al primer problema, denunciado desde antiguo por la etnometodología (Kitsuse y Cicourel, 1963), debe decirse que las estadísticas oficiales no son sino un producto fundamentalmente político y subjetivo (Young y Lea, 2001: 557). La afirmación sobre el carácter criminal de un acto es el producto de un proceso complejo de interpretación y de definiciones por parte, inicialmente, de los propios actores sociales y, fundamentalmente, por parte de quienes lo registran desde un espacio oficial. Estos registros están guiados por patrones culturales o institucionales, algo que incide de manera determinante en los resultados de la cuantificación estadística.

El segundo problema es capital en la legitimación científica de este tipo de estudios. La «cifra negra de la criminalidad» representa la divergencia existente entre el conjunto de conductas realizadas efectivamente en la vida social que presuntamente se asocian a las tipificaciones contenidas en la ley penal y aquellas que efectivamente han sido registradas y oficializadas por las agencias estatales competentes, instituciones policiales e instituciones judiciales. Como destacan Sozzo y Montero, existen variables diversas que inciden en la distancia entre «criminalidad real» y «criminalidad aparente» en las estadísticas oficiales. Entre todas, pueden destacarse:

La falta de motivación de los ciudadanos para denunciar el hecho presuntamente delictuoso a las policías –porque se considera que el daño ocasionado es demasiado leve como para justificar el costo de llevar adelante ese trámite administrativo, o bien que las policías son inefectivas u hostiles, porque la víctima puede tener algún grado de involucramiento en el hecho presuntamente delictuoso, porque la víctima puede ser vulnerable socialmente frente a potenciales represalias, etc.–; la institución policial frente a la denuncia de un ciudadano, en ciertos casos, desestima que se trate de un hecho presuntamente

delictuoso, puede directamente no actuar para comprobar si es o no un hecho presuntamente delictuoso pues no posee capacidad institucional o los miembros que reciben no desean hacerlo; el ministerio público puede desechar la denuncia realizada ante la institución policial como infundada, etc. (2010: 20).

A partir de estas evidencias, fue que los estudios de victimización se fueron consolidando y afirmando de un modo paulatino en contextos geográficos de los más diversos. Se presentaron como supuestos métodos fiables de superar esas deficiencias provenientes de las registraciones oficiales del crimen. Ahora bien, aunque sumidas en el desafío original de superar esas limitaciones, en un principio se concibieron precisamente con la pretensión de dar cuenta de la cifra real de la criminalidad a partir de la confrontación triangulada con la criminalidad registrada oficialmente, esta aspiración ambiciosa comenzó a atemperarse, en función de la verificación de la dimensión cognoscitiva real y limitada que pueden adquirir (Sozzo y Montero, 2010; Jupp, 2011).

De acuerdo con la imposición progresiva de este posicionamiento prudente, las primeras críticas a su pretensión objetivista estuvieron ligadas a un núcleo de problemas diversos (Young y Lea, 2001; Sozzo y Montero, 2010):

- la circunscripción a la criminalidad callejera o predatoria, manteniendo oculto ciertos tipos de criminalidad, como algunas ofensas sexuales o de violencia física en el ámbito intrafamiliar, o los delitos de los poderosos, o la criminalidad del Estado;
- el tratamiento escaso de la distribución del riesgo de victimización entre diferentes categorías de personas o áreas territoriales específicas;
- la capacidad limitada para medir el miedo al delito en sus diversas dimensiones y su vínculo con las experiencias de victimización;
- la poca atención prestada al fenómeno de multivictimización o victimización repetida.

Sin embargo, y a pesar de esas deficiencias, se han subrayado también sus bondades o virtudes. Dejando a salvo, naturalmente, aquella aspiración cientificista positivista de conocer la «criminalidad real», se asume que ellas son una nueva representación de la «criminalidad aparente», aunque de fuente diversa. Con ese alcance, sí se ha reconocido que este tipo de encuesta produce información relevante en distintos tópicos (Sozzo y Montero, 2010: 35):

- sobre ciertos niveles de victimización objetiva en determinados contextos locales;
- sobre la sensación de temor o miedo frente a la criminalidad;
- sobre los comportamientos de autoprotección y evitamiento adoptados;
- sobre las opiniones y actitudes sobre el funcionamiento del sistema penal y de las iniciativas gubernamentales en materia de política criminal.

Un recuento breve de las experiencias en el caso argentino, muestra que existen estudios numerosos llevados adelante bajo este rótulo o con nombres similares. Las primeras encuestas de victimización en Argentina se llevaron adelante en la década de los noventa del siglo pasado.

En esos años se concretó en la ciudad de Buenos Aires un estudio sobre el período 1992-1994, como parte de uno más amplio a nivel global encabezado por la *International Crime Victimization Survey*. Por otra parte, desde 1995 y a partir de la labor de la Dirección Nacional de Política Criminal del Ministerio de Justicia y Derechos Humanos de la Nación, se realizaron investigaciones sucesivas sobre la ciudad de Buenos Aires. Posteriormente se incorporaron en forma alternativa el gran Buenos Aires, las ciudades de Rosario y Córdoba y el Gran Mendoza (DNPC, 1996, 1997, 1998, 1999, 2000, 2001, 2002, 2003, 2004; Sozzo y Montero, 2010: 25).

A su vez, desde los órdenes locales comenzaron a registrarse experiencias llevadas a cabo en la provincia de Santa Fe y en la ciudad de Buenos Aires. Se ligaron los respectivos ámbitos gubernamentales con la propia Dirección Nacional de Política Criminal (MGJC, 1999) o con la Municipalidad de la ciudad de Santa Fe, en el primer caso, y con la Universidad de San Andrés, en el segundo (GCBA-UDESA, 2007; Sozzo y Montero, 2010: 28). A ellos se agregaron los estudios de victimización llevados a cabo por el Instituto Latinoamericano de Seguridad y Democracia (ILSED) en el Gran Mendoza (mayo de 2011) y el Gran Rosario (agosto de 2010), financiados por el Consejo Federal de Inversiones.

Finalmente, la Defensoría del Pueblo bonaerense, en colaboración con tres universidades nacionales (Universidad Nacional de San Martín, Universidad Nacional de La Plata y Universidad Nacional de La Matanza), la Fundación Conurbano y la Subsecretaría de Seguridad de Avellaneda, realizó un trabajo cualitativo y cuantitativo en cinco barrios pobres del conurbano que tienen un alto índice de homicidios dolosos. Su propósito declarado fue indagar entre los vecinos sobre las causas de esas situaciones de violencia.

Como breve recapitulación, y adoptando un posicionamiento constructivista en torno al problema general del conocimiento sobre la cuestión criminal, estimamos que este tipo de instrumento metodológico tiene una relevancia ineludible en la construcción de conocimiento para el gobierno de la seguridad urbana. En este sentido, principalmente en lo que hace a aspectos puntuales y desagregados ligados, por ejemplo, a la producción de cierto tipo de victimización en determinados contextos locales, al temor de ser víctima de un delito, a los comportamientos de autoprotección y evitamiento frente al delito y las percepciones y opiniones sobre el sistema penal y la actuación de sus agencias.

## 4. Conclusiones: la necesidad de profundizar una tendencia

En suma, para recapitular lo dicho creo conveniente reafirmar aquella idea inicial en torno a la relevancia del aporte de la producción de información en general, y de las encuestas de victimización y opinión en particular, en la diagramación de un gobierno local y democrático de la seguridad urbana. Ahora bien, como es notorio, esta afirmación pone de relieve la necesidad de interacción entre dos niveles, no sólo claramente diferenciables, sino incluso tradicionalmente indiferentes entre sí.

En efecto, por un lado, en el plano científico, en el que tal como se ha reseñado existe cierto consenso sobre la potencialidad crítica y la relevancia para las políticas públicas en la materia de la producción de conocimiento, en particular de la herramienta de las encuestas a ciudadanos sobre las experiencias de victimización, sus sentimientos, la readecuación de sus comportamientos y sus expectativas y valoraciones en torno a la actuación de las diversas instancias del sistema penal. Por otro lado, el plano político, en el cual diversas experiencias comienzan a explotar algunas de las conclusiones que aportan aquellos enfoques y a construir puentes que derivan en la pretensión de encauzar el gobierno de la seguridad urbana en clave democrática y local, y sobre la base de esa racionalidad comienzan a diagramarse programas, predisponer tecnologías y ejecutar intervenciones en los cuales la producción de conocimiento aparece como uno de los ejes troncales. La cuestión no es colateral sino nodal en el núcleo del sistema político, en la medida en que la centralidad del problema securitario y las demandas ciudadanas construidas a su alrededor en la arena pública, ponen en juego nada menos que la construcción del consenso político. (Pavarini, 2009: 227).-

Al reparo de las advertencias de las más lúcidas personalidades –como el nombrado Massimo Pavarini, que con vasto conocimiento y coraje se involucraron en el terreno de la real-politik para traducir muchas de sus reflexiones en acción– en el sentido de la dificultad de aunar las miras entre ambas dimensiones con horizontes distintos, entiendo que la réplica de experiencias políticas y su adecuada evaluación y debate, representa –aun con la complejidad y obstáculos que supone– el camino a transitar, si se pretende adherir a una forma democrática de gestión de la conflictividad social en los espacios urbanos locales. Valga entonces esta advertencia del lamentablemente fallecido pensador y maestro, como una más de sus tantas enseñanzas en esta difícil apuesta, y esta breve aportación como uno más de los homenajes que indudablemente su persona y su legado merecen.

# Desafíos de la video vigilancia a nivel municipal

*M. E. Carrasco*<sup>64</sup>

## 1. Introducción

El empleo de sistemas de video vigilancia bajo el lema de la seguridad pública no es un fenómeno reciente ni aislado. Si bien sus orígenes datan de mediados del siglo pasado, es en la década del 90 que los avances tecnológicos comienzan a tener un mayor impacto en la materia: grabación de múltiples cámaras, detección del movimiento y la introducción del formato digital. Desde entonces, el aceleramiento tecnológico nos ha llevado por nuevos caminos, los circuitos cerrados de televisión han incorporado capacidades de «reconocimiento facial, dispositivos infrarrojos, bases de datos computarizadas para rastreo de personas, grabación de sonidos y voces (micrófonos), identificación automática de matrículas, comunicación de alarmas celulares, video-vigilancia ambulante, vehículos aéreos sin tripulación y redes inalámbricas computarizadas de alta velocidad que transfieren imágenes a tasas más rápidas y de calidad mejorada» (Carli, 2008: 4-5).

Estas tecnologías se han introducido e instalado en nuestra sociedad con tal rapidez y profundidad que algunas preguntas parecen a esta altura un tanto ingenuas, aunque necesarias: ¿qué estamos sacrificando al convalidar la instalación de ojos y oídos estatales en los espacios públicos?; ¿qué función cumple realmente la video vigilancia en materia de seguridad? Estas preguntas, así como las tensiones entre los derechos en juego, forman parte de la herencia que reciben los municipios al ganar protagonismo en la definición de la política de seguridad local.

Teniendo en cuenta que la creación de centros de monitoreo aparece como una respuesta frecuente desde la órbita municipal ante los reclamos de la ciudadanía, este trabajo tiene por objeto hacer explícitos algunos de los desafíos que deberán enfrentar los gobiernos locales que decidan incorporar o emplear la tecnología ya existente al servicio de un plan de seguridad democrático. En este sentido, se abordarán los aspectos relativos a la reglamentación de la video vigilancia, a la finalidad y a la evaluación de su empleo, a los principios de transparencia y de publicidad y a las recomendaciones internacionales en la materia.

<sup>64</sup> Abogada (UBA). Directora ejecutiva del Instituto Latinoamericano de Seguridad y Democracia.

## 2. Marco normativo de la video vigilancia en la República Argentina

En primer lugar, es preciso distinguir el uso de la video vigilancia realizado por particulares y empresas de aquel que realiza el Estado con fines de seguridad pública. Y señalar que, en ambos casos, nuestro país carece de una ley federal que regule la actividad<sup>65</sup>. Ante la falta de criterios comunes, algunas provincias han adoptado regímenes particulares para los servicios privados de seguridad y para la video vigilancia en espacios públicos a través de leyes, decretos leyes, decretos, resoluciones o edictos. Algunas otras han decidido obviar el marco regulatorio y poner en funcionamiento centros de monitoreo sin una previa discusión sobre sus lineamientos de trabajo.

Así las cosas, será la normativa provincial o municipal la que delimitará el quehacer de los centros de monitoreo locales. Es importante aquí analizar el ámbito espacial en el cual tienen permitido ubicar los prestadores privados cámaras, y los estándares mínimos de calidad de imagen, si los hubiere, ya que conjuntamente con el reconocimiento del carácter subordinado y complementario de quienes prestan servicios de vigilancia privada incorporado en la mayoría de los instrumentos legales que regulan los servicios de seguridad privada, presentan un desafío común para los gobiernos municipales: definir la política de coordinación entre los prestarios privados, su organismo de control y la central de monitoreo local.

Ahora bien, volviendo al marco regulatorio a nivel nacional, y a pesar la falta de avance de los proyectos de ley presentados para regular la actividad de video vigilancia en todo el territorio, algunos aspectos vinculados con la recolección y tratamiento de los datos personales se encuentran reglamentados a través de disposiciones emitidas desde la Dirección Nacional de Protección de Datos Personales, dependiente del Ministerio de Justicia y Derechos Humanos. Desde esa dependencia se propició la reglamentación de las actividades de recolección y posterior tratamiento de imágenes digitales de personas con fines de seguridad (Disposición DNPD N° 10/15) y la recolección de datos personales a través de VANTs o drones (Disposición DNPD N° 20/15).

En ambos casos, las condiciones de licitud previstas giran en torno al «(i) consentimiento, (ii) respeto de la finalidad, (iii) calidad del dato, (iv) seguridad y confidencialidad, (v) ejercicio de los derechos del titular del dato, (vi) inscripción y (vi) manual de tratamiento de datos» (Cejas y González, 2015: 4). Esto significa que un centro de monitoreo local debe cumplir, en materia de protección de datos

<sup>65</sup> En lo que respecta a los servicios privados de seguridad, fue emitido en el año 1999 el Decreto 1002 que contempla como una de las actividades la vigilancia con medios electrónicos, ópticos y electro ópticos. No obstante ello, el decreto nunca fue aplicado y quedó tan solo como un texto de referencia en materia de definiciones, principios y requisitos.



personales, con: a) inscribir sus bases de datos en el Registro Nacional de Bases de Datos<sup>66</sup>; b) publicar en el boletín oficial o diario oficial la disposición que cree, modifique o suprima sus archivos, registros o bancos de datos, teniendo en cuenta el contenido mínimo previsto en el art. 22 de la Ley N° 25.326<sup>67</sup>; c) emplear las imágenes registradas únicamente con la finalidad que motivó su captación, resguardando su difusión salvo autorización legal o decisión de funcionario competente y siempre y cuando medie un interés general<sup>68</sup>; d) disponer las medidas necesarias para evitar una afectación excesiva del derecho a la privacidad<sup>69</sup>, evitando instalar dispositivos de captación en ámbitos inapropiados, eliminando las imágenes que sean atentatorias de los derechos de las personas y fijando el plazo de guarda de las imágenes, dando cumplimiento con la eliminación de las mismas vencido aquél; e) adoptar medidas técnicas y organizativas para garantizar la seguridad y confidencialidad de los datos personales<sup>70</sup>; f) prever la forma en que se hará efectiva la entrega de la información personal solicitada en el marco del derecho de acceso a la información<sup>71</sup>, y g) elaborar un manual o política de tratamiento de datos personales, teniendo en cuenta el contenido mínimo previsto<sup>72</sup>.

Por otra parte, con incidencia indirecta sobre lo local, en el año 2012 el Ministerio de Seguridad de la Nación emitió dos resoluciones sobre video vigilancia. Por un lado, la Resolución MS N° 71/2012 aprueba las especificaciones técnicas para los sistemas de video vigilancia en las instituciones deportivas. Por el otro, la Resolución MS N° 283/12 aprueba el Protocolo General de Funcionamiento de Videocámaras en Espacios Públicos que regula los centros de coordinación y monitoreo de video vigilancia que funcionan en el ámbito de la Policía Federal Argentina, Gendarmería Nacional, Prefectura Naval Argentina y Policía de Seguridad Aeroportuaria.

