

VOCES

en el Fénix

PERROS DE LA CALLE

LA SEGURIDAD ES UN TEMA QUE ATRAVIESA AL PAÍS EN SU CONJUNTO. LA SOCIEDAD SE ENCUENTRA INMERSA EN UN DEBATE QUE INVOLUCRA A LAS ACCIONES DE LOS SECTORES POLÍTICOS, MEDIOS DE COMUNICACIÓN Y FUERZAS DE SEGURIDAD. LOS AVANCES LOGRADOS Y LAS CUENTAS PENDIENTES DE NUESTRA DEMOCRACIA.





sumario
n°15
junio
2012

editorial

**LA SEGURIDAD Y
EL CONTROL SOCIAL**

Abraham Leonardo Gak

EL ROMPECABEZAS DE LA SEGURIDAD DEMOCRÁTICA A. M. Binder 06
ESTADO DÉBIL E INSEGURIDAD: UNA CUESTIÓN A RESOLVER D. O. Cuenca 12
EL PROBLEMA DE LA INSEGURIDAD NO EXISTE N. Rodríguez Games, S. Fernández 18
MENDOZA, EN DONDE LA INSEGURIDAD LA TIENE EL GOBERNANTE G. Conte 24
CAPITALISMO Y CRIMINALIDAD M. Ciafardini 30
MEDIOS DE COMUNICACIÓN Y DISCURSOS DE LA (IN)SEGURIDAD S. Mazzuchini 38
SEGURIDAD PARA TODOS: TERRITORIOS Y POLICIAMIENTOS Grupo CAS-IDES 46
PREVENCIÓN DE LA VIOLENCIA JUVENIL M. Appiolaza 52
LA PREVENCIÓN COMUNITARIA: UN DESAFÍO PARA LA SEGURIDAD DEMOCRÁTICA A. Baudino 58
POLÍTICAS DE DESARME EN LA ARGENTINA C. Concaro 64
MODERNIZAR LA INVESTIGACIÓN PENAL EN LA PROVINCIA DE BUENOS AIRES G. Nicora 70
LA POLÍTICA DE SEGURIDAD ANTE EL ANÁLISIS DE PROBLEMAS CRIMINALES CONCRETOS M. S. Porterie 76
LA CRIMINALIDAD FINANCIERA COMO PROBLEMA DE SEGURIDAD PÚBLICA P. M. Biscay 84
SEGURIDAD PRIVADA Y SEGURIDAD PÚBLICA M. E. Carrasco 92
EL SURGIMIENTO DE LA ESTADÍSTICA CRIMINAL EN LA ARGENTINA H. Olaeta 98
LA CONSTRUCCIÓN DISOCIADA DE LAS ESTADÍSTICAS OFICIALES SOBRE LA CRIMINALIDAD G. E. Ganon 106
LA PRODUCCIÓN DE CONOCIMIENTO OFICIAL SOBRE SEGURIDAD EN LA ARGENTINA P. Honisch, D. Kosovsky 112

AUTORIDADES DE LA FACULTAD DE CIENCIAS ECONÓMICAS

Decano

Alberto Edgardo Barbieri

Vicedecano

Humberto Luis Pérez
Van Morlegan

Subsecretario General

Walter Berardo

Secretario Académico

José Luis Franza

Secretario de Investigación y Doctorado

Eduardo Scarano

Secretario de Hacienda y Administración

César Humberto Albornoz

Secretario de Extensión Universitaria

Emiliano Yacobitti

Secretario de Bienestar Estudiantil

Federico Saravia

Secretario de Relaciones Académicas Internacionales

Juan Carlos V. Briano

Secretario de Graduados y Relaciones Institucionales

Catalino Núñez

Director Gral. de la Escuela de Estudios de Posgrado

Catalino Núñez

CONSEJO DIRECTIVO DE LA FACULTAD DE CIENCIAS ECONÓMICAS

Claustro de Profesores

TITULARES

Humberto Luis Pérez
Van Morlegan
María Teresa Casparri
José Luis Giusti
Enrique Luis Scalone
Leopoldo Halperin Weisburd
Walter Fabián Carnota
Gerardo Fernando Beltramo
Pablo Cristobal Rota

SUPLENTES

Héctor Chyrikins
Heriberto Horacio Fernández
Juan Carlos Aldo Propatto

Claustro de Graduados

TITULARES

Gabriela Verónica Russo
Luis Alberto Cowes
Roberto Darío Pons
Mayra Daniela Trujanovich

SUPLENTES

Rubén Antonio Arena
Álvaro Javier Iriarte
Daniel González
Jaime José Korenblum
Juan Carlos Jaite

Claustro de Estudiantes

TITULARES

Juan Manuel Oro
Natalia Indelicato
Ailen Cristina Risso
Bruno Razzari Brion

SUPLENTES

Julián Gabriel Leone
César Agüero
María Laura Fernández
Schwanek
Diego Alejandro Parras

Voces en el Fénix es una publicación del Plan Fénix

ISSN 1853-8819
Registro de la propiedad intelectual en trámite.



Los artículos firmados expresan las opiniones de los autores y no reflejan necesariamente la opinión del Plan Fénix ni de la Universidad de Buenos Aires.

staff

DIRECTOR

Abraham L. Gak

COMITE EDITORIAL

Eduardo Basualdo
Aldo Ferrer
Oscar Oszlak
Fernando Porta

Alejandro Rofman
Federico Schuster

COORDINACIÓN TEMÁTICA

Alberto Binder

SECRETARIO DE REDACCIÓN

Martín Fernández
Nandín

PRODUCCIÓN

Paola Severino
Erica Sermukslis
Tomás Villar

CORRECCIÓN

Claudio M. Díaz

FOTOGRAFÍA

Sub [Cooperativa de Fotógrafos]

DISEÑO EDITORIAL

Alejandro Santiago

DESARROLLO Y DISEÑO DEL SITIO

Leandro M. Rossotti
Carlos Pissaco

Córdoba 2122, Facultad de Ciencias Económicas, Universidad de Buenos Aires. Ciudad Autónoma de Buenos Aires. Teléfono 4370-6135. www.vocesenelfenix.com / voces@vocesenelfenix.com



editorial

LA SEGURIDAD Y EL CONTROL SOCIAL

La seguridad es una arista fundamental para la consolidación de un sistema democrático; y como tal, es imprescindible que esté presente en el debate académico.

En el imaginario social, esta temática está fuertemente vinculada a la represión, es decir, a la búsqueda de la conservación del orden social a través del ejercicio del monopolio de la coacción física por parte del Estado.

Encarar este tema desde una perspectiva democrática implica el duro desafío de quitarnos de encima no sólo los prejuicios, sino también la pesada mochila de nuestra historia reciente, para mantenernos en la constante búsqueda de una sociedad más justa y equitativa que nos permita desarrollar nuestras actividades liberados del miedo.

El relieve y la vigencia que los derechos humanos han adquirido hoy en nuestro país deben incentivar la discusión y la investigación para aportar a la generación de un marco propicio para el sostenimiento de sus principios.

No es común que la academia se ocupe de esta temática, pero la defensa de los nuevos derechos individuales y colectivos que se van incorporando paulatinamente a nuestra vida, y que contribuyen a la consecución de una mejor sociedad, nos obliga, cada vez más, a pensar la complejidad de esta problemática y su relación con los intereses políticos, económicos y sociales de los grupos de poder que han ido consolidando, a través del tiempo, el control social que garantiza el mantenimiento de sus privilegios.

Este número de nuestra revista nos permite entonces abordar desde múltiples ángulos los distintos aspectos que hacen al tema de la seguridad. La convivencia de los derechos humanos ampliados con políticas diseñadas no para reprimir sino para garantizar la inclusión social y el ejercicio democrático de la comunidad debe ser el objetivo último. En este sentido, no debemos soslayar la responsabilidad que les cabe a los medios de comunicación que tras sus mezquinos intereses utilizan su indudable influencia en la opinión pública para simplificar la problemática, azuzando como mejor respuesta ante una situación violenta y traumática el endurecimiento de penas y la mano dura.

La necesidad de la participación de los ciudadanos en toda política de seguridad también es un desafío que debe ser aceptado y estimulado.

Desde luego, un tema central es el diseño de políticas preventivas de la violencia juvenil contemplando la complejidad y multiplicidad de factores que intervienen en un área tan sensible.