Retomando entonces la legislación a nivel provincial, son tan sólo once las provincias que cuentan con una ley o decreto que regula exclusivamente la actividad de video vigilancia. En otros casos, como el de la provincia de Buenos Aires, en-

<sup>66</sup> Art. 6 del Anexo I de la Disposición DNPD N° 10/15 y art. 3 del Anexo I de la Disposición DNPD N° 20/15.

<sup>67</sup> A saber, características y finalidad del archivo; personas respecto de las cuales se pretenda obtener datos; carácter facultativo u obligatorio de su suministro; procedimiento de obtención y actualización de los datos; estructura básica del archivo; cesiones, transferencias o interconexiones previstas; órganos responsables del archivo; y oficinas ante las que se pudiesen efectuar reclamos en ejercicio de los derechos de acceso, rectificación o supresión.

<sup>68</sup> Art. 2 del Anexo I de la Disposición DNPD N° 10/15.

<sup>69</sup> Art. 3 del Anexo I de la Disposición DNPD N° 10/15 y art. 2 del Anexo I de la Disposición DNPD N° 20/15.

<sup>70</sup> Art. 4 del Anexo I de la Disposición DNPD N° 10/15 y art. 2 del Anexo I de la Disposición DNPD N° 20/15.

<sup>71</sup> Art. 5 del Anexo I de la Disposición DNPD N° 10/15 y art. 2 del Anexo I de la Disposición DNPD N° 20/15.

<sup>72</sup> Art. 7 del Anexo I de la Disposición DNPD N° 10/15 y art. 2 del Anexo I de la Disposición DNPD N° 20/15.



contramos alguna referencia a quién tiene competencia sobre la organización del sistema de observación por cámaras<sup>73</sup> o la regulación del empleo de video vigilancia en locales bailables<sup>74</sup>, o bien, como el caso de Jujuy, encontramos alguna breve referencia a la incorporación de sistemas de video vigilancia en la ley que declara la emergencia en materia de seguridad pública<sup>75</sup>.

Legislación provincial en materia de video vigilancia	
C.A.B.A.	Ley 2602 – Decreto 761/09
Córdoba	Ley 9380 – Decreto 1509/07
Corrientes	Ley 5984
Entre Ríos	Ley 10175
La Pampa	Decreto 92
Mendoza	Ley 7924
Neuquén	Ley 2762
San Juan	Ley 967-R
San Luis	Ley 684
Santa Fe	Ley 13164 – Decreto 2980
Tierra del Fuego	Ley 833

A continuación voy a listar los aspectos regulados por estas leyes y decretos, con prescindencia de la solución específica adoptada, simplemente para mostrar la complejidad de las decisiones que se deberán tomar respecto a aquellas problemáticas que no encuentren solución en la normativa nacional o provincial:

- Principios generales de uso de videocámaras: cuándo y para qué se pueden instalar videocámaras.
- Límites al empleo de videocámaras: dónde sí y dónde no podrán instalarse videocámaras, qué sucederá con el audio de las cámaras<sup>76</sup> y qué debe hacerse con las imágenes captadas que violen alguno de los principios generales de uso.
- Uso de las grabaciones: si las mismas serán utilizadas para dar inicio a denuncias judiciales, si serán puestas a disposición a requerimiento de la autoridad judicial o administrativa y si se derivarán a los órganos competentes en caso de

<sup>73</sup> Art. 192 de la Ley 13.482.

<sup>74</sup> Ley 14.050.

<sup>75</sup> Ley 5.900.

<sup>76</sup> Lo que hace a la captación de sonido y a su regulación es un aspecto de suma importancia por su posible afectación del derecho a la intimidad, sobre el cual la legislación provincial brinda múltiples respuestas: desde la prohibición absoluta de captar sonido a la posibilidad de captarlo únicamente ante la ocurrencia de un hecho, limitando la posibilidad de que los operadores activen por sí solos dicha opción, hasta la autorización expresa e ilimitada.

grabar hechos constitutivos de infracciones administrativas. Asimismo, plazos en que deberán realizarse esas acciones.

- Límites al uso de las grabaciones: quién puede acceder a ellas y cuál es el régimen de prohibiciones y sanciones de quienes tengan acceso a las mismas.
- Plazo de guarda y procedimiento posterior: cuál será el plazo de guarda de las grabaciones, si se guardará durante más tiempo algún material específico y qué se realizará con el material vencido el plazo de guarda.
- Custodia: quién tendrá a cargo la custodia de las imágenes obtenidas.
- Autorización y registro: si debe autorizarse por algún mecanismo formal la incorporación de cada cámara, qué información debe contener la disposición que autorice su instalación, si debe mantenerse un registro en el que figuren las cámaras instaladas, qué información se guardará como mínimo en el registro y si el mismo debe ser puesto a disposición de la ciudadanía y a través de qué vía.
- Derecho a la información y protección de datos personales: cómo se informará la existencia de videocámaras y cómo se garantizará el acceso y cancelación de las grabaciones.
- Afectación de propiedad privada: qué sucede en caso de ser necesario colocar y mantener videocámaras en instalaciones privadas.
- Videocámaras instaladas por privados: cuándo y dónde podrán personas físicas o jurídicas instalar videocámaras, cuál será el procedimiento de registro de dichas videocámaras, en qué casos estarán obligadas a la guarda de las imágenes, durante que plazo, cuál es el mecanismo para acceder a ellas, en qué casos deberán arbitrar los medios para integrar las cámaras a la red de video vigilancia estatal y qué responsabilidad le cabe respecto de las imágenes.
- Calidad: estándares de calidad con los que deberán cumplir las videocámaras que se incorporen al sistema.
- Grabación continua: si las cámaras deberán grabar en forma continua y cómo se deberá actuar ante una situación que impida la continuidad de la grabación.
- Difusión: en qué casos y bajo qué recaudos se podrá hacer entrega de imágenes captadas por las videocámaras a medios de comunicación.
- Capacitación: qué requisitos debe cumplir el responsable del centro de monitoreo, qué requisitos y capacitación deben acreditar quienes integran el centro y cómo es el proceso de incorporación y autorización del personal.
- Evaluación: si deberán realizarse evaluaciones que midan el efecto de los sistemas de video vigilancia, o bien informes que den cuenta del funcionamiento del sistema, con qué periodicidad, quién deberá llevar adelante esa tarea y cuáles son los contenidos mínimos de los informes que se labren.
- Órgano de control: si se creará algún órgano específico de control del sistema de video vigilancia, quiénes lo integrarán, cuáles serán sus facultades y cuáles serán sus obligaciones.

### 3. Eficacia y transparencia de los sistemas de video vigilancia

Contrario a lo que sucede con otros medios técnicos respecto a los cuales se vuelve sumamente necesario justificar el porqué se decide invertir en dicha herramienta, en lo que a sistemas de video vigilancia respecta parece estar instalado en el imaginario social, o al menos así suele ser leído por la dirigencia política, que las cámaras de video son indispensables por su función preventiva del crimen. Si realmente son efectivas o, al menos, en qué medida y respecto a qué tipo de problemáticas, y si nos atenemos a la escasa producción de información sobre el funcionamiento de estos sistemas, no parece ser algo que preocupe.

Esto cobra aún mayor relevancia teniendo en cuenta las declaraciones de emergencia en materia de seguridad pública a nivel nacional y provincial. Tal como expresamente lo señala el Decreto 228/16, esa declaración de emergencia encuadra dentro de las excepciones previstas por el Decreto 1023/01 que regula las contrataciones de la administración nacional. Esto es, se habilitan las contrataciones directas de bienes y servicios, quedando exceptuadas de la obligación de difusión en todas las etapas del procedimiento<sup>77</sup>. A nivel nacional, es el Decreto 893/12 el que en su art. 141 regula el trámite de la adjudicación simple o compulsiva abreviada por emergencia: se puede invitar a cotizar a un único proveedor, no es requisito que el oferente este inscripto en el Sistema de Información de Proveedores y quedan exceptuados los oferentes y adjudicatarios de la obligación de presentar garantías.

Teniendo en cuenta que los regímenes de contrataciones a nivel municipal suelen ser incluso más laxos que el nacional y los provinciales, y que la puesta en funcionamiento de un centro de monitoreo suele demandar una inversión considerable, es un desafío a afrontar por las autoridades locales el realizar este proceso de manera transparente: fundamentando la necesidad de la instalación, ampliación o modificación del sistema, enmarcándolo en un plan municipal de seguridad desde el cual la video vigilancia cobre sentido, diseñando de antemano las herramientas para la evaluación de su funcionamiento y dando lugar a la participación de la comunidad en todo este proceso.

No hay que olvidar en este punto que «lo que distingue al sistema democrático es la relación que se plantea entre control y legitimidad, puesto que la existencia de controles recíprocos es la fuente de legitimación del sistema» (Porterie, 2007: 32). Tal como lo demuestran los pedidos de informe realizados por la Cámara de Diputados de la provincia de Chaco mediante Resolución 1357/12 y Resolución 1402/12 respecto a la cantidad de cámaras instaladas, la previsión de adquisición e instalación de nuevas cámaras, la cantidad de operadores, las capacitaciones re-

<sup>77</sup> Cfr. art. 32 Decreto 1023/01.

alizadas y la evaluación del sistema, y al igual que lo demuestran otros requerimientos similares en distintas jurisdicciones, los centros de video vigilancia locales deben estar abiertos y preparados para el escrutinio.

Volviendo a la eficacia de estos sistemas, si bien nuestro país no cuenta con experiencias registradas de evaluación de la reducción de problemáticas delictivas y de la disminución de la sensación de inseguridad, existe una considerable literatura internacional en la materia que nos acerca modelos que pueden ser de utilidad para la medición local y resultados que pueden servir para moderar nuestras expectativas<sup>78</sup>.

Por último, si lo que se quiere es trascender el «potencial simbólico de las cámaras para transmitir una imagen de capacidad y acción política» (Galdon-Clavell, 2015: 92), otro aspecto a tener en cuenta es la cantidad y calidad del factor humano. De nada sirve contar con cámaras que no puedan ser observadas o que lo sean por personas sin los conocimientos técnicos o la capacidad de registrar la información necesaria y de actuar conforme a ella, sea por deficiencias en el sistema de incorporación de personal, por la falta o inadecuada preparación o bien por el incumplimiento de los descansos regulares que este tipo de actividad demanda.

#### 4. Recomendaciones finales

En los puntos precedentes me referí a las dificultades en materia de regulación de los sistemas de vigilancia por video que surgen a partir del análisis de las leyes provinciales, a la importancia de que el principio de transparencia sea tenido en cuenta durante todo el proceso, al desafío de sincerar las expectativas sobre la real efectividad de la video vigilancia y sobre la atención que merece el factor humano. En estas recomendaciones finales quiero detenerme sobre algunos de los lineamientos que surgen del documento «Carta para el uso democrático de la vigilancia por video» elaborado en el marco del proyecto «Ciudadanos, Ciudades y Vigilancia por Video» por expertos y representantes de diez ciudades europeas, el que considero sintetiza y pone en perspectiva el trabajo que deberán encarar los municipios que quieran trabajar seriamente desde una concepción democrática de la seguridad.

Por un lado, los participantes del proyecto arribaron a un consenso sobre cuatro herramientas metodológicas que los firmantes de la Carta se comprometieron a aplicar: 1) la realización de un diagnóstico previo que permita definir las necesidades locales, realizado preferentemente por un órgano externo; 2) llevar adelante

<sup>78</sup> Véase, entre otros, Phillips, C. *A review of CCTV evaluations: crime reduction effects and attitudes towards its use*, en *Crime Prevention Studies*, volumen 10, ps. 123-155; Gill, M.-Spriggs, A., 2005: *Assessing the impact of CCT*; y Galdon-Clavell, G., 2015: *Si la videovigilancia es la respuesta, ¿cuál era la pregunta? Cámaras, seguridad y políticas urbanas*, publicado en *Eure*, Vol 41, N 123, Ps. 81-101.

evaluaciones periódicas sobre el sistema que tengan un impacto en la toma de decisiones sobre el mismo; 3) formar a los operadores comprendiendo lo central que es dicha formación en la calidad del servicio; y 4) contar con una autoridad de control del sistema con independencia garantizada.

Por otro lado, en esa carta se definieron siete principios fundacionales y se elaboraron sobre ellos recomendaciones y modalidades de acción: 1) principio de legalidad, 2) principio de necesidad, 3) principio de proporcionalidad, 4) principio de transparencia, 5) principio de responsabilidad, 6) principio de supervisión independiente y 7) principio de participación de los ciudadanos. El camino ya recorrido por otros países bien puede iluminar y encauzar la tendencia a la acción sin previa reflexión que parece primar en nuestros pagos.

# Repensando el rol de los municipios frente a los mercados criminales

*Damián Berri y Gonzalo Grande*

## 1. Introducción: la estructura constitucional argentina y el impacto en la escala local de gobierno

El universo institucional a partir del cual las estructuras municipales desarrollan sus competencias específicas e implementan políticas públicas es, para el caso argentino, un escenario particularmente complejo y disímil. Esto es así, en principio, por la lógica institucional que ofrece una estructura federal con anclaje en las provincias como instancia soberana originaria, las que retienen toda facultad no delegada expresamente al gobierno federal.

En este esquema, las provincias mantienen la potestad de regular sus esquemas de subdivisión territorial y la delegación de competencias a los municipios, aunque la Constitución Nacional reconoce genéricamente la autonomía municipal como un bien a tutelar. Así, el artículo 5 del texto original de 1853 establecía el régimen municipal como un aspecto que las provincias debían regular obligatoriamente. Actualmente, el artículo 123 (incorporado por la reforma de 1994) consagra la autonomía municipal en el plano administrativo, económico y operativo.

Como consecuencia de esto, Argentina cuenta con veinticuatro provincias que son plenamente autónomas para decidir en todas aquellas materias no delegadas expresamente al gobierno federal, con realidades geográficas y sociales diversas, a lo que se suma que cada una cuenta con su propio régimen de organización y gobierno a nivel municipal.

Además, al interior de cada provincia existen realidades municipales sumamente heterogéneas<sup>79</sup> y, en algunos casos, los esquemas institucionales vigentes fueron adoptados con anterioridad a la reforma constitucional de 1994, y no fueron modificados para adecuarlos a la nueva Carta Magna (Cravacuore e Israel, 2007).

Por otra parte, se verifica que los municipios requieren de ingresos fiscales recaudados por los niveles superiores de gobierno para atender a sus gastos (Acosta et ál.,

<sup>79</sup> Así, por ejemplo, la población de La Matanza (el municipio más poblado de la Provincia de Buenos Aires) representa ocho mil veces a la de Tordillo, que es el menos poblado de la misma provincia (Acosta et ál., 2015: 21).

2015: 21), lo que, en los hechos, tiene dos consecuencias que nos parece esencial resaltar para nuestro análisis:

- provoca una fuerte dependencia de los gobiernos provinciales y nacional, a la vez que limita su iniciativa en términos políticos, y
- genera condiciones propicias para el surgimiento de actividades informales/ clandestinas, las que se transforman en fuentes de «recaudación» ilegales (cuestión sobre la que volveremos más adelante).

Por eso, cuando observamos en conjunto el sistema de políticas públicas de seguridad ciudadana planteado por Alberto Binder (2012b)<sup>80</sup>, encontramos que su aplicación requiere de la previa adaptación de las estrategias de intervención a un escenario complejo, de competencias superpuestas, concurrentes, complementarias y exclusivas, las que tornan necesario hacer uso de una amplia capacidad para modificar esas distribuciones por la vía de acuerdos de cooperación entre los distintos niveles de gobierno.

De allí que, aun cuando vamos a proponer la necesidad de un mayor involucramiento por parte de las instancias municipales en cuestiones de seguridad ciudadana (que al día de hoy aparecen como de competencia exclusiva de los niveles superiores de gobierno), consideramos que la elaboración de nuevos acuerdos políticos con el estado nacional y los gobiernos provinciales resulta un aspecto fundamental para articular los roles y funciones que corresponden a cada nivel de gobierno (y a cada organismo de cada uno de esos niveles).

## 1. Delitos y estructuras de mercado

Dejemos de lado, por un momento, la organización política y social de nuestro país para pasar a abordar la cuestión de la seguridad ciudadana, que desde hace bastante tiempo es uno de los temas candentes de la agenda pública. La explicación de muchos fenómenos delictivos puede buscarse (total o parcialmente, según el caso) a partir de determinaciones económicas. Dentro de estos, podemos distinguir algunos que requieren de la existencia de mercados para su desarrollo.