Avanzando en el debate, hay algunos aspectos que usualmente escapan a la idea de seguridad y que sin embargo están muy vinculados a la misma. Nos referimos a los importantes movimientos financieros que se utilizan para “legalizar” dinero proveniente de la delincuencia, el comercio ilegal, la elusión y evasión tributaria, la trata de personas y el tráfico de drogas.

Tampoco debemos dejar de considerar algunas realidades. La mayoría de las fuerzas de seguridad hacen lo posible por mantener e incrementar su cuota de poder y de autogobierno que les garantice un manejo discrecional de recursos. Por otra parte el aun limitado desarrollo económico, la pobreza y la insuficiente presencia del Estado son factores decisivos en los aspectos vinculados a la inseguridad. Así, la extrema pobreza es el caldo de cultivo ideal para el incremento de una delincuencia que no tiene ni las consecuencias ni la importancia de la de guantes blancos, pero que muchas veces es acompañada por niveles de violencia que afectan el estado de ánimo del conjunto de la población, fogueado hábilmente por ciertos medios.

De este modo, y fuera de toda ingenuidad, debemos tener presente que cada acción del Estado responde a los poderes de turno que, como bien sabemos, utilizan múltiples acciones para la construcción de un estatus social que atienda y preserve sus intereses.

Este número es una contribución al debate sobre la seguridad, muchas veces presentada de manera interesada como una circunstancia penosa que sólo se soluciona con viejas y fracasadas recetas. En nuestra opinión, de lo que se trata es de lograr un equilibrio entre la responsabilidad del Estado de garantizar la seguridad y la defensa de los derechos personales y colectivos de todos quienes formamos parte de la comunidad.

ABRAHAM LEONARDO GAK
(DIRECTOR)

por **ALBERTO M. BINDER**

Abogado UBA. Miembro de la Comisión Directiva del Instituto Latinoamericano de Seguridad y Democracia (ILSED)

EL ROMPECABEZAS DE LA SEGURIDAD DEMOCRÁTICA

DOS VISIONES CONTRAPUESTAS DEL MODELO DE SEGURIDAD Y SU VÍNCULO CON LA DEMOCRACIA SE ENCUENTRAN EN DISPUTA. EL RESULTADO DE LA MISMA DETERMINARÁ LA POSIBILIDAD DE ALCANZAR UN HORIZONTE DE INCLUSIÓN SOCIAL. LA PLANIFICACIÓN E INTEGRACIÓN DE MEDIDAS PREVENTIVAS, DISUASIVAS Y REACTIVAS ES CLAVE PARA LOGRARLO.





Se ha dedicado este número de la revista a uno de los problemas que más dificultades genera al presente desarrollo de nuestra democracia. No sólo porque el estado actual de nuestras sociedades muestra dificultades en el manejo general de la violencia, acrecentando incluso algunas de los motivos que históricamente la han explicado –exclusión, desigualdad, prepotencia, marginalidad, abuso de los poderosos, hacinamiento–, sino porque existe una cultura de la apología de la violencia que se transmite cotidianamente por los medios masivos de comunicación o, si no es apología, se trata de una manera frívola de presentar la muerte, los daños, la guerra y otros fenómenos brutales que, extrañamente, los hemos convertido en diversión.

Nadie duda de que el problema de cómo construir una convivencia segura, esto es, pacífica, tolerante frente a la diversidad y respetuosa de los derechos de cada uno, es una de las tareas más difíciles que deben encarar los países de la región latinoamericana. Ello implica tanto nuevas miradas sobre la sociedad, que funden nuevas formas de gestión de los conflictos, como la rápida construcción de las herramientas indispensables para el con-

trol de la criminalidad en una sociedad democrática. Si aspiramos a un horizonte de inclusión social debemos aceptar que el aumento de los niveles de conflictividad es algo necesario y positivo, dado que son muchas las nuevas voces que se suman al concierto democrático. Pero, a la vez, si no dotamos a nuestros sistemas políticos de complejas herramientas para acompañar esa conflictividad, entonces la posibilidad de que se instalen nuevas formas de abuso de poder o de violencia puede incrementarse. La urgencia de las nuevas políticas de seguridad se fundamenta en la necesidad de evitar dos fenómenos que se encuentran a la vista: por un lado, la sociedad violenta, que socava las bases elementales de la convivencia democrática; por otro, la democracia autoritaria, que renuncia a muchas de sus ideas elementales.

Pese a esta urgencia, todavía compiten en nuestra región dos modelos de política de seguridad que son antagónicos en muchas de sus dimensiones y que responden a visiones muy diferentes, tanto del problema como de las soluciones admisibles. En el caso de la Argentina, el debate se ha tornado transparente y la experiencia de las acciones y reacciones de casi una década han cristalizado en dos versiones políticas, sin que todavía ninguna haya podido adquirir predominio sobre la otra. En otros países, el debate no es tan claro y las tendencias a un modelo de militarización encubierto (incluso bajo la fraseología de “seguridad democrática”) sigue siendo un peligro más que concreto. Es importante, pues, caracterizar en sus líneas directrices a ambos modelos, de modo tal que el debate sea explícito, las ofertas electorales más claras y los mecanismos de control sobre los resultados más eficaces. Creo que es útil comenzar a establecer los puntos centrales en los que estas posiciones mantienen diferencias esenciales.

La urgencia de las nuevas políticas de seguridad se fundamenta en la necesidad de evitar dos fenómenos que se encuentran a la vista: por un lado, la sociedad violenta, que socava las bases elementales de la convivencia democrática; por otro, la democracia autoritaria, que renuncia a muchas de sus ideas elementales.

En primer lugar, el modelo que provisionalmente llamaría *populismo penal* considera que los problemas de seguridad son, antes que nada, una cuestión policial. Que se trata, en definitiva, de darle capacidad, autonomía y respaldo político a la institución policial para que ella, *al modo policial*, provea seguridad a la población y enfrente el control de la criminalidad. Ese modelo es el que se ha desarrollado con preeminencia hasta ahora y funda lo que hemos llamado las “estrategias de doble pacto”, es decir, un primer pacto de la dirigencia política con la policía y un segundo pacto de ella con sectores de la criminalidad que puedan cumplir funciones de control sobre otros sectores criminales o autorregulen la criminalidad y la violencia. Ya he señalado en otros escritos que esa estrategia no sólo es indeseable sino que se ha vuelto imposible de sustentar en el tiempo. Para el segundo modelo, que llamaría, el *modelo de seguridad democrática* –aunque esta denominación necesita mayor reflexión y precisión– la política de seguridad es más amplia, compleja e integral, se desarrolla a través de todo un sistema de instituciones, que deben ser *gobernadas por la dirigencia política*. La institución policial cumple una función importante dentro del sistema de seguridad pero *no se le debe encargar el diseño ni el gobierno de la política de seguridad*. Para eso están las nuevas estructuras del Estado (ministerios de Seguridad, más allá de los distintos nombres) que se busca crear en la región. En el primer modelo, la seguridad gira alrededor de la policía; en el otro la policía se integra a una política de seguridad más amplia gobernada por la dirigencia política y sometida al escrutinio democrático. Esto es lo que llamamos el gobierno del sistema de seguridad, condición esencial de la política de seguridad democrática.

En el modelo del “populismo penal”, las libertades públicas son concebidas, en última instancia, como un obstáculo, como un menoscabo técnico que hay que tratar de superar o, finalmente y con disgusto (disgusto que se deja traslucir), someterse a él cuando no queda más remedio. En el fondo una mera concesión. En el segundo modelo, las libertades públicas son, en definitiva, lo que se busca proteger con la política de seguridad y ellas se manifiestan en el ejercicio respetado de los derechos, incluidos los derechos ante los tribunales y las fuerzas de seguridad. El primer modelo, aunque ya no lo diga francamente, mantiene la tendencia a la militarización, que se expresa tanto en la forma de las organizaciones policiales como en el lenguaje del “combate” a la delincuencia y, más grave aún, con la incorporación de los Ejércitos a la tarea de seguridad. Los sostenedores del modelo populista o demagógico se piensan y se presentan como *representantes del miedo social* y buscan convertir ese miedo en una retórica de mano dura que, en los hechos, implica siempre más poder para la policía y formas de control informal sobre sectores específicos a los que se identifica como portadores de un mal; en el segundo modelo se reconoce la complejidad y legitimidad de la demanda ciudadana por mayor seguridad como una reivindicación de la vida pacífica, pero se pretende construir un diálogo con la sociedad que no se sustente en el miedo y la transferencia de poder hacia sectores armados, sino en la comprensión de las causas, la enormidad de las dificultades de administración de las sociedades modernas, convocando también al debate y la participación de distintos sectores sociales, en particular en el control de las fuerzas de seguridad (foros de participación ciudadana). De la mano de la apelación al miedo social (las industrias del miedo) el populismo sostiene la *demagogia punitiva*, es decir, el recurso a un aumento de penas que sólo se cumple parcialmente, no muestra efectividad y ha provocado la *degradación de las cárceles*. El segundo modelo plantea la *efectividad real* de los instrumentos, medidos por su capacidad para lograr resultados permanentes y no meramente simbólicos ni engañosos.