Y es que si bien no todos los tipos de situaciones que se pueden identificar como conflictivas para el diseño de políticas públicas se estructuran a partir de las motivaciones económicas de sus actores (como, por ejemplo, las situaciones de violencia de género), muchas de ellas pueden (y consideramos que deberían) ser abordadas a partir de análisis basados en la existencia de mercados criminales que actúan como su condición de posibilidad, por tratarse del «medio» necesario en el que esas con-

<sup>80</sup> Que pueden ser desagregados en los subsistemas de Gobierno, Policial, Persecución Penal, Prevención del Delito, de Información, Formación, Ejecución de Penas, Control y Participación Ciudadana, Seguridad Privada, y Relaciones Interestatales.

ductas se desarrollan. Ello debido a que las conductas no pueden ser abordadas –en tanto regularidades sociales– dejando de lado la estructura que posibilita los intercambios, las transacciones económicas entre quienes ofertan y quienes demandan determinados bienes o «servicios».

Hay que tener en cuenta que cuando hablamos de mercados no nos referimos a entidades abstractas ni (solamente) a determinados lugares, sino que tratamos de señalar la existencia de un conjunto de relaciones sociales estructuradas, que surgen de los intercambios entre oferentes y demandantes pero, al mismo tiempo, que deben tener existencia previa a esas transacciones concretas para que estas puedan tener lugar.

De allí que los intercambios no pueden ni deben ser pensados como si solo se estuviera frente a hechos aislados, a interacciones puntuales, sino que deben ser abordados como «...espacios estructurados de posiciones (o de puestos) cuyas propiedades dependen de su posición en dichos espacios y pueden analizarse en forma independiente de las características de sus ocupantes –en parte determinados por ellas–» (Bourdieu, 2003: 119).

Hay aquí una gran diferencia en la forma de conceptualizar a los hechos delictivos respecto del enfoque basado en *personas/casos* que guía al derecho penal, puesto que se toman en cuenta ciertos efectos que se cumplen al margen de los sujetos concretos que intervienen en esas transacciones.<sup>81</sup>

## 2.1 Los mercados criminales como *zonas grises*

Para pensar los mercados criminales nos parece sumamente útil el concepto de *zona gris* que Javier Auyero utiliza para pensar las relaciones sociales clandestinas, ocultas,

<sup>81</sup> Al respecto dice Pierre Bourdieu: «En oposición a la visión interaccionista, que no conoce otra forma de eficacia social que la “influencia” directamente ejercida por una empresa (o una persona encargada de representarla) sobre otra a través de un tipo cualquiera de «interacción», la visión estructural toma en cuenta efectos que se cumplen al margen de cualquier interacción: la estructura del campo, definida por la distribución desigual del capital, es decir, de las armas (o las bazas) específicas, pesa, mas allá de toda intervención o manipulación directa, sobre el conjunto de los agentes participantes en el campo, a quienes restringe tanto más el espacio de posibilidades abierto ante ellos cuanto peor situados están en esa distribución. El dominante es quien ocupa en la estructura una posición tal que la estructura actúa en su favor. Las firmas dominantes ejercen su presión sobre las dominadas y sus estrategias por medio del peso que poseen en esa estructura, más que por las intervenciones directas que también pueden efectuar (en especial a través de las redes de participación cruzada en los consejos de administración –interlocking directorates– que son una expresión más o menos deformada de ella): definen las regularidades y a veces la regla del juego, imponiendo la definición de las cartas de triunfo más favorable a sus intereses y modificando todo el medio ambiente de las demás empresas y el sistema de restricciones que pesan sobre ellas o el espacio de posibilidades que se les ofrecen. La tendencia a la reproducción de la estructura es inmanente a la estructura misma del campo: la distribución de las cartas de triunfo gobierna la distribución de las posibilidades de éxito y de ganancias a través de mecanismos diversos... De ello se deduce que, en razón de las regularidades inscritas en los juegos recurrentes que en él se desarrollan, el campo propone un futuro previsible y calculable, y los agentes adquieren en el conocimientos prácticos y disposiciones transmisibles (a veces llamados «rutinas») que son la base de previsiones prácticas más o menos groseramente fundadas.» (Bourdieu, 2008: 223 y ss.).



que vinculan a diversos actores de la política argentina (punteros, la policía, etc) y que hacen que, en los hechos, no cumplan con las funciones que tienen asignadas o no lo hagan tal como se supone que deberían hacerlo. Al respecto, dice Auyero:

Efectivamente, existe un área gris en la que las actividades de aquellos que perpetran la violencia y aquellos que presumiblemente tratan de controlarla, se unen. Escudriñar esta área gris no sólo nos permite comprender mejor la dinámica de los saqueos en particular, sino también, y este es el objetivo general de este libro, sirve para *integrar la violencia colectiva «extraordinaria» en el estudio de la «normalidad» política*. De manera muy semejante a la de Levi, entonces, concibo la zona gris como un objeto empírico, a la vez que como una lente analítica que conduce a nuestra atención hacia un área borrosa donde los límites normativos se disuelven, los actores del Estado y las elites políticas promocionan o activamente toleran o participan en la producción de los daños. (Auyero, 2007: 54)

Y, en el mismo sentido (aunque refiriéndose al delito organizado), Armando Fernández Steinko dice:

El discurso de la «economía criminal» entendido como un mundo paralelo y conspirativo que amenaza el lado legal del mundo conduce a pistas falsas. Es verdad que existe una enorme economía en el mundo, pero esta no se nutre en primer lugar de los criminales de cuello azul que son actores más bien oportunistas y parasitarios de la misma. (Fernández Steinko, 2007: 276)

Para este autor, es necesario dejar de lado la idea de que el delito genera un orden paralelo, independiente al legal que constituye una amenaza externa a este para, basándose en la evidencia empírica, enfocarse en la existencia de áreas grises donde coexisten el orden legal y el orden clandestino.

Ahora bien, el carácter «criminal» de un mercado puede derivar de:

- La procedencia de los bienes: tal es el caso de aquellos en los que se comercializan bienes que fueron previamente obtenidos en forma ilícita (por ejemplo, las autopartes provenientes de la sustracción previa de automotores).
- Las características de los bienes o «servicios» que se comercializan: aquellos en que se ofertan o demandan bienes o «servicios» prohibidos (por ejemplo, drogas ilegales).
- En otros casos, se trata de bienes o «servicios» que son comercializados en infracción a las normas vigentes, o bien de actividades que se encuentran prohibidas, obviando las regulaciones estatales (por ejemplo, en el caso del tráfico de armas, el desvío de precursores químicos, etc).

Esas categorías solo tienen una finalidad analítica y no son excluyentes, puesto que, en la realidad, estos aspectos no suelen presentarse tan nítidamente diferenciados (por ejemplo, el comercio ilegal de armas suele nutrirse tanto de bienes lícitos que son desviados para ser comercializados ilegalmente y de otros que son sustraídos y, posteriormente, comercializados).

Es necesario también aclarar que, por lo general, las actividades criminales no constituyen ámbitos escindidos de los mercados legales, sino que se entrelazan con ellos.

A esto se suma que, usualmente, se intenta brindar una cierta apariencia de legalidad a las actividades ilegales. Cuando ello resulta imposible, se pretende que aparezcan como producto de la «informalidad» más que del delito, esto es, como transacciones económicas realizadas en infracción al régimen normativo, sin registro, hechas de esa forma con la finalidad de evadir el pago de impuestos (así, por ejemplo, es habitual que en ciertos locales se vendan teléfonos celulares obtenidos en forma ilícita junto con otros usados que han sido adquiridos a sus propietarios, realizando todas las operaciones en efectivo y sin entregar facturas).

No obstante que la evasión impositiva también puede constituir un delito, entendemos que resulta útil a los fines analíticos mantener una distinción entre las actividades económicas «informales» y los mercados criminales, conceptualizando a estos últimos como aquellos en los que la conducta ilícita excede a la evasión o la elusión fiscal.<sup>82</sup> Finalmente, corresponde señalar que quienes actúan en un mercado pueden hacerlo con la finalidad de satisfacer sus necesidades (esto es, adquirir bienes o «servicios») o bien con la de obtener una ganancia, a partir de la venta de bienes o la provisión de servicios (es decir, intercambiar bienes o «servicios» con la finalidad de obtener una ganancia en dinero).

Pues bien, siempre que hablamos de mercados criminales estaremos intentando centrar nuestra atención en las actividades de las personas o grupos que actúan con la finalidad de proveer determinados bienes o servicios y, de esta manera, obtener una ganancia. Ello debido a que los consumidores no resultan determinantes para el surgimiento de una estructura de mercado criminal por cuanto no le dan forma a la oferta de los bienes que adquieren (Bourdieu, 2008: 221).

## 2.2 ¿Estado ausente?<sup>83</sup>

Consideramos necesario advertir que entendemos que la existencia de mercados criminales no es una consecuencia de la «ausencia» del estado sino, por el contrario,

<sup>82</sup> Esto no implica desconocer el daño que puede ocasionar la evasión, sino solo reconocer que es un problema de carácter fiscal que, en principio, no corresponde abordar mediante el diseño de políticas de seguridad pública, aun cuando estas puedan resultar sumamente útiles para incidir sobre los mercados ilegales.

<sup>83</sup> En este apartado seguimos, principalmente, a Matías Dewey (2015).

de una presencia del Estado que, en vez de aplicar la ley, actúa para suspender su vigencia y, de esta manera, posibilitar los intercambios. De esta manera el Estado vende «protección»<sup>84</sup> a determinados sujetos, posibilitando la realización de transacciones económicas que no deberían contar con su amparo. Se produce una «mercantilización» de la suspensión del derecho.

Este modo de actuar no es una consecuencia directa de la «corrupción» de los funcionarios estatales (en tanto personas amorales) ni una anomalía que afecta el adecuado funcionamiento estatal, sino que es un mecanismo útil para controlar ilegalmente el delito, en tanto entraña un determinado orden<sup>85</sup>. De esta manera, se produce una suerte de desnaturalización del derecho, puesto que el orden clandestino se basa en la organización de la transgresión de las normas, en su aplicación selectiva en base a criterios «tácticos», en tanto que:

- el Estado suspende su aplicación respecto de determinadas personas o grupos, y
- simultáneamente, utiliza el marco normativo como una herramienta para el disciplinamiento de otros.

Esta forma de proceder genera una mayor dependencia del Estado, ya que quienes operan en esos mercados ilegales deben comprar protección para poder desarrollar sus actividades: la situación en la que se encuentran no les permite exigir el respeto de derechos con los que no cuentan.

En Argentina, este orden clandestino genera mercados ilegales para satisfacer la demanda de los sectores populares o marginales, pero también las de los sectores

<sup>84</sup> Dewey afirma que la venta de protección por parte del Estado (encarnado en sus funcionarios), respecto de las actividades que realiza el propio Estado implica un hacer que trasciende a la inacción en la aplicación de la ley. Al respecto señala: «Aún el “no hacer nada” produce efectos. Expresado de otro modo, la inacción implica –casi sin excepción– la modificación de registros, o la alteración de protocolos o de registros de patrullajes, entre otras posibles acciones. Y eso es protección. ... Otra particularidad de este tipo de protección es que quienes la suministran –policías, agentes de aduana o inspectores, por ejemplo– tienen el monopolio de la misma. Puesto que aquí estar protegido significa no ser alcanzado por los efectos de las normas legales, quien esté en condiciones de ofrecer este producto debe ser un agente estatal. ... Al ser un monopolio, la fuente de inseguridad principal no es la posible pérdida de clientes, sino una virtual descoordinación burocrática de las actividades legales e ilegales que desemboque en escándalos mediáticos. A raíz de esto se entiende por qué todos los actores oficiales implicados sitúan sus esfuerzos en la coordinación administrativa de cara a una posible rendición de cuentas exigida por el poder judicial o los medios de comunicación. La compatibilización –mediante la adulteración– de las actividades ilegales en los registros formales relocaliza cuantiosos recursos organizacionales y exige la producción de nuevas fuentes de información como, por ejemplo, los procedimientos armados o las detenciones ilegales.» (Dewey, 2015: 45 y ss.).

<sup>85</sup> Al respecto dice Dewey: «Los recursos que mueven los mercados ilegales no tienen otra finalidad que el control poblacional, el abastecimiento de bienes, la generación de puestos de trabajo o la tranquilización de un ejército de reserva criminal y la cohesión de jerarquías burocráticas. Se trata de un tipo de control que hace uso de la ilegalidad por la imposibilidad de ejercerlo sólo a través de la legalidad. Y dicha imposibilidad no supone agentes estatales que hacen uso de mecanismos ilícitos como *ultima ratio* ante situaciones en extremo complejas. La imposibilidad de ellos es, más bien, la imposibilidad de proceder según categorías políticas diferentes, según definiciones políticas que incluyan en el cálculo referencias válidas al derecho.» (Dewey, 2015: 60 y ss.). Es esto lo que posibilitaría lo que Alberto Binder denomina como «el doble pacto» (Binder, 2009).

medios y altos (las «cuevas», ubicadas en pleno microcentro porteño, donde se pueden comprar divisas, son un claro ejemplo de ello).

Además de ocasionar una «privatización» de hecho del accionar estatal (que, sin convertirse en la propiedad de determinados grupos, opera para satisfacer sus intereses particulares en determinadas situaciones), la venta de protección permite la obtención de recursos que, además de satisfacer otros fines, permite el financiamiento/funcionamiento de ciertas instituciones estatales (sobre la base de «aportes en dinero» o de favores), de actividades político-partidarias (principalmente campañas electorales), etc.

De esta manera, se articulan diversos intereses que conspiran contra la vigencia efectiva de las normas jurídicas: los de quienes operan clandestinamente en mercados ilegales, los de los funcionarios e instituciones a cargo de hacerlas cumplir (que solo lo hacen en forma selectiva, vendiendo protección a quienes operan en esos mercados ilegales) y la de los funcionarios «políticos» que evitan tomar medidas que incidan sobre las instituciones u organismos estatales de tal forma que pongan en peligro la reproducción de dichos mercados.

Esto explica por qué la adopción de medidas que, a primera vista, no aparecen encontrarse destinadas a implementar políticas de seguridad puede tener impacto sobre los mercados criminales (por ejemplo, el control de las habilitaciones de ciertos establecimientos comerciales puede permitir identificar a posibles víctimas de trata, determinar en qué comercios se venden autopartes de proveniencia dudosa –potencialmente obtenidos como consecuencia de delitos–, etc.). Y, también, explica por qué surgen algunas resistencias frente a la implementación de este tipo de medidas. Es por eso que el diseño de políticas de seguridad no puede soslayar el diseño de medidas concretas destinadas a prevenir, detectar o sancionar posibles actos de corrupción cometidos por parte de quienes deben ejecutarlas.

### 3. Consecuencias de adoptar un enfoque de mercados

La adopción de un enfoque como el que se propone permite replantear el problema de la seguridad pública, desplazando el eje de atención desde las acciones delictivas concretas hacia la conformación determinados espacios (geográficos, pero a la vez, también sociales) destinados al intercambio de bienes y servicios por dinero. Ello con la finalidad de diseñar políticas públicas destinadas a accionar sobre estos mercados para, de esta forma, reducir la frecuencia con la que se cometen ciertos delitos.

Y es que, tal como sostiene Alberto Binder:

Podemos aquí hacer otra afirmación central: la eficacia de cualquier política criminal o de seguridad depende de su capacidad de reconocer, identificar y

modificar esa regularidad social. La mirada sobre casos y personas nos ha impedido construir una mirada sobre las regularidades en las que esas personas y esos casos están inmersas, le dan sentido y respecto de las cuales las políticas tienen mucho que hacer y decir. Esta visión es más importante aún porque las políticas como tales sólo se pueden dirigir a esas regularidades sociales y fijarse objetivos respecto a ellas. Ciertamente un caso judicial puede tener mucha importancia y visto desde el sistema de garantías sólo existe como caso, pero visto desde las políticas la respuesta valdrá solo y tanto tenga efecto sobre la regularidad en que está inmerso. Tal como ocurre en todos los fenómenos sociales esas regularidades no son productos del azar ni son caóticas. Al contrario ellas se encuentran estructuradas en base a funciones, expectativas y reglas. Un conjunto de ejemplos nos servirá para aclarar nuestro punto. En la actualidad una buena parte de la criminalidad urbana común, gira alrededor de regularidades sociales que responden a la estructura de mercado. Si alguien roba un vehículo solemos ver un caso y unas personas (el que roba el vehículo y la víctima) pero ello nos dice muy poco a los efectos de organizar una política de control de criminalidad. Lo que más nos debiera interesar es la estructura de mercado, que hace que esa persona robe ese vehículo, el circuito de venta o de desguace en el que lo introduce, los intermediarios que organizan el robo de vehículos, el encubrimiento del desguace o la venta de lo robado, los transportistas, los acopiadores, los financistas, los compradores, etc. Un simple estudiante de economía nos podría describir sin dificultad todos los segmentos de ese mercado y su modo de interacción. A la política criminal y a la política de seguridad debe interesarles el caso y las personas en tanto forman parte de esa estructura. Todo objetivo de control de criminalidad es impensable por fuera de un determinado nivel de intervención en esa regularidad, por ejemplo, desbaratar el mercado de vehículos robados, de repuestos, limitarlo a tales niveles, bloquearlo en tales zonas, evitar ciertas modalidades, etc. Cualquier objetivo tangible de política criminal o de seguridad está vinculado a la idea de modificación de esa específica regularidad social. La visión sobre la estructura no significa necesariamente que pensemos a los actores como actores racionales que mueven su conducta por el juego de incentivos. Los distintos actores o segmentos que intervienen en ese mercado, por ejemplo, pueden hacerlo por distintos motivos, incluso por razones, «irracionales» o por la racionalidad que produce ese mismo campo ilícito. ... El hecho de que miremos a uno u otro actor o a un tipo de casos u otro, no nos mueve de la mirada sobre casos y personas que criticamos. Esto es particularmente significativo porque pareciera que se trata de cambiar la mirada hacia las grandes organizaciones criminales, como si ellas no estuvieran inmersas y no fueran dependientes de la estructura de mercado en la que realizan su actividad. (Binder, 2009: 34).

Este cambio de enfoque tiene la ventaja de permitir la utilización de herramientas no penales para incidir sobre los fenómenos delictivos (muchas de las cuales son de competencia municipal). No obstante, para eso, se requiere:

- Generar información sobre los mercados que funcionan como *zonas grises*, con la finalidad de poder identificar la problemática que se debe afrontar, los actores que intervienen y de qué forma lo hacen, cómo las actividades ilegales se vinculan a otras que no lo son, etc.<sup>86</sup>
- Establecer qué medidas podrían contribuir a generar una reducción de los mercados criminales (incluso aquellas que a primera vista no aparecen directamente vinculadas a ellos), ya sea a través de intervenciones destinadas a disminuir la oferta, reduciendo la cantidad de bienes disponibles, o dificultando los intercambios, o afectando su rentabilidad, etc., o actuando sobre la demanda, a fin de generar mayor conciencia sobre la inconveniencia de la adquisición de bienes o servicios «grises» (e.g., por medio de campañas de concientización sobre determinados sectores o actividades tales como talleres mecánicos, etc., o sobre las consecuencias de las tenencias de armas en el hogar, el consumo de drogas, etc.).
- Identificar posibles aliados, tales como organismos estatales (de nivel municipal pero también provincial e, incluso, nacional), cámaras empresarias, asociaciones civiles o sindicales, sectores económicos interesados u afectados por la adopción de las posibles medidas destinadas a reducir esos mercados, etc.
- Establecer mecanismos de monitoreo y evaluación, destinados a medir el impacto de las distintas acciones que se implementen.

Además, este enfoque permite repensar el rol de los municipios frente a la criminalidad compleja, al proponer que la seguridad pública pueda ser abordada prescindiendo de información que habitualmente se encuentra en poder exclusivo de las policías, los ministerios públicos o los poderes judiciales, y que la mayoría de las veces, se elabora en base a registros administrativos pensados en función de la lógica del caso en lugar de abordar los fenómenos delictivos como procesos complejos<sup>87</sup>.

<sup>86</sup> Paula Honisch y Darío Kosovsky sostienen: «Pensar problemas criminales implica identificar incidentes que sean recurrentes y similares, que puedan describirse claramente, que los daños concretos también sean identificables, y que haya una comunidad afectada por ellos con una expectativa de solución. A su vez, es necesario interpretar los procesos que generan esos problemas, los factores que inciden en su desarrollo, los agentes que interactúan –incluyendo las propias instituciones del sistema de seguridad– y las percepciones sociales en relación con todos estos aspectos. ... Generando conocimiento sobre los factores que inciden en el desarrollo de un fenómeno criminal es posible dirigir todos los esfuerzos institucionales a los puntos de equilibrio de los procesos en que se desenvuelven esos fenómenos. A modo de ejemplo, comprendiendo el problema de los robos de vehículos desde una óptica de procesos y no centrándose en cantidades de hechos, probablemente sea más acertado apuntar a medidas vinculadas con la producción de autopartes que se demandan mayoritariamente en el país que a la sola reestructuración de los operativos policiales de control vehicular.» (Honisch y Kosovsky, 2012: 118). Coincidimos plenamente con ellos.

<sup>87</sup> Para una crítica sobre la forma en la que se produce (des)información oficial sobre la seguridad ver Honisch y Kosovsky, 2012.

Hay que aclarar que cuando nos referimos a la necesidad y conveniencia de adoptar un enfoque de mercados, no pretendemos que la cuestión se reduzca a un simple análisis en base a «modelos» sustentados en la suposición de que los individuos solo actúan en forma racional, con la finalidad de maximizar sus ganancias. Por el contrario, proponemos que la problemática sea objeto de tratamiento por las diversas disciplinas de las ciencias sociales que puedan formular aportes, como, por ejemplo, la sociología, la antropología, la ciencia política, etc. (incluyendo también, obviamente, a la economía), con la finalidad de elaborar datos confiables y útiles para la toma de decisiones.

Es necesario también señalar que muchas de las medidas a implementar se encontrarán destinadas a regular mercados o actividades lícitas, que suelen estar intrínsecamente vinculadas a las actividades delictivas o los mercados criminales (aun cuando esta vinculación resulte de consecuencias no previstas o no deseadas por parte de los actores legales).

Ello debido a que, tal como sostiene Pierre Bourdieu:

... lo que se denomina el mercado es el conjunto de las relaciones de intercambio entre agentes colocados en competencia, interacciones directas que dependen, como dice Simmel, de un «conflicto indirecto», es decir, de la estructura socialmente construida de las relaciones de fuerza, a la que los diferentes agentes participantes en el campo contribuyen en medidas diversas a través de las modificaciones que logran imponerle, en especial mediante el uso de los poderes estatales que están en condiciones de controlar y orientar. En efecto, el Estado no es únicamente el regulador encargado de mantener el orden y la confianza y el árbitro encargado de «controlar» las empresas y sus interacciones que habitualmente vemos en él. En el caso, completamente ejemplar, del campo de producción de casas individuales, como en muchos otros, contribuye de manera decisiva a la construcción de la demanda y la oferta; una y otra forma de intervención se efectúan bajo la influencia directa o indirecta de las partes más claramente interesadas. (Bourdieu, 2008: 232)

#### 4. Las capacidades municipales en materia de desarticulación de mercados: utilizando el poder de policía en materia administrativa

Este enfoque supone la utilización del poder de policía tal como es entendido en el ámbito del derecho administrativo: como una de las formas en las que el Estado regula el ejercicio lícito de derechos para garantizar su cumplimiento y armonizar ese ejercicio ante los conflictos de derechos. Es decir, el campo preponderante



del reglamento administrativo y la aplicación al caso concreto de las regulaciones vigentes.

El uso de las atribuciones administrativas (del poder de policía<sup>88</sup>) como elemento central, junto con el consiguiente desplazamiento de la institucionalidad policial y el funcionamiento de las agencias del sistema como únicas capaces de brindar «seguridad» (a contramano de lo que sostiene el «sentido común» y el discurso mediático preponderante respecto del «problema de la inseguridad»), resulta fundamental para reducir la rentabilidad de los negocios ilícitos, como así también para permitir identificar los puntos débiles del circuito en materia de complicidad institucional y las lógicas de incentivo económico que tienden a perpetuar la existencia de estos mercados. Partiendo de la premisa de que los mercados criminales se constituyen (y reproducen) a partir de la existencia de áreas grises, se explica que el incremento en la regulación y el control de estas actividades (a partir, por ejemplo, del uso de las competencias municipales en materia de permisos y habilitaciones o de las atribuciones para realizar constataciones) resulte crucial para producir interferencias que desincentiven los circuitos de mercado o los canalicen hacia formas socialmente menos conflictivas.

Cabe señalar que, en muchos casos, estas atribuciones no son plenamente utilizadas por los municipios, sin que existan impedimentos normativos que obsten a que ello suceda.

#### 4.1. La necesidad de definir con claridad los escenarios políticos y esquemas de articulación con actores provinciales y nacionales

El esquema de funcionamiento municipal en un escenario tan diverso en materia de población y territorialidad como el que ofrece nuestro país, sumado a las especificidad de cada mercado (no solo por los bienes que allí se comercializan sino por la configuración particular que adquiere), hace que resulte prácticamente imposible sugerir cursos de acción uniformes, que resulten aplicables para cualquier lugar y fenómeno. No obstante, no debería perderse de vista que un adecuado ejercicio de las capacidades de articulación institucional permitirá lograr saltos cualitativos importantes, tanto durante la etapa de diagnóstico, en la de diseño y ejecución de una política y en la de monitoreo y evaluación del proceso

Por otro lado, consideramos pertinente reiterar que es posible (y, a nuestro juicio, en cierta medida conveniente) desarrollar actividades de incidencia en materia de

<sup>88</sup> Sobre esto, Michel Foucault afirma: «Hay, si se quiere, un ciclo, razón de Estado y privilegio urbano, un vínculo fundamental entre la policía y la preponderancia de la mercancía, y en cuanto existe esa relación entre razón de Estado y privilegio urbano, entre policía y preponderancia de la mercancía, el vivir y el más que vivir y el ser y el bienestar de los individuos llegan a tener (...) una pertinencia efectiva para la intervención del gobierno» (Foucault, 2009: 387).



seguridad ciudadana, prescindiendo de la información proveniente de las policías y los poderes judiciales (aun cuando aparezca como algo ajeno a las competencias municipales en el escenario argentino).<sup>89</sup>

## 4.2. Necesidad de identificar problemas

A nuestro parecer, y sin perjuicio de otros problemas específicos que pudieran surgir (lo que dependerá de las demandas de cada comunidad), los municipios deberían centrar su atención en aquellos delitos vinculados a la existencia de mercados ilegales, explicando claramente las razones de este cambio de enfoque a la ciudadanía en general. A continuación mencionaremos las que consideramos prioritarias.

### 4.2.1. Mercado de autopartes ilegales

El mercado automotriz argentino es abastecido por empresas multinacionales que «producen» la mayor cantidad de los vehículos en el país e importan otros modelos. No obstante, esa «producción» nacional se realiza utilizando componentes importados, puesto que se trata de una industria estructurada en base a la operación de empresas multinacionales, con una producción globalizada e integrada.

Las autopartes necesarias para la industria son importadas, principalmente, por las empresas automotrices para cubrir sus necesidades de producción. Además, la importación de estos insumos se ve influenciada por decisiones de política macroeconómica, puesto que constituye una variable que incide sobre la balanza comercial (en tanto se requiere de divisas para su importación). En este mercado también operan empresas autopartistas nacionales, aunque su tamaño es mucho menor y se encuentran orientadas, principalmente, a proveer de insumos a las empresas automotrices. De ahí que su producción se encuentre sujeta a las necesidades de estas empresas.

De lo anterior se sigue que, de por sí, la oferta de repuestos resulta escasa y fluctuante, puesto que tanto la producción como la importación de autopartes se encuentran sujetas, principalmente, a las necesidades de producción de la industria automotriz.

<sup>89</sup> Nos referimos a que es posible diseñar, implementar y ejecutar políticas de seguridad a escala municipal, produciendo información a partir del enfoque que aquí proponemos —el cual, por otra parte, por lo general no es contemplado por las «estadísticas policiales» ni por la «inteligencia criminal», tal como lo afirman Binder (2009) y Honisch y Kosovsky (2012)—. No obstante, consideramos pertinente aclarar que esto no equivale a sostener que esa información no resulte útil. Por el contrario, consideramos que resultará indispensable que los municipios puedan coordinar acciones con el Ministerio de Seguridad (nacional y provincial), las fuerzas policiales o de seguridad, los poderes judiciales o ministerios públicos, etc. Pero este intercambio de información debe efectuarse a partir de un marco de sentido previamente definido: el enfoque de reducción de mercados.

Ahora bien, a la existencia de una oferta de autopartes a la que podemos considerar insuficiente o sumamente reducida se le suma una gran demanda, provocada como consecuencia de una vida útil de los vehículos sumamente prolongada, que ocasiona una elevada demanda de repuestos, y una elevada proporción de siniestros viales, que también incrementa la necesidad de repuestos.

Esta diferencia entre la oferta y la demanda de repuestos es la que, en principio, genera un incremento en el precio de las autopartes. Y, a la vez, contribuye al surgimiento de un mercado ilegal, cuyo funcionamiento se ve determinado por las deficiencias del mercado legal, aún cuando se trate de una consecuencia no prevista o no deseada por las empresas que operan allí.

Ese mercado ilegal no aparece claramente diferenciado del mercado legal, sino que, por el contrario, ocupa una *zona gris*, un espacio social donde lo legal y lo ilegal se confunden. Y es que, si bien es sabido que gran parte de los vehículos sustraídos son desguazados para comercializar sus autopartes (lo cual explica por qué los modelos más robados son, precisamente, los de menor costo, que también son los más vendidos), no es tan fácil establecer en los hechos dónde se comercializan esas autopartes (que difícilmente se realiza en la clandestinidad absoluta). Por el contrario, lo más frecuente es que los intercambios que involucran a este tipo de repuestos tengan lugar con una cierta apariencia de legalidad, probablemente por parte de talleres mecánicos, chapistas, chatarreros, repuesteros, transportistas, etc., que también comercializan repuestos de origen lícito. Muy probablemente, los repuestos de origen ilícito y (parte de los de origen) ilícito sean vendidos «en negro» con la excusa de que esto se hace así para evadir el pago de impuestos y reducir los costos.

El surgimiento de este tipo de mercados ilegales facilita el establecimiento de vínculos delictivos que atentan contra la efectividad en el cumplimiento de las funciones propias de las fuerzas policiales y de seguridad y de otras reparticiones estatales (por ejemplo en lo que respecta al control de la habilitación comercial que corresponde a los municipios, el control que deben realizar los organismos destinados a evitar la evasión fiscal, etc.).

#### 4.2.2. *Armas*

El mercado de armas de fuego (y municiones) es, quizás, el que tiene una incidencia más directa sobre la producción de hechos «de inseguridad». Al menos en lo que hace a su gravedad respecta (a lo que se suman «accidentes», suicidios, etc.).

Es que la existencia de armas de fuego en manos de la sociedad civil incrementa los riesgos de «solución» de situaciones conflictivas interpersonales por medio de actos de violencia (consideramos que los Informes sobre homicidios dolosos elaborados

por el Consejo de la Magistratura de la Nación y el Instituto de Investigaciones de la Corte Suprema de Justicia de la Nación dan cuenta de ello<sup>90</sup>).

Al respecto, Carola Concaro afirma:

... la proliferación de armas de fuego en manos de la sociedad civil no es producto del azar. Por el contrario, es resultado de un mercado dinámico con importante participación a nivel mundial. Mercado que se estructura en un sistema legal e ilegal, vinculados, ambos, por zonas grises de gran simbiosis. (Concaro, 2012)

Por ello, consideramos que, en primer lugar, es necesario implementar una política de desarme y no proliferación de armas, como la que instrumentó mediante el Plan Nacional de Entrega Voluntaria de Armas de Fuego<sup>91</sup>.

Consideramos que, además, el Plan constituye un buen ejemplo en materia de articulación entre la Nación (a través del RENAR) y los municipios, puesto que su éxito depende del apoyo municipal.