En el modelo del populismo penal se sostiene que la policía y otras instituciones deben ser apoyadas emocional y políticamente y no se debe utilizar la transparencia para exponerlas. En el modelo de seguridad democrática se entiende que el control es una herramienta central en la ejecución de las tareas de seguridad, en especial las policiales, y que la transparencia es también una herramienta útil en la construcción de la paz comunitaria y de la legitimidad de las fuerzas de seguridad. De la mano de lo anterior, en el modelo del populismo penal se entiende que es imposible de evitar niveles altos de corrupción policial y es preferible acompañar con impunidad esa situación antes que generar malestar en la policía o “debilitarla” ante la sociedad. En el segundo modelo se entiende que la corrupción no sólo es inadmisiblesino que hoy es el principal obstáculo para una verdadera profesionalización de la policía, que es el reclamo principal de muchos cuadros de esa institución y el verdadero futuro de las instituciones policiales. Se entiende, en el primer modelo, que la autoridad policial depende del respaldo político, aun en casos de abuso y corrupción; en el segundo modelo se sostiene que la autoridad policial depende de su eficiencia y profesionalización.

En el modelo del populismo se concibe el control de criminalidad, antes que nada, como *combate* contra el delito “callejero”, en particular, el producido por ciertos sectores sociales (jóvenes, varones, pobres); el segundo modelo se orienta a desarmar fenómenos estructurados (mercados ilegales, pandillas, interacciones regulares violentas, etc.) presentes incluso en lo que llamamos “delincuencia común”. Ello lleva a una integración más elaborada y planificada de las medidas preventivas, disuasivas y reactivas, pensadas no en abstracto sino en relación a cada uno de los fenómenos criminales.

Los trabajos que presentamos en este número buscan, precisamente, expandir la visión de los problemas de la seguridad, vista desde la dimensión democrática. Ya sea mostrando con claridad las dos visiones, indicando nuevos temas que en el primer modelo no aparecen como temas de “seguridad” (delincuencia financiera, seguridad privada, mercado de armas, etc.), mostrando la necesidad de construir nuevas y eficaces herramientas para el planeamiento (en particular nuevos sistemas de información) o mostrando los arquetipos y prejuicios que nos llevan a repetir formulas gastadas en la

En el modelo de seguridad democrática se entiende que el control es una herramienta central en la ejecución de las tareas de seguridad, en especial las policiales, y que la transparencia es también una herramienta útil en la construcción de la paz comunitaria y de la legitimidad de las fuerzas de seguridad.

Hoy la criminalidad hay que verla mucho más como un tipo de negocio (de allí los vínculos con nuevas formas del capitalismo), antes que con los viejos arquetipos de la desviación social o el déficit de adaptación “moral” de los sectores desventajados de la sociedad.

respuesta a conflictos realizados por jóvenes. Se trata de brindar materiales para una discusión más amplia y profunda de un tema difícil. En particular porque los propios sectores “progresistas” han quedado atrapados en una visión según la cual la solución del problema pasa por la resolución de situaciones de inequidad o pobreza, como si la violencia o el delito fueran acciones que cometen los pobres. Claro que sectores vulnerables son captados por los mercados criminales, y brindarles oportunidades de trabajo y educación impide o dificulta su reclutamiento, pero esos mercados nada tienen que ver con la pobreza y están en manos de personas que realizan enormes ganancias. Hoy la criminalidad hay que verla mucho más como un tipo de negocio (de allí los vínculos con nuevas formas del capitalismo), antes que con los viejos arquetipos de la desviación social o el déficit de adaptación “moral” de los sectores desventajados de la sociedad.