A ello se suma que la reducción de la cantidad total de armas en manos de la sociedad civil dificulta su desvío hacia «áreas grises» y, en consecuencia, su «fuga» hacia circuitos que posibiliten su comercialización ilegal (esto es, su comercialización hacia quienes no pueden o no quieren adquirirlas lícitamente, prescindiendo de si lo hacen con la intención de «defenderse» o de cometer otros delitos).

También consideramos que, como complemento de la política de desarme, es necesario profundizar las políticas de control y fiscalización de armas y avanzar en la implementación plena de mecanismos de investigación federales (como por ejemplo el que se estableció mediante el Sistema Automatizado de Identificación Balística –SAIB–<sup>92</sup>).

#### 4.2.3. Trata de personas y delitos conexos

Debido a su competencia en el otorgamiento de habilitaciones comerciales, los municipios cuentan con la posibilidad de realizar acciones de fiscalización destinadas a controlar las actividades que allí *efectivamente* se realizan, pudiendo identificar

<sup>90</sup> <http://consejomagistratura.gov.ar/images/stories/Homicidios-2014.pdf> y <http://www.csjn.gov.ar/investigaciones/>

<sup>91</sup> Plan aprobado mediante la Ley 26.216 en el año 2006, y sucesivamente prorrogado hasta el año 2015, que desde su implementación ha recibido y destruido más de 175.000 armas de fuego (<http://www.desarmevo-luntario.gob.ar/>).

<sup>92</sup> El SAIB genera una identidad de cada evidencia balística y almacena esta identidad en una base única (Base Central Nacional de Evidencia Balística) para luego analizar si esa identidad fue incorporada anteriormente, pudiendo vincular distintos hechos delictivos a partir de la utilización de un arma. (Más información en <http://www.minseg.gov.ar/saib/instructivos>).

actividades o establecimientos donde se puedan estar cometiendo posibles hechos de trata<sup>93</sup> con fines de explotación sexual o laboral, o delitos conexos (por ejemplo, bares destinados, en realidad, al ejercicio de la prostitución, establecimientos comerciales o industriales que carecen de condiciones de higiene y seguridad adecuada, etc.). Además, cuentan con la posibilidad de generar información destinada a identificar actividades o establecimientos riesgosos, circuitos o mecanismos destinados a la captación o reclutamiento de «mano de obra», etc., información que podría resultar de suma utilidad para que los ministerios públicos fiscales o los poderes judiciales puedan realizar investigaciones por trata de personas y sus delitos conexos con mayores probabilidades de éxito.

#### 4.2.4. *Narcotráfico*

Si bien a simple vista pareciera que existen cifras contundentes sobre este mercado, cuando se los examina con mayor detenimiento se puede apreciar que los datos con los que habitualmente se cuenta refieren más al accionar de las fuerzas policiales o de seguridad (e.g., cantidad de sustancia incautada en un determinado lapso de tiempo, cantidad de personas detenidas, etc.) que a los procesos de producción e intercambio propiamente dicho (así, por ejemplo, resulta muy dificultoso contar con estimaciones precisas sobre la evolución de los precios de las distintas sustancias en cada región de nuestro país, con un diagnóstico de los medios de transporte que son utilizados para «abastecer el mercado», etc.).

A su vez, cuando se analizan los informes producidos por organismos internacionales se observa que estos se refieren, principalmente, a circuitos transnacionales, los que suelen presentar dinámicas distintas a las que presenta el tráfico de drogas destinadas a ser consumidas en nuestro país. Esto, más allá de ciertas objeciones que se pueden formular respecto a la metodología con la que han sido construidos e interpretados los datos en los que se sustentan.

Básicamente, estos informes suelen explicar el fenómeno a partir de la existencia de organizaciones criminales transnacionales que actúan en las sombras, constituy-

<sup>93</sup> El artículo 2° de la ley 26.364 (modificado por la ley 26.842) establece: «Se entiende por trata de personas el ofrecimiento, la captación, el traslado, la recepción o acogida de personas con fines de explotación, ya sea dentro del territorio nacional, como desde o hacia otros países. A los fines de esta ley se entiende por explotación la configuración de cualquiera de los siguientes supuestos, sin perjuicio de que constituyan delitos autónomos respecto del delito de trata de personas: a) Cuando se redujere o mantuviere a una persona en condición de esclavitud o servidumbre, bajo cualquier modalidad; b) Cuando se obligare a una persona a realizar trabajos o servicios forzados; c) Cuando se promoviere, facilitare o comercializare la prostitución ajena o cualquier otra forma de oferta de servicios sexuales ajenos; d) Cuando se promoviere, facilitare o comercializare la pornografía infantil o la realización de cualquier tipo de representación o espectáculo con dicho contenido; e) Cuando se forzare a una persona al matrimonio o a cualquier tipo de unión de hecho; f) Cuando se promoviere, facilitare o comercializare la extracción forzosa o ilegítima de órganos, fluidos o tejidos humanos. El consentimiento dado por la víctima de la trata y explotación de personas no constituirá en ningún caso causal de eximición de responsabilidad penal, civil o administrativa de los autores, partícipes, cooperadores o instigadores.»

endo un orden paralelo al vigente que amenaza con destruirlo. Y es que, en última instancia, se le puede declarar la «guerra al narcotráfico» porque subyace la idea de que ese tipo de organizaciones constituyen una amenaza para la misma existencia de los Estados.

Bajo esta perspectiva, es frecuente que los decisores políticos concentren bajo el concepto del combate a «la droga» criterios homogéneos que no logran abarcar la multiplicidad de sustancias que comprende el fenómeno del narcotráfico (perspectiva incorporada desde hace años en documentos como los World Drug Reports de la United Nations Office on Drugs and Crime), cada una de ellas con dinámicas de producción y distribución propias.

Sin entrar a exponer con mayor detenimiento aquí cuáles son las razones que nos llevan a considerar que ese diagnóstico es erróneo<sup>94</sup>, entendemos que resulta necesario que desde los gobiernos municipales se encare un trabajo serio destinado a generar información seria y confiable sobre los circuitos de comercialización de drogas, aprovechando que este nivel de gobierno es el que permite el mayor conocimiento del «territorio»<sup>95</sup>. Así, por ejemplo, la construcción de indicadores confiables destinados a medir o estimar los niveles de consumo pueden resultar útiles a fin de estimar la verdadera dimensión del problema, debido a que se utilizan los datos de consumo para estimar el volumen de la demanda<sup>96</sup>.

Esta información, además de resultar útil para la construcción de un diagnóstico, debería permitir la elaboración de políticas de «reducción de daños», destinadas a atemperar las consecuencias del consumo de drogas<sup>97</sup>. Por eso, consideramos que la construcción de indicadores confiables destinados a medir o estimar los niveles de consumo pueden resultar útiles a fin de acercarnos a la verdadera dimensión del problema en un determinado territorio. Ello debido a que, como dijimos, este tipo de herramientas permite utilizar los datos de consumo para estimar el volumen de la demanda, que tiende a concentrar la oferta en las grandes urbes, donde se asienta la mayoría de la población, sin avanzar en esquemas de criminalización de

<sup>94</sup> Ver Fernández Steinko, 2008 y American Civil Liberties Union (ACLU) et ál., 2015.

<sup>95</sup> Al respecto podemos decir que a muy grandes rasgos existen circuitos destinados al contrabando de drogas desde o hacia otros países y otros circuitos destinados a la provisión de la demanda interna. De la conformación de uno u otro (o ambos) mercado(s) dependerá la dinámica que asuma el fenómeno y su impacto respecto de una comunidad determinada.

<sup>96</sup> En esta línea de análisis, el cotejo de los indicadores de consumo que marca la SEDRONAR a nivel nacional muestra una tendencia importante de concentración del consumo en las grandes ciudades (de forma análoga a lo que puede ocurrir con el consumo de otros bienes y servicios, que se encuentran fuertemente determinado por la dinámica demográfica nacional que tiende a concentrar la oferta en las grandes urbes donde se asienta la mayoría de la población).

<sup>97</sup> Al hablar de políticas de reducción de daños nos referimos a aquellas que parten de aceptar que el consumo de drogas es un hecho y, en consecuencia, se encuentran destinadas a minimizar las consecuencias que derivan de ese consumo en lugar de penalizar a los consumidores. Así, por ejemplo, se busca evitar la propagación de enfermedades como el HIV a partir del uso de material descartable, el reemplazo de ciertas sustancias por otras menos dañinas (que en algunos casos pueden, incluso, ser suministradas por el Estado), etc.

consumidores, en línea con lo establecido por la Corte Suprema de Justicia de la Nación en el fallo «Arriola», y que mantiene institucionalmente a la fecha<sup>98</sup>.

Por eso, consideramos que es necesario que los municipios elaboren su propia «agenda» en materia de drogas, a fin de poder establecer un diálogo serio, basado en evidencia empírica, con las autoridades nacionales y provinciales. Esto, sin buscar llevar adelante «guerras» contra el narcotráfico, más allá del desarrollo concreto del fenómeno.

## 5. La necesidad de construcción de sistemas de información confiables a escala local del para cada fenómeno

La adopción de medidas destinadas a incidir sobre los mercados criminales no puede efectuarse «a ciegas» ni, menos aún, basándose exclusivamente en información recolectada por las instituciones policiales por las razones señaladas en el apartado 2.2. Por el contrario, al igual que con la evaluación de cualquier otra política pública, resulta indispensable la construcción de sistemas de información, basados en la producción de información objetiva y confiable, que permitan realizar diagnósticos situacionales e institucionales. También es necesario contar con mecanismos destinados a realizar evaluaciones de impacto de las medidas adoptadas.

Consideramos que la escala reducida de los esquemas locales de gobierno puede servir como un incentivo para realizar diagnósticos precisos sobre las dinámicas delictivas en el territorio. En este sentido, existen variables que permiten aproximar los volúmenes de los negocios directa o indirectamente vinculados con los mercados ilícitos. No obstante, es necesario que la lógica del caso sea también abandonada en lo que al aspecto metodológico se refiere, diseñándose sistemas de información destinados a generar conocimiento útil para las necesidades que se presentan, y no limitarse simplemente a recopilar información proveniente de los registros habituales en materia de política criminal (fuentes policiales, judiciales, etc.)

<sup>98</sup> Ver, a estos efectos, el discurso de apertura del Año Judicial 2016, disponible en <http://www.cij.gov.ar/nota-19926-La-Corte-Suprema-realiz--el-acto-de-apertura-del-a-o-judicial.html> donde el Presidente de la Corte Suprema Ricardo Lorenzetti, recordando el precedente de Arriola en lo relativo al castigo de la tenencia de estupefacientes de consumo personal del año 2008 manifestó que «...en la persecución de la narcocriminalidad que nos han hecho llegar ... muestran que la mayoría de los casos son sobre consumo, y la realidad es que no debería ser así...», como también que: «...no puede ocurrir que la mayor parte de los recursos de los jueces y juezas... esté destinado al consumo cuando *hemos dicho que es otra la política.*» (el resaltado nos pertenece).

## 6. Conclusiones

En el presente trabajo hemos planteado cómo, a nuestro entender, pueden los municipios empezar a problematizar cuestiones de seguridad ciudadana que, en principio, aparecen como competencia exclusiva del gobierno federal o provincial y, por ende, ajenas a sus atribuciones específicas. Desde ya que esto requiere una decisión «política», no en el sentido de político-partidaria sino en el de una decisión estratégica sobre el rumbo del estado municipal. Pero, además, requiere «repensar» el enfoque desde el cual se abordan las políticas de seguridad, abandonando la lógica de casos y personas (apropiada para el derecho penal pero no para el diseño de políticas públicas), para reemplazarla por otra orientada por regularidades, destinada a analizar estructuras sociales prescindiendo de los individuos (y las organizaciones delictivas) que operan en ese «medio»<sup>99</sup>.

De esta manera, debe también abandonarse la idea de que el delito sucede en un mundo paralelo a la sociedad, a la legalidad, y empezar a intentar identificar *zonas grises*, en las que los límites entre lo legal y lo ilegal se vuelven borrosos porque «ambos mundos» se entrelazan, se interconectan.

Es, pues, necesario explicar las regularidades sociales que subyacen a los fenómenos delictivos a partir de determinaciones económicas, de la existencia de mercados, en tanto estructuras que –en cierta medida– determinan las conductas individuales (al igual que lo hacen en cualquier otra esfera económica), con la finalidad de incidir sobre ellos y lograr una reducción en la cantidad de hechos delictivos, así como sobre la forma en la que se cometen (aun cuando nos vemos en la necesidad de aclarar que este enfoque no implica acudir a reduccionismos economicistas que pretendan explicar los fenómenos delictivos a partir de cálculos racionales, que sirvan de base para elaborar modelos teóricos abstractos que prescinden de la realidad, sino todo lo contrario).

Como correlato de lo anterior, este cambio de enfoque también requiere del involucramiento de todos los niveles del estado y el ejercicio del poder de *policía administrativa*, a fin de intentar reducir los mercados criminales (ya que es muy probable que su erradicación definitiva, aunque deseable, resulte en los hechos imposible). Para ello es necesario contar con un sistema de información confiable, el cual deberá construirse con la finalidad de aportar un diagnóstico sincero (no uno basado en dogmas), fundado en evidencia empírica obtenida y analizada de

<sup>99</sup> Caracterizando la forma en la que se construye información sobre los fenómenos delictivos, Paula Honisch y Darío Kosovsky sostienen: «En particular esta forma burocrático judicial de registro y la concepción investigativo-penal en la recolección y sistematización de la información se focaliza en los individuos y hechos más que en los problemas y procesos (tal vez con la pretensión moral de identificación de tipos de conductas individuales inapropiadas y las posibilidades de modificarlas sobre la base de la captura y el castigo, en lugar de intervenir sobre el proceso y la prevención impactando en cualquier factor que dinamice las interacciones conflictivas violentas).» (KOSOVSKY, D. y HONISCH, P., 2012: 116).

acuerdo con las mismas reglas metodológicas que utilizan las ciencias sociales para abordar otras cuestiones, y servir de herramienta de monitoreo y evaluación de las políticas públicas que se implementen en materia de seguridad ciudadana. Y es también imprescindible que, paralelamente, se implementen medidas destinadas a garantizar la transparencia en el accionar de las distintas reparticiones o agencias que intervengan en el desarrollo, implementación, ejecución y evaluación de las acciones en las que se traducen esas políticas.

Esto no implica prescindir de la labor de fiscales, jueces, policías, etc., sino circunscribir sus funciones a la investigación de hechos ilícitos ya cometidos, dejando la asunción de las decisiones sobre la implementación de políticas de seguridad a quiénes deben hacerlo: las instancias políticas de los poderes ejecutivos y legislativos, esto es, a los responsables de rendir cuentas ante la ciudadanía por su gestión<sup>100</sup>.

---

<sup>100</sup> Coincidimos también con Paula Honisch y Darío Kosovsky en la necesidad de institucionalizar la difusión de los productos de conocimiento sobre los fenómenos delictivos con una perspectiva de rendición de cuentas como consecuencia de un enfoque de seguridad democrático, el cual requiere de legitimación por parte de quienes son, en última instancia sus destinatarios: los/as ciudadanos/as (Kosovsky y Honisch, 2012: 119).





# EPÍLOGO



# Entrevista a Marcelo Saín<sup>101</sup>

## *¿Qué desafíos presentan hoy las grandes ciudades?*

Las ciudades, desde la perspectiva de la problemática de la seguridad pública, están siendo, en general, en Argentina, sometidas a profundas transformaciones desde el punto de vista económico, social, demográfico... Todo esto es objeto de lo que son los estudios de la ciudad en términos generales: las antropologías urbanas. Estas transformaciones han determinado en las ciudades la emergencia de una serie de conflictividades nuevas.

Hoy tenemos ciudades muy bipolares desde el punto de vista socioeconómico, con un enorme nivel de circulación de personas y homogeneidades en pautas de consumo. Pero, al mismo tiempo, fuertemente *guetificadas* entre sí, con ensamblajes que prácticamente no se tocan desde el punto de vista de la convivencia y con muy poco nivel de conectividad. Eso inevitablemente conduce a problemas serios en materia de seguridad pública, y aparecen nuevos tipos de conflictividades.