A grandes rasgos estas son algunas de las principales diferencias de las dos visiones que hoy compiten en nuestro país. Lo que se trata de exponer es que, más allá de la precisión de las caracterizaciones, *se encuentran en disputa dos visiones muy distintas del modelo de seguridad y su vínculo con la democracia*. La democratización es un proceso más lento de lo que quisiéramos, que va pasando por distintos sectores de la vida social e institucional. Se trata, en definitiva, de democratizar la política de seguridad y ello no se logra simplemente con sustentar valores democráticos sino mediante una profunda renovación de las herramientas, concepciones y técnicas propias de la política de seguridad.

A partir de allí, podremos tener política de seguridad democrática de derecha o de izquierda (en las múltiples combinaciones posibles) *pero no existe política de seguridad democrática si se prescinde de las condiciones de transparencia, control, dirección política, debate público y eficacia técnica, propias de toda política pública democrática*.

En ese sentido, el modelo del populismo penal, que pretende girar sobre la autonomía policial y la demagogia punitiva, no permite la democratización de esta área y mantiene las estructuras heredadas de un pasado autoritario; el segundo modelo nos permite debatir ideas y concepciones sustantivas diferentes acerca de *cómo gobernar el sistema de seguridad y construir políticas de seguridad*. Por suerte existen ideas diferentes en la sociedad acerca de cómo llevar adelante casi cualquier tema. Los ciudadanos serán finalmente quienes elijan los distintos modos de llevar adelante una política de seguridad democrática. Pero en estos momentos el desafío central es que esas ideas realmente se discutan y se ejecuten con las herramientas que las democracias republicanas, sometidas al Estado de Derecho, nos exigen y abandonemos definitivamente el recurso al miedo, a la destrucción de los lazos comunitarios, a la violencia sin control, a la brutalidad o la exclusión que, provengan del Estado o de la misma sociedad, siempre han sido las principales causas de la inseguridad.

por DANIEL O. CUENCA

Abogado. Especialista en Derecho Penal, Profesor Pro- titular de Derecho Procesal Penal en la UCA y Adjunto de la misma materia en la UNR. Profesor estable de posgrado en distintas universidades del país. Ex Ministro de Seguridad de la provincia de Santa Fe (2007-2009)

ESTADO DÉBIL E INSEGURIDAD UNA CUESTIÓN A RESOLVER

LOS ORGANISMOS DEL ESTADO ENCARGADOS DE LA SEGURIDAD PÚBLICA MUESTRAN UN ALTO GRADO DE DEBILIDAD, TANTO POR LA ESCASA CAPACITACIÓN COMO POR LA AUSENCIA DE CONDUCCIÓN POLÍTICA, O LA FALTA DE PLANIFICACIÓN. ES CADA VEZ MÁS URGENTE ENTENDER EL FENÓMENO EN SU COMPLEJIDAD, PARA AVANZAR EN SU RESOLUCIÓN.





La pregunta que nos debemos contestar es precisamente lo contrario al título sugerido más arriba, esto es, si nos encontramos con un Estado fuerte y preparado para enfrentar, tratar, y disminuir los actuales problemas de inseguridad. Seguramente, la respuesta no será fácil si advertimos algunas cuestiones que son indispensables resolver previamente. Con las limitaciones lógicas en su extensión, el objeto de este artículo pasa por plantear (por lo menos) algunas de las particularidades que demuestran, a mi modesto entender, la debilidad del Estado en el tratamiento de la seguridad.

- En primer lugar, resalto una clara **debilidad** acerca del **conocimiento** sobre la temática de seguridad y a su vez, estrechamente ligado a ello, una clara falencia en la **gestión** gubernamental en general. En relación con lo primero, es oportuno manifestar que la profundización y discusión sobre los problemas de inseguridad no tienen en nuestro país más de veinte años, lo cual aclara acerca de la escasa capacitación y real comprensión del fenómeno. Así entonces, debatimos la cuestión cuando ocurre un hecho trágico que amerita el reclamo, fuerte e impredecible, y la respuesta, débil y esperable, tal como viene sucediendo en una cantidad considerable de casos.