Lo interesante a destacar frente a este conjunto de transformaciones, de esta conformación de ciudades duales con ensamblajes complejos, diversos, que no existían hace 40 o 50 años y que no daban lugar a un nuevo conjunto de conflictividades que después voy a explicar, es que es muy difícil que a través de la gestión de los gobiernos locales en materia de seguridad pública se incida de manera determinante sobre ese conjunto de procesos de transformación. Entonces, aquella expectativa de que desde una buena gestión de la seguridad pública con modalidades de intervención a partir de las estructuras gubernamentales locales sobre este conjunto de procesos se va a poder, de alguna manera, contenerlos, morigerarlos, transformarlos o darles algún tipo de contenido o desenvolvimiento, yo diría que eso no es posible. Inevitablemente, tenés el gran desafío, primero, de que se comprendan en todas sus dimensiones esas transformaciones. Eso sí es posible desde las estructuras gubernamentales, siempre que construyas dispositivos que permitan leer inteligentemente ese conjunto de cambios y las conflictividades que derivan de él.

En segundo lugar, por gestión de las conflictividades entiendo, como decía anteriormente, conocerlas y tratar de morigerarlas, reducir algún tipo de impacto o daño que generan sobre determinados sectores sociales, tratar de prevenirlas y de alguna manera encauzar algún tipo de disposición situacional que permita atenuar

---

<sup>101</sup> El especialista Marcelo Saín concedió una entrevista sobre la seguridad en los centros urbanos, especialmente para que formara parte de esta publicación. Aquí se la transcribe, respetando el estilo oral del entrevistado pero con correcciones mínimas de forma y estilo y eliminación de reiteraciones propias del lenguaje coloquial, que dificultarían la lectura.

su emergencia, pero no neutralizarlas. Aquellas políticas de seguridad que apuntan a *delito cero* para este tipo de problemáticas que están determinadas por factores demográficos, económicos, sociales, culturales, político-institucionales de tal envergadura serían una ilusión y una ficción. Me parece que ahí está el gran desafío que tienen hoy los gobiernos locales para poder gestionar, yo diría, aquello que ha estado en la base de lo que fue, digamos, la modernidad en materia de gestión de seguridad pública, que surge en gran medida de lo que fue la noción europea del Estado benefactor: que el Estado es el proveedor de seguridad pública casi único en las sociedades. Eso está quebrado hace mucho tiempo. No está quebrado a nivel de la clase política, de la cultura social general que sigue creyendo que el Estado es el único proveedor de seguridad pública, y hay una expectativa política y social de que los fracasos en materia de seguridad pública implican un aumento del crimen... En realidad hoy los Estados, los gobiernos, tienen muy poca capacidad de incidencia en gran parte de estos procesos de transformación de las ciudades. Entonces, ahí creo que hay una suerte de limitación sociológica muy destacada en este sentido.

### *¿Cómo repercute la transformación de las ciudades en materia de seguridad?*

En el marco de estas transformaciones yo diría que en las ciudades se manifiesta el núcleo duro de las conflictividades que son el objeto de intervención de la seguridad pública, o que hacen al campo de la seguridad pública. Ubico en tres niveles este tipo de conflictividades

En primer lugar, hay una emergencia muy grande, con más visibilidad política y social del problema que voy a señalar, que son los conflictos que se desenvuelven prioritariamente en el ámbito de los hogares: violencias domésticas, muy talladas por violencias de género, violencias contra niños, niñas, adolescentes, contra personas de mayor edad... Yo diría que ese cúmulo de problemáticas que estuvieron invisibilizadas durante décadas y sobre las que hay mucha dificultad para poder medir si han crecido o no en los últimos tiempos, sí se han visibilizado. Entonces, comienzan a constituirse en una problemática de relevancia social. No creo que siempre sea una problemática de relevancia política. Por ejemplo, en la actualidad los femicidios y los homicidios cometidos en ocasión de conflictos intrafamiliares es, de lejos, la principal causa de homicidios dolosos en Argentina. Sin embargo, no está colocado como un problema de seguridad pública de primer relieve. Parecería que lo que son homicidios en ocasión de robo u homicidios en el marco de conflictos entre grupos por el control territorial se llevan la marca de ser el problema más importante y, sin embargo, toda la información que hay daría cuenta de que esto no es así. Entonces ahí tenés un cúmulo de una serie de problemáticas que, reitero, cada vez tienen más visibilidad social, cada vez constituyen más un proble-

ma social, pero no siempre es esto capturado por las instituciones públicas políticas y convertido en un problema de gestión. Si no escandaliza, si no forma parte de un factor determinante de una crisis político-institucional, la clase política y los gobernantes no lo problematizan, no lo convierten en objeto de intervención, en políticas públicas. Si vos ves, en general, las políticas que se han seguido en materia de prevención, el control de este tipo de conflictividades tienen mucho que ver con la articulación de organizaciones volcadas a poner luz a estos problemas y, en general, cuando hay problemas que son fuertemente escandalizados a nivel social.

Hay un segundo conjunto de problemáticas que son, quizás, las de mayor visibilidad sin lugar a dudas, y las que más dramatización han generado a nivel social y que concitan la atención privilegiada en materia del público relevante en gestión de seguridad pública. Son las problemáticas de los delitos patentes y predatorios: robos, hurtos, riñas en general –en ámbitos públicos, fundamentalmente–. Dentro de este conjunto de problemáticas también despunta algo que en algunos documentos de la OEA se conceptualizó como *delitos aspiracionales*, esto es, el *bolsiqueo*, como se dice habitualmente, el robo ocasional, que no es sofisticado, es al pasar, con bienes que tienen un valor simbólico y económico elevado y que, justamente, se da por el alto nivel de circulación entre personas en ciertos nodos de la ciudad que son zonas comerciales, zonas de contacto, en lo que es la circulación de las personas en las grandes urbes. Ahí ese tipo de delitos no es de una enorme gravedad social, pero sí construye un clima de inseguridad. Son delitos y desórdenes que tienen una fuerte incidencia en la percepción de la inseguridad en determinados ámbitos. Este es un tema también relevante, y yo diría que, de alguna manera, se ha intensificado.

Son delitos *aspiracionales*, como los llama la OEA, porque, por ejemplo, a través de la apropiación indebida de teléfonos celulares, de ciertas ropas, de ciertos vehículos, de ciertos bienes de consumo lujosos, hay una suerte de aspiración de pertenencia a sectores o estratos a los que uno materialmente no pertenece, socialmente o culturalmente. Están muy determinados por todo lo que es el *principio de la privación relativa*; desde Merton hasta la criminología crítica inglesa de alguna manera han trabajado este tipo de cuestiones.

Hay un tercer espectro de problemáticas que se han intensificado enormemente en las ciudades en los últimos tiempos, bastante más invisible por lo menos en toda su dimensión, o visibilizado muy parcialmente a nivel social y político. Se trata de la estructuración de mercados ilegales y de criminalidades complejas que regentean esos mercados, donde se transaccionan drogas prohibidas, autopartes de vehículos, cosas y mercancías robadas a través de piratería del asfalto, tráfico de personas, esclavización de personas para la explotación sexual, explotación laboral: ahí hay mercados. Mercados porque hay estratos sociales que consumen esos servicios o esos bienes que son ilegales, o porque se transaccionan o se prestan bienes o servi-

cios, que son de por sí ilegales o que han sido ilegalmente obtenidos. Y, de alguna manera, eso es regenteado por un conjunto de organizaciones criminales, que tienen la particularidad de que en Argentina cuentan con fuerte protección estatal, fuerte regulación del estado, fundamentalmente a través del sistema policial. No hay dimensión de mercados ilegales o de la criminalidad compleja que regentean esos mercados que no tengan algún grado de connivencia, protección o regulación por parte de la policía. Ese es un fenómeno que también rebasa el marco de la capacidad de intervención de una ciudad, de un municipio. Pero sin lugar a dudas, [los municipios] repercuten fuertemente en esto. Porque además, en gran medida, algún aspecto de ese mercadeo se manifiesta en ciertos barrios muy relegados, populares... Digo «cierto aspecto» porque si uno ve donde se produce la venta de la cocaína, el *stockeo*, su disposición a través de *delivery* y demás, ese tipo de cuestiones están en determinados barrios con muy poca estatalidad, pero en realidad abastecen a un mercado de la sociedad integrada a los sectores medios y altos.

Así que diría que ahí hay tres tipos de problemas que requieren de tres modalidades de intervención distintas, y frente a las cuales los gobiernos locales tienen o deberían desarrollar estrategias diversificadas.

La clase política argentina tiene una mirada muy policialista del problema y cree que a todo se lo debe atender con la policía y con más patrullamiento y más video vigilancia. Esa diferenciación que yo hago de esos tres tipos de problema tienen la premeditada intención, más allá de las diferenciaciones fenomenológicas que tienen entre sí, de mostrar que, en realidad, requieren de tres modalidades de intervención bien diferentes.

***¿En qué medida el sistema institucional de la seguridad local está preparado para afrontar las nuevas formas de violencia social y de criminalidad?***

Los gobiernos locales en Argentina no tienen tradición de gestión integral en materia de seguridad pública. Y yo diría que hasta hace un tiempo había una indisposición muy grande de los gobiernos locales para afrontar este tipo de problemáticas. Hay un elemento que, de alguna manera, fue un punto de inflexión al respecto, y es que las demandas sociales tienen una inmediatez con relación a los gobiernos locales en sus distintos niveles, que los ha obligado a afrontar estos temas, a tratar de ensayar modalidades de gestión de estas cuestiones. Algunos lo hicieron más inteligentemente, otros menos, pero de alguna manera se colocó el tema y hoy hasta los gobiernos locales invierten una importante cantidad de recursos propios en la gestión de los asuntos de la seguridad pública. Pero en general no guardan las destrezas básicas que cualquier estructura gubernamental requeriría para gestionar la seguridad pública.

En primer lugar, un dispositivo institucional que dé cuenta de las problemáticas de las violencias y los delitos: necesitás un observatorio, necesitás algún mecanismo que te permita medir cuántos conflictos se producen en los espacios que son de tu competencia, cuándo se producen, de qué manera, con qué fenomenología, conocerlos en detalle, tratar de *descular* cuáles son sus factores determinantes, pero también sus niveles de impacto sobre la vida colectiva en términos generales, la vida económica, social, cultural, política... Cuanto más se sepa acerca de esas problemáticas va a ser posible una intervención mucho más inteligente para intentar conjurarlos, prevenirlos, controlarlos o de alguna manera morigerarlos.

Tampoco tienen los gobiernos locales capacidades, mecanismos, estructuras organizativas que permitan de alguna manera conformar un cuerpo especializado de personas que entiendan del tema, que estén adiestradas en gestionar este tipo de problemáticas. Y, en general, no cuentan con dispositivos organizacionales especializados en esto. Entonces esas dos cosas, ni organización ni funcionariado con alguna competencia especializada –como sí ocurre en salud, en educación, en desarrollo social, que en general han construido capacidades institucionales tanto organizativas como de funcionariados–, en seguridad pública daría la impresión de que no se llegó a ese nivel de desarrollo. Entonces, ahí tenés un hueco organizacional y funcional importante, que te impide gestionar más inteligentemente.

Destaco en este punto lo que es más pronunciado aún: la debilidad de las capacidades de los gobiernos locales en gestionar sistemas policiales. Y no vale aquí la excusa de que, en general, no hay policías municipales. Hace mucho tiempo que los gobiernos locales coordinan actividades con las policías provinciales o federales que actúan en su jurisdicción. Hay un vínculo institucional muy fluido. Ya deberían haber construido capacidades de coordinación, de dirección funcional de esos dispositivos policiales provinciales o nacionales, y no se ha visto esto en términos generales en los gobiernos locales. Ahí hay un vacío importante de capacidad de gestión sobre lo que es el instrumento policial, que es clave.

Yo diría que hay un tercer nivel de carencias, que tiene que ver con algo que es fundamental en la gestión de cualquier aspecto de la vida colectiva, más en el nivel de complejidad de los problemas colectivos actuales. Es la ausencia total de mecanismos de evaluación de las intervenciones sobre los problemas de seguridad pública. Vale decir, en materia de control y de prevención de lo que son las violencias domésticas desarrollamos tal tipo de intervención, tal tipo de actividad, bueno, medir previamente cuál es el problema, la magnitud del problema, dónde se produce, de qué manera, y después medir el impacto, las consecuencias de esa intervención, si se ha logrado lo que se pretendía, si estaba mal dispuesto el dispositivo y las modalidades de intervención, si habíamos leído mal el problema... Porque a veces cuando intervenís sobre un problema, aunque vos tengas una lec-



tura lo más inteligente posible previa, no llegás a conocer los detalles del problema hasta que no estás encima. Pasa habitualmente en temas de seguridad pública, pero [se necesita] tener un dispositivo que permita evaluar el impacto, evaluar las consecuencias, evaluar el desarrollo de la institucionalidad. Porque a diferencia de otras áreas del gobierno, en seguridad pública los Estados tienen, como decía anteriormente, un enorme nivel de endeblez, con lo cual muchas políticas y estrategias no se pueden desarrollar por la ausencia del instrumento institucional. Por eso cuando vos decís: «Una política de seguridad pública implica la reforma a la policía, la creación de un ministerio o una secretaría de seguridad, la formación de una burocracia especializada», esas cosas que están en otras áreas, en seguridad no están. Entonces no puedes empezar a hablar de intervenir sobre robos, sobre mercados ilegales, sobre femicidios, si no no tenés la institucionalidad que te permita intervenir. Termina siendo la reforma institucional algo prioritario y estratégico por encima de lo que es la intervención sustantiva sobre los problemas. Y ahí hay un problema serio, porque vos estas obligado por una urgencia de agenda política a afrontar los problemas, porque hay una fuerte demanda social, etc., y no tenés una institucionalidad que pueda producir intervenciones estratégicas. Tenés que construirla, tenés que construir el barco en la medida en que vas navegando.

Este es uno de los desafíos más grandes que tiene la seguridad pública, porque eso obliga a la clase política en todos los niveles –a nivel de gobierno local, pero también esto ocurre en otros niveles– a un acuerdo de base. Esto no lo puede hacer un gobierno solo y, en general, este tipo de reformas institucionales o de construcción de capacidades de gestión demandan una temporalidad mayor a lo que es el calendario de un gobierno. Entonces necesitás un pacto político y reformas de fondo, y eso tiene que salir de la coyuntura de la urgencia y de la demanda puntual, con lo cual es un problema serio a resolver: cómo uno va construyendo desde la gestión de la seguridad pública una agenda de coyuntura y una agenda más estructural. Y que la agenda de coyuntura no *te coma* a la gestión estructural.

Esto requiere una diversificación y unas capacidades de competencias y análisis de lo que es el desarrollo de políticas, que en general los gobiernos locales [no tienen]. En gran sentido, siguen manejando esto como me comentó algún intendente histórico del conurbano, con «las tres b»: bombitas, bacheo y barrido. Y eso es todo lo sofisticado de lo que es la intervención institucional de un gobierno local. Yo creo que por ahí vienen los grandes problemas que tenemos. El gran desafío de los gobiernos locales es la construcción de institucionalidad en materia de gestión de seguridad pública.

Yo diría que hay desafíos puntuales: esto es instrumental. Pero, reitero, en función de lo que dije, creo que lo estratégico es –y yo no me muevo de ese tipo de recomendaciones cuando trabajo con gobiernos locales– construir capacidades de gestión.

En materia de seguridad pública, la indigencia institucional es de tal envergadura que lo que tenés que hacer es ir construyendo capacidad para mirar, observar y conocer las problemáticas. Un observatorio es un muy buen comienzo, porque aparte le pones luz a los temas que de alguna manera están opacados y que cuando afloran, afloran de la peor manera: con crisis, con muertos, con movilizaciones, con demandas inclusive hasta violentas sobre los intendentes. Pero, en realidad, si vos no tenés una disposición más estratégica para leer esos problemas, caes en una situación crítica en términos generales. Y, yo diría, también [debemos] tratar de ir especializando a sectores de la burocracia municipal, que no sean numéricamente relevantes pero que sí estén fuertemente especializados, adiestrados en entender, comprender e intervenir sobre problemáticas de seguridad pública. Un gestor de la seguridad pública que no entienda de crimen, de violencias, que no entienda de lo que es gestión de crímenes y violencias, no es un gestor de seguridad pública. Ahí tiene que haber un adiestramiento importante.

Me parece que después hay que ir apuntando a todo lo que es la descentralización de lo que es la prestación de los servicios policiales. Para mí, la policía no es la resolución de todos los problemas en materia de seguridad pública ni mucho menos, pero no hay gestión de la seguridad pública sin policías. Ahora, policías de relieve provincial para resolver problemáticas que son muy locales y que requieren de intervenciones muy focalizadas es un anacronismo. Se requiere, inevitablemente, de circuitos policiales muy especializados en determinado tipo de problemática. Yo soy muy partidario del *policiamiento por problemas*, vale decir, identificar determinado tipo de problema y una especialización de la policía en ese tipo de intervención. No es lo mismo la intervención policial para prevenir o controlar violencias de género que para investigar, conocer y conjurar mercados ilegales. No es lo mismo el dispositivo policial para prevenir delitos predatorios en la vía pública o los robos de vehículos que el tipo de policiamiento que se necesita para trabajar delitos aspiracionales. Ese grado de diversificación del sistema policial, de especialización del sistema policial, solo se puede lograr si vos tenés una mirada local. Desde el punto de vista provincial es muy difícil. En el punto de vista provincial vos podés distinguir entre la prevención, por un lado, y todo lo que es el policiamiento en materia de seguridad preventiva y, por otro lado, lo que es el policiamiento complejo; pero no más que eso. En cambio, a nivel local tenés la pertinencia, la capacidad para poder hacer una suerte de distinción mucho más fina, mucho más refinada de lo que es la problemática, adaptar mucho mejor la intervención policial a lo que es cada tipo de problemática.

Yo creo que este es el gran desafío de los municipios. Si vos ves la revolución de lo que es la gestión policial en Estados Unidos, que es un país que invito a que se vea porque allí ha habido treinta años, desde los años 60 en adelante, de una gran transformación en esta materia. Lyndon Johnson crea una comisión para poder

estudiar y poder dar cuenta del crecimiento criminal y, particularmente, dentro de esto, la actuación de la justicia y de las policías en lo que era el crecimiento de las tasas criminales en Estados Unidos. Desde ahí en adelante no se dejaron de producir estudios, pero no estudios alentados y financiados por la academia norteamericana sino, particularmente, por los gobiernos norteamericanos con participación del mundo académico y de los gestores en materia de seguridad pública. Y de ahí surgieron una serie de evidencias que fueron muy importantes en lo que ha sido la revolución del gerenciamiento policial en estos países. Yo diría –estoy haciendo una brutal síntesis– que uno de los elementos más importantes de ese conjunto de cambios es la certidumbre a la que llegaron tempranamente, a fines de los 70 o comienzos de los 80, pero que se consolida en los 90, de que el mejor sistema policial para atender problemas es un sistema policial local, y que tiene que ser un circuito policial muy acotado. Y lo segundo es que en esta transformación del *management* y de la gestión de las instituciones policiales uno puede vislumbrar lo que ocurrió en los Estados Unidos es –y hay mucho escrito e investigado al respecto – que hay que evaluar permanentemente el desempeño de la policía; que se trabaja en un contexto de incertidumbre; que aunque uno conozca mucho el problema criminal sobre el que se va a actuar, la intervención de la policía en función de una estrategia diseñada sobre el conocimiento de ese problema termina generando consecuencias impremeditadas, termina de configurar lo que es la envergadura del problema. Entonces, ¿vale o no vale la disuasión?, ¿la disuasión es una estrategia útil para conjurar o prevenir delitos o no? ¿La disuasión alcanza o sirve con un sistema de policiamiento focalizado? ¿Hasta cuándo? ¿Podés [prevenir] un 40% de determinado tipo de delito? ¿Qué pasa con ese 60% restante?. Esto es lo que hay que estudiar. Estas son las cosas que nosotros tenemos que poner blanco sobre negro.

No es lo mismo que evaluemos cómo hacemos para trabajar las problemáticas de los mercados ilegales, pero no desde la perspectiva de la desarticulación de organizaciones criminales. Porque en los mercados ilegales vos tenés sectores medios y altos que en realidad son los que traccionan y determinan esos mercados, porque consumen los frutos de esos mercados [pero] no están dentro de los estratos sociales, ni siquiera habitan los lugares donde se desarrollan esos mercados, de alguna manera, si uno le da una entidad física o espacial de esos mercados. Y, sin embargo, el problema no lo vas a resolver con la desarticulación de una organización criminal: necesitás una intervención mucho más inteligente. ¿Por qué se compran servicios sexuales a través de la trata de personas?. Eso precisa de una mirada, inevitablemente, que requiere de lo que es evaluación de impacto, evaluación de desempeño... No hay sistema policial en el mundo serio, con un sistema inteligente, con una mirada mucho más estratégica, que no trabaje sobre este tipo de perspectiva.

Tenemos los saberes institucionales en la Argentina para poder desarrollarlos. Lo que ocurre es que esto ni siquiera se discute, ni en el ambiente político, ni en el ambiente académico. No forma parte de lo que es la expectativa de abordaje sobre los temas policiales. Yo creo que los gobiernos locales deberían tener una mirada un poco más inteligente en esta materia, fundamentalmente en las grandes ciudades con problemas muy severos en materia de seguridad pública.

*¿Qué tendencias observás en el escenario actual en materia de seguridad a nivel de gobiernos locales?*

Es un poco lo que describía anteriormente. Creo que hay un cuadro de situación complejo: tenés problemáticas de seguridad pública a nivel de violencias y delitos en la esfera de relaciones íntimas o entre personas conocidas, delitos predatorios y patentes en la vía pública, mercados criminales y criminalidades complejas... Gran parte de estas problemáticas están determinadas, reitero, por factores estructurales sobre las que un gobierno local no puede incidir en términos generales. Y, al mismo tiempo, tenés un nivel de desarrollo institucional de los gobiernos locales para dar cuenta de estas cosas muy endeble. Fue todo lo que describimos anteriormente. Entonces, tenés problemas complejos, problemas de una envergadura importante, problemas que cada vez tienen más visibilidad y que en muchas ocasiones generan escandalizaciones sociales y, por otro lado, tenés un nivel de endeblez, de precariedad institucional para la gestión de la seguridad pública, enorme. La brecha que hay entre el nivel y la complejidad de los problemas y las capacidades de gestión institucional es enorme.

Yo creo que una estrategia de corto y de largo plazo tiene que ser el reducir esa brecha, y la reducción de esa brecha requiere lo que hablábamos anteriormente: crear capacidades de conocimiento de los problemas, capacidades de intervención a través de un funcionariado especializado, estructuras organizativas adecuadas para eso y capacidades de gerenciamiento de todo lo que es el sistema de salud vinculado a este tipo de problemáticas, el sistema social y el sistema policial. Entonces, reducir esa brecha, para mí, es un punto clave. Porque si vos hoy a un municipio con problemas serios, por ejemplo, de violencias domésticas, le decís. «bueno, vamos a intervenir sobre esto», lo que la mayoría te va a decir es: «no contamos con los recursos para eso, no tenemos el andamiaje institucional, no contamos con los operadores sociales para trabajar ese tema, no contamos con un circuito policial especializado en lo que es la intervención sobre violencia doméstica, no contamos con refugios, no contamos con circuitos para la protección de las mujeres, de los niños, niñas, adolescentes o a los abuelos y abuelas que son objeto de ese tipo de violencias, no contamos con ese tipo de institucionalidad»... Entonces la tenemos que armar. Ahí es donde creo que tenemos que leer muy bien el enorme desfase que hay entre las problemáticas, su envergadura y su complejidad y, por otro lado,

la enorme endeblez... No vas a poder reducir la complejidad y la diversidad de estos problemas, pero sí ampliar la capacidad de gestión de la institucionalidad de los gobiernos locales.

***¿Qué lineamientos generales sugerís para el trabajo serio de la seguridad desde lo local?***

Los que venimos hablando, que son lineamientos más estructurales. Y sumo uno más: hay un capítulo en la gestión de la seguridad pública, también ausente, que es la gestión social de las violencias y los delitos. Es tan fuerte la mirada policia- lista de la gestión de la seguridad pública que, inevitablemente, excluye esto de la consideración: que hay una serie de instrumentos y de recursos de intervención sobre esas problemáticas que no son policiales, que son sociales, son económicas, son culturales y que, en general, se abordan con instrumentos propios de lo que es la gestión de la salud, la gestión de la educación, la gestión del desarrollo social, la gestión urbana e infraestructural de las ciudades y, también, la gestión de lo que son las relaciones laborales en términos generales.

Ahora, hay una gran discusión al respecto: si es que vos subsumís parte de la intervención social en materia de prevención y control de violencias y conflictos en lo que es la estructura global del gobierno, lo que serían los dispositivos de salud, de educación, de desarrollo social, de relaciones laborales, o vos creás dentro de lo que sería una estructura de gestión de la seguridad pública dispositivos de salud, dispositivos educativos, que aunque tengan un marco de referencia en esas áreas dentro de la estructura gubernamental, están específicamente focalizados a la gestión de violencias y conflictos. La experiencia te indica que cuando vos querés atender problemas de gestión de la seguridad pública, cuya mirada está puesta en lo que es prevención de violencias y de delitos, y subsumís eso en la agenda global de los asuntos de salud, de educación, de desarrollo social, se pierden los temas en esa gran burocracia. Porque la agenda de desarrollo social es mucho más abarcativa que el desarrollo social vinculado a lo que es prevención de violencia, por ejemplo. Entonces, ahí el gran desafío es: cómo hacemos para despolicializar la estructura de gestión de la seguridad pública, incorporar una matriz de gestión social, que, reitero aunque tenga un marco de referencia con la secretaría de salud, la secretaría de educación, la secretaría de desarrollo social, digamos, haya un núcleo de especificidad que le dé sentido y mayor integralidad a la mirada de la seguridad pública. En síntesis: crear una secretaría de seguridad pública que tenga una pata de coordinación o conducción policial y otra pata de gestión social de violencias y delitos, para que haya una mirada mucho más específica de esa materia. Yo creo que eso sería un cambio que no tenés que esperar ni el traspaso de policía, ni esperar el desembarco de Normandía, digamos, y la toma de Berlín... Digo, alcanza con que se sepa y se pueda ir articulando, porque los recursos, en general, en los gobiernos

locales existen en esta materia. Hay que reorientarlos, colocarlos en otra matriz organizacional y especializarlos en lo que es gestión de seguridad pública. Así que yo creo que eso es un cambio enorme que se puede hacer, reitero, sin esperar el desembarco de Normandía ni la toma de Berlín.



# Referencias bibliográficas

- AAVV, 2001: *La autonomía en los municipios argentinos. Cuadernos de Economía 56*. La Plata: Ministerio de Economía de la Provincia de Buenos Aires.
- Acero Velázquez, H., 2005: «Los gobiernos locales y la seguridad ciudadana», en P. Casas Dupuy, et ál.: *Seguridad urbana y policía en Colombia*. Bogotá: Fundación Seguridad y Democracia: 168-234
- Acosta, G., et ál., 2015: *La estructura de la recaudación municipal en la Argentina: alcances, limitaciones y desafíos*, Los Polvorines: Universidad Nacional de General Sarmiento.
- Adriaans P. y D. Zantinge, 1996: *Data Mining*. Harlow: Addison-Wesley
- Aguilar Villanueva, L., comp., 2003a: *El Estudio de las Políticas Públicas*. México: Porrúa.
- 2003b: «Estudio Introdutorio», en Aguilar Villanueva 2003a.
- 2006: *Gobernanza y gestión pública*. México: Fondo de Cultura Económica.
- , ed., 2014: *La implementación de las Políticas*. México: Porrúa.
- Arendt, H., 2010: «Estado Nacional y Democracia» en *ARBOR. Ciencia, Pensamiento y Cultura*, CLXXXVI, 742, marzo-abril: 191-194.
- American Civil Liberties Union (ACLU), et ál., 2015: *El impacto de las políticas de drogas en los derechos humanos. La experiencia del continente americano*. Disponible en [http://www.cels.org.ar/common/Drogas\\_web\\_hojas\\_simples.pdf](http://www.cels.org.ar/common/Drogas_web_hojas_simples.pdf) (última consulta realizada el 20 de mayo de 2016).
- Anselin, L, N. Lozano, J. Koschinsky, 2006: *Rate Transformations and Smoothing*. Urbana-Champaign: Spatial Analysis Laboratory, Department of Geography, University of Illinois.
- Antillano, A., 2007: «Qué son las políticas de seguridad», *Capítulo Criminológico*, 35, 2, abril-junio 2007: 145-177.
- Appiolaza, M., 2009: «Prevención del delito en la Argentina», en C. Guajardo García, ed.: *Seguridad y prevención: La situación en Argentina, Chile y Uruguay durante 2007. Informe de análisis comparativo*. Santiago: Centro Integral para la Prevención de la Criminalidad y Universidad Alberto Hurtado.
- Auyero, J., 2007: *La zona gris: violencia colectiva y política partidaria en la Argentina contemporánea*, Buenos Aires: Siglo XXI.



- Baratta, A., 1998: «Entre la política social y la política de seguridad», *El Cotidiano*, México D.F.
- 2004: *Criminología crítica y crítica del derecho penal*. Buenos Aires: Siglo Veintiuno Editores.
- Bauman, Z., 1999: «Ley global y órdenes locales», en *La globalización*. Buenos Aires: Fondo de Cultura Económica.
- Bernard, T., 1976: *Régimen Municipal Argentino: Origen institucional y su evolución hasta la época actual*. Buenos Aires: Depalma.
- Binder, A., 2009: «El control de la criminalidad en una sociedad democrática. Ideas para una discusión conceptual», en G. Kessler, et ál., *Seguridad y ciudadanía: nuevos paradigmas, reforma policial y políticas innovadoras*, Buenos Aires: Edhasa.
- 2010: *Política de seguridad y control de la criminalidad*. Buenos Aires: Ad hoc.
- 2011: *Análisis político criminal. Bases metodológicas para una política criminal minimalista y democrática*. Buenos Aires: Astrea
- 2012a: *Criminalidad y Política de Seguridad en el Contexto de la Democratización de la sociedad*. Disponible en <http://procesalpenaluns.blogspot.com.ar/2012/10/criminalidad-y-politica-de-seguridad-en.html> (última consulta realizada el 24 de junio de 2016).
- 2012b: «El rompecabezas de la seguridad democrática», *Voces en el Fénix 15: Perros de la calle*. Disponible en <http://www.vocesenelfenix.com>.
- Blackwelder, J. y L. Johnson, 1984: «Estadística Criminal y Acción Policial en Buenos Aires, 1887-1914», *Desarrollo Económico*, 93 (24): 109-122.
- Bobbio, N., 1986: *El futuro de la democracia*. México: Fondo de Cultura Económica.
- Borello, R., 2007: *La autonomía de los municipios en la Constitución reformada*. Santa Fe: Universidad nacional de Rosario.
- Bourdieu, P., 2000: *Sobre el Campo Político*. Lyon: Presses Universitaires de Lyon.
- 2003: «Algunas Propiedades de los Campos», en P. Bourdieu: *Campo de poder, campo intelectual. Itinerario de un concepto*. Buenos Aires: Editorial Quadrata: 119-126.
- 2008: *Las estructuras sociales de la economía*. Buenos Aires: Manantial.
- Brewer-Carías, A., 2004: «Sobre la globalización, la lugarización y el pequeño municipio». Ponencia presentada a las *X Jornadas de Federalismo, Descentralización*

- y *Municipio*. Centro Iberoamericano de Estudios Provinciales y Locales (CIE-PROL), Mérida.
- Buvinic, M. y A. Morrison, 1999: *Causes of Violence*. Technical Note 3. Washington: BID
- Caimari, L., 2002: «Castigar civilizadamente. Rasgos de la modernización punitiva en la Argentina (1827-1930)», en S. Gayon y G. Kessler, comps.: *Violencias, delitos y justicias en Argentina*. Buenos Aires: Manantial/UNGS, 141-167.
- 2004: *Apenas un delincuente. Crimen, castigo y cultura en la Argentina, 1880-1995*. Buenos Aires: Siglo Veintiuno.
- Cameron, W. B., 1963: *Informal sociology, a casual introduction to sociological thinking*. Nueva York: Random House.
- Carli, V., 2008: «Valoración del CCTV como una Herramienta efectiva de manejo y seguridad para la resolución, prevención y reducción de crímenes», en [http://www.crime-prevention-intl.org/fileadmin/user\\_upload/Publications/Valoracion del CCTV como una Herramienta efectiva de manejo y seguridad ESP.pdf](http://www.crime-prevention-intl.org/fileadmin/user_upload/Publications/Valoracion%20del%20CCTV%20como%20una%20Herramienta%20efectiva%20de%20manejo%20y%20seguridad%20ESP.pdf) (última consulta realizada el 12 de junio de 2016).
- Carrión Mena, F. 2006: «Seguridad ciudadana y Gobiernos Locales», *Boletín Ciudad Segura*, 12. Disponible en [http://works.bepress.com/fernando\\_carrion/246/](http://works.bepress.com/fernando_carrion/246/)
- Cejas, E. y González, C., 2015: «Estado de la normativa sobre video vigilancia en Argentina y su relación con la protección de datos personales», en N. Olivera y M.L. Spina (Presidencia), *15º Simposio Argentino de Informática y Derecho*. Congreso llevado a cabo en Rosario, Argentina.
- Centro de Estudios Legales y Sociales (CELS), 2013: «Cronología del fracaso de la mano dura», informe publicado en <http://cels.org>.
- Christie, N., 1993: *La industria del delito. ¿La nueva forma del holocausto?*. Buenos Aires: Editores del Puerto.
- Ciafardini, M., 2006: *Delito urbano en la Argentina: Las verdaderas causas y las acciones posibles*, Buenos Aires: Ariel.
- Coimbra, J., ed., 2009: *Manual para la creación de Observatorios Nacionales sobre criminalidad y violencia*. Washington: Organización de Estados Americanos.
- Concaro, C., «Políticas de desarme en la Argentina», en *Voces en el Fénix*, 3, 15 junio 2012. Disponible en <http://www.vocesenelfenix.com>.
- Cravacuore, D. y R. Israel, coord., 2007: *Procesos Políticos Comparados en los municipios de Argentina y Chile (1990-2005)*. Buenos Aires: Universidad Nacional de Quilmes.

- Dammert, L., 2007: «Seguridad pública en América Latina: ¿Qué pueden hacer los gobiernos locales?», *Nueva Sociedad*, 212: 67-81.
- Dammert, L., F. Ruz y F. Salazar, 2008: *¿Políticas de seguridad a ciegas? Desafíos para la construcción de sistemas de información en América Latina*. Santiago de Chile: Flacso.
- Dammert, L. y C. Basombrió, 2015: *Decálogo para la seguridad ciudadana a nivel local*, en <https://www.wilsoncenter.org/publication/decalogo-para-la-seguridad-ciudadana-nivel-local> (última consulta realizada el 27 de mayo de 2016).
- Daniel, C., 2009: «Un imaginario estadístico para la Argentina moderna (1869-1914)», *Cuadernos del IDES*, 17: 1-38.
- Defensoría del Pueblo de la Ciudad Autónoma de Buenos Aires, 2011: «Videovigilancia y Derecho a la Intimidad», en <https://habeasdatacpdp.files.wordpress.com/2011/12/videovigilancia-y-derecho-a-la-intimidad.pdf> (última consulta realizada el 12 de junio de 2016).
- De Lima, R. y C. De Mattos Ricardo, 2011: «Gobiernos locales, democracia y seguridad pública en Brasil», *Urvio. Revista Latinoamericana de Seguridad Ciudadana*, 9: 89-101.
- Del Olmo, R., 1992: *Criminología Argentina. Apuntes para su reconstrucción histórica*. Buenos Aires: De Palma.
- Dewey, M., 2015: *El orden clandestino. Política, fuerzas de seguridad y mercados ilegales en la Argentina*, Buenos Aires: Katz.
- Dirección Nacional de Política Criminal, 2001: *Estudio de victimización grandes centros urbanos del país*, en [http://www.jus.gob.ar/media/1151665/victi2000\\_InformeGlobalCentrosUrbanos%20\(16\).pdf](http://www.jus.gob.ar/media/1151665/victi2000_InformeGlobalCentrosUrbanos%20(16).pdf) (última consulta realizada el 12 de junio de 2016).
- Downes, D. y Rock, P., 1998: *Understanding deviance*. Oxford: Oxford University Press.
- Ellis, L., R. Hartley y A. Walsh, 2010: «Research Methods in Criminal Justice and Criminology: An Interdisciplinary Approach». Maryland: Rowman and Littlefield Publishers.
- Entelman, R., 2002: *Teoría de conflictos*. Barcelona: Gedisa.
- Fernández Steinko, A., 2008: *Las pistas falsas del crimen organizado. Finanzas para-letas y orden internacional*. Madrid: Los libros de la catarata.
- Föhri, A., coord., 2007: *Encuesta de victimización de la Ciudad Autónoma de Buenos Aires. Informe final*, en [http://www.buenosaires.gob.ar/areas/seguridad\\_jus](http://www.buenosaires.gob.ar/areas/seguridad_jus)

- [ticia/seguridad\\_urbana/encuesta/informefinal\\_victimizacion.pdf](#) (última consulta realizada el 12 de junio de 2016).
- Font, E., 1999: «Transformaciones en el gobierno de la seguridad: análisis exploratorio de conceptos y tendencias. Su relevancia en Argentina», en M. Sozzo (comp.), *Seguridad urbana. Nuevos problemas, nuevas perspectivas. Pensar alternativas teóricas y políticas sobre la cuestión criminal*. Santa Fe: Universidad Nacional del Litoral.
- Foro Europeo de Seguridad Urbana, *Carta para el uso democrático de la vigilancia por vídeo*, en [http://cctvcharter.eu/fileadmin/efus/CCTV\\_minisite\\_fichier/Charta/CCTV\\_Charter\\_ES.pdf](http://cctvcharter.eu/fileadmin/efus/CCTV_minisite_fichier/Charta/CCTV_Charter_ES.pdf) (última consulta realizada el 12 de junio de 2016).
- Foucault, M., 1975-6: *Genealogía del racismo*. Buenos Aires: Editorial Altamira.
- Foucault, M., 2009: *Seguridad, territorio y población*. Buenos Aires: Fondo de Cultura Económica.
- Galano, N., 2016: «Abordando multiagencialmente las violencias. Informe sobre el funcionamiento del Observatorio de Convivencia y Seguridad», ponencia presentada en el III Encuentro de la Red de Observatorios Locales de la Violencia y el Delito. Buenos Aires, 12 y 13 de abril de 2016. Disponible en: <https://prezi.com/jxh1bvc7qwp3/abordando-multiagencialmente-las-violencias/>
- Galdon-Clavell, G., 2015: «Si la videovigilancia es la respuesta, ¿cuál era la pregunta? Cámaras, seguridad y políticas urbanas», *Eure*, 41, 123: 81-101.
- García-Pablos de Molina, A., 1999: *Tratado de Criminología*. Valencia: Tirant lo Blanch.
- Garland, D., 2005: *La cultura del control. Crimen y orden social en la sociedad contemporánea*, Barcelona: Gedisa.
- Giner, S., 1974: *El progreso de la conciencia sociológica*. Barcelona: Península.
- 1998: *Diccionario de Sociología*. Madrid: Alianza.
- Glover, F., y M. Laguna, 1997: *Tabu search*. Boston: Kluwer Academic Publishers.
- González Cruz, F., 2013: «Lugarización y el derecho local». Universidad del Valle de Momboy. Venezuela. <https://lugarizacion.wordpress.com/>
- Gordillo, A., 2007: *Tratado de Derecho Administrativo*, vol. II (8a ed.). Buenos Aires: FDA.
- Honisch, P. y D. Kosovsky, 2012: «La producción de conocimiento oficial sobre seguridad en la Argentina», en *Voces en el Fénix*, 3, 15. Disponible en <http://www.vocesenelfenix.com>.

- Hough, M., R. Clarke, y P. Mayhew, 1980: «Introduction», en *Designing Out Crime*. Londres: HMSO.
- Jupp, V., 2011: «Encuestas de Victimización (Victim Surveys)», en E. McLaughlin y J. Muncie, *Diccionario de Criminología*. Barcelona: Gedisa. 215-216.
- Kessler, G., 2004: *Sociología del delito Amateur*. Buenos Aires: Paidós.
- 2008: «Inseguridad subjetiva: Nuevo campo de investigación y de políticas públicas», en A. Álvarez, J. Bertranou, D. Fernández Pedemonte, et ál., *Estado, democracia y seguridad. Aportes para el debate*, Buenos Aires: PNUD: 107-142.
- 2010: «Entre el terrorismo de Estado y la ‘inseguridad’. Delito urbano y política en la transición democrática» en R. Gargarella, M. V. Murillo y M. Pecheny, comps., *Discutir Alfonsín*. Buenos Aires: Siglo XXI.
- Kitsuse, J. y A. Cicourel, 1963: «A note on the Uses of Official Statistics», *Social Problems*, 11, 2: 131- 139.
- Lancelotti, M., 1914: *La criminalidad en Buenos Aires: a margen de la estadística (1887-1912)*. Buenos Aires: Valerio Abeledo.
- Maguire, M., 1999: «Estadísticas, pautas y tendencias de la criminalidad: cambios en las percepciones y sus implicaciones», en M. Maguire, R. Morgan y R. Reiner, *Manual de Criminología*. México: Oxford Press. Trad. del inglés de Arturo Aparicio Vázquez.
- Méndez, J. L., 1997: «Estudio Introductorio», en Wright 1997: 7-47.
- Ministerio de Seguridad de Santa Fe, 2014: *Plan de seguridad democrática*. Santa Fe: Gobierno de Santa Fe.
- Municipalidad de Rosario, 2014: *Nueva oportunidad. Proyecto de inclusión socio-laboral para jóvenes. Diciembre de 2014*. Rosario: Municipalidad de Rosario.
- O'Donnell, G., 1993: «Estado, democratización y ciudadanía». *Nueva Sociedad*, 128, noviembre- diciembre: 62-87.
- Olaeta, H., 2012: «El surgimiento de la estadística criminal en Argentina», *Voces en el Fénix*, 15: 98-105. Disponible en: <http://www.vocesenelfenix.com>.
- O'Malley, P., 2006: *Neoliberalismo, riesgo y justicia penal*. Buenos Aires: Ad-Hoc.
- ONU, 2003: Manual para la elaboración de un sistema de estadísticas sobre justicia penal, Nueva York: Departamento de Asuntos Económicos y Sociales. División de estadísticas. Organización de las Naciones Unidas.**
- OPS, et ál., 2008a: *Guía Metodológica para la replicación de Observatorios Municipales de Violencia*. Cali: Centro Editorial Catorse.

- , 2008b: *Sistematización de Experiencias sobre Sistemas de Vigilancia, Observatorios o Sistemas de Información en Violencia en América Latina* Observatorios de Violencia: *Mejores Prácticas*: Cali: Centro Editorial Catorse.
- Pavarini, M., 2009: *Castigar al enemigo. Criminalidad, exclusión e inseguridad*. Quito: Flacso.
- Pezzuchi, G., 2012:** «Del análisis criminal, del delito, delictivo, delictual, de inteligencia criminal, investigativo criminal, confusiones varias y experiencias en la provincia de Buenos Aires, Argentina», en *Buenas Prácticas para el Análisis Delictual en América Latina*. Santiago de Chile: Fundación Paz Ciudadana.
- Peterson, M., 1994: *Applications in Criminal Analysis. A sourcebook*. Westport: Greenwood Press.
- PNPD, 2000: *Plan Nacional de Prevención del Delito. Diseño*. Buenos Aires: Ministerio de Justicia y Derechos Humanos, Ministerio del Interior.
- PNUD, 2013: *Informe Regional de Desarrollo Humano 2013–2014. Seguridad Ciudadana con rostro humano: diagnóstico y propuestas para América Latina*. Nueva York: PNUD.
- Porterie, S., coord., 2007: *Guía de control parlamentario del sistema de seguridad pública*.
- Prince, J., S. Ferland y S. Bruneau, 2009: *Observatorios de la delincuencia: repertorio de experiencias internacionales*. Montreal: Centro Internacional para la Prevención de la Criminalidad (CIPC).
- Righetti, J. y F. Laplaza, 1934: «Contribución a la reforma de la ley de Registro Nacional de Reincidencia y Estadística Criminal y Carcelaria», *Archivos de Criminología, Psiquiatría y Medicina Legal*, 126, año 21: 737-774.
- Robert, P., 1990: «L'insecurité: representations collectives et question penale» en *L'Année sociologiques*, 40: 313-330.
- Rodríguez Alzueta, E., 2014: *Temor y Control. La Gestión de la Inseguridad como forma de Gobierno*. Buenos Aires: Futuro Anterior.
- Roth Deubel, A., 2008: *Estudios Políticos*, julio-diciembre de 2008. Medellín. Colombia.
- Rousseau, J. J., 2003: *El contrato social o principios de derecho político*. Buenos Aires: Editorial La Página-Editorial Losada.
- Salvatore, R., 2001: «Sobre el surgimiento del estado-legal en la Argentina (1890-1940)», *Estudios Sociales*, 21, 20: 81-114.
- 2010: *Subalternos, derechos y justicia penal. Ensayos de historia social y cultural ar-*

*gentina, 1829-1940*. Buenos Aires: Gedisa.

- Schleider, T. J., et ál., 2015: «División del territorio en áreas de análisis para la implementación de un patrullaje preventivo inteligente», en *Buenas Prácticas para el Análisis Delictual en América Latina 2015*, Santiago: Fundación Paz Ciudadana: 41-59.
- Srur, J., ed., 2014: *¿Qué observan los que observan el delito? Pasado, presente y futuro de los observatorios del crimen y la violencia en América latina y el Caribe*. Washington: Banco Interamericano de Desarrollo.
- Sozzo, M., 2000: «Seguridad Urbana y Tácticas de Prevención del Delito», *Cuadernos de Jurisprudencia y Doctrina Penal*, 10. Buenos Aires: Ad-Hoc.
- 2003: «Pintando a través de números. Fuentes Estadísticas de conocimiento y gobierno democrático de la cuestión criminal en Argentina», en *Anuario de Ejecución penal*, 1, 1. Buenos Aires: Critica Penal: 85-138.
- 2008: «Viajes culturales y ‘prevención del delito’. Reflexiones desde el contexto argentino», en R. Bergalli, I. Rivera Beiras y G. Bombini, comps.,: *Violencia y sistema penal*. Buenos Aires: Del Puerto.
- 2009: «Gobierno local y prevención del delito en la Argentina», *Urvio. Revista Latinoamericana de Seguridad Ciudadana*, 6: 58-73.
- Sozzo, M. y A. Montero, 2010: *Delito, sensación de inseguridad y sistema penal: experiencias y opiniones en la ciudad de Santa Fe*. Santa Fe: Universidad Nacional del Litoral.
- Stoker, G. 1998: «Governance as Theory: Five Propositions», *International Social Science Journal*, 50, 1: 17-28.
- Van Dijk, J., 1990: «Crime Prevention Policy: Current State and Prospects», en G. Kaiser y H. J. Albrecht, *Crime and criminal policy in Europe, Criminological Research Report*, 43. Freiburg: Max Planck Institute: 205-220.
- Wright, D. S, 1997: *Para entender las relaciones intergubernamentales*, México: Fondo de Cultura Económica; trad. cast. de *Understanding Intergovernmental Relations*, Belmont: Brooks/Cole, 1978.
- Young, J. y J. Lea, 2001: *¿Qué hacer con la ley y el orden?*. Buenos Aires: Editores del Puerto. Traducción del original en inglés: *What is to be done about law and order?*. Londres: Pluto Press Limited, 1993, por M. B. Gil y M. A. Cifardini.







El Instituto Latinoamericano de Seguridad y Democracia (ILSED), gracias al apoyo del Banco Interamericano de Desarrollo, ha llevado adelante el proyecto “Fortalecimiento de la capacidad de los gobiernos municipales en materia de seguridad ciudadana en Argentina”, en cuyo marco se compilaron los artículos inéditos que forman parte del presente libro, primera publicación institucional y especializada de la Red de Observatorios Locales sobre Violencias y Delitos (ROLVYD).

El documento se encuentra dividido en tres secciones. En la primera se abordan cuestiones que hacen a la toma de decisiones en materia de seguridad a nivel local y a la construcción de conocimientos para la gestión. En la segunda se analiza el rol de los observatorios tomando los casos de Bogotá y Mar del Plata y, asimismo, se realiza un recuento histórico de la ROLVYD. En la tercera y última sección se trata la problemática de la violencia armada, la función de las encuestas de victimización, los desafíos de la video vigilancia y el rol de los municipios frente a los mercados criminales.