En esta ausencia de conocimiento, mucho tiene que ver, por un lado, el eludir su tratamiento apelando a fórmulas fáciles, y por otro, la ausencia de verdadero conocimiento científico que pueda incorporar el ciudadano como herramienta de discusión y/o definición acerca del tema. Afortunadamente en los últimos años muchas de las universidades de nuestro país han desarrollado cursos y carreras diseñadas por especialistas que ayudarán a la formación del saber básico y, principalmente, a la formación de dirigentes capaces de intervenir en el desarrollo de políticas adecuadas. Igualmente, y quizás a modo de reproche, es escaso el conocimiento que el académico traslada, sea personalmente en una función o a través de su asesoramiento, a la función pública, privando a la ciudadanía del conocimiento serio que la investigación universitaria supone.

En cuanto al segundo cuestionamiento en relación con las falencias en la gestión, debo advertir que el dirigente político, en cualquier cargo, amén de desconocer teórica y muchas veces prácticamente el tratamiento de la seguridad, comete el error común e histórico de seguir los consejos del funcionario policial amigo o de turno; es consabido que para muchos el problema de la inseguridad se resuelve desde la órbita de mejoramiento de la

El dirigente político, en cualquier cargo, amén de desconocer teórica y muchas veces prácticamente el tratamiento de la seguridad, comete el error común e histórico de seguir los consejos del funcionario policial amigo o de turno.

policía, dándole preponderancia en la solución al sector que muchas veces es parte del problema. Limitar la cuestión de la inseguridad a un problema policial es de una ignorancia preocupante que nos debe alarmar cuando la observamos en el dirigente político que la esgrime a modo de escudo y escondiendo su propia responsabilidad en la cuestión.

Ello derivará seguramente en una gestión gubernamental donde se deje conducir autónomamente a la policía, que se redacten leyes en apariencia “duras” y de escasa trascendencia práctica, que no se estudien las causas que originan la criminalidad, que se entienda que es un problema separado de lo social, se busquen soluciones exclusivamente penales, y que no se produzcan planes a mediano y largo plazo. En síntesis, escaso conocimiento y gestión superflua llevan inevitablemente a un débil dirigente, quizá gobernante, que seguramente no dará respuesta estatal al tema de la seguridad. Si a su vez le agregamos el factor de conveniencia partidista, el miedo personal, el poco rédito político que brinda el cargo en el área, y la falta de una visión de diálogo permanente que desemboque en una política de Estado, es fácil sostener un pesimismo en avizorar un cambio en las políticas de seguridad.

- En segundo lugar, fácil es de advertir la **debilidad** del Estado en cuanto a la **estructura** básica con que poder enfrentar el fenómeno. Si nos referimos a los medios con que cuenta la institución policial, advertiremos una marcada precarización (con puntuales excepciones) no sólo en los medios con que cuenta sino también en los métodos que utiliza y en la formación y capacitación de su personal, cuestiones que conspiran contra una eficacia en el funcionamiento del segmento. Si a esto le agregamos la ausencia de una conducción política en la institución, el problema se limitará a discutir cuántos patrulleros o policías necesitamos para la “solución” de la inseguridad, tal como podemos apreciar diariamente en los reclamos y en las

Si nos referimos a los medios con que cuenta la institución policial, advertiremos una marcada precarización (con puntuales excepciones) no sólo en los medios con que cuenta sino también en los métodos que utiliza y en la formación y capacitación de su personal, cuestiones que conspiran contra una eficacia en el funcionamiento del segmento.

respuestas estatales. Esto no quita que se deba, desde un marco operativo, estar a la altura de una fuerza debidamente preparada desde lo estructural y profesional, para con ello elaborar estrategias adecuadas a los tiempos que corren. Problemas como el narcotráfico no se solucionan con más policías sino con planificación gubernamental que comprende no sólo al área de seguridad.

Por otro lado, tampoco colaboran los servicios de justicia criminal, muchos de los cuales se encuentran colapsados y con una falta de respuesta alarmante. Sistemas procedimentales perimidos en el tiempo, inadecuados planes de política criminal, no son sino la muestra del desinterés que durante mucho tiempo se tuvo por la Justicia penal, la cual pareciera que desde siempre tuvo como destinatario al vulnerable que habita nuestras cárceles. Un sistema judicial que se nos muestra poderoso para el débil y, a su vez, débil para el poderoso. La falta de respuesta judicial o, en su caso, la respuesta tardía, son cuestiones que debe tener en cuenta el dirigente político como causas de alteración de la paz social pues, al no funcionar el modo civilizado de resolución de conflictos

Las llamadas direcciones de "Asuntos Internos" no deben depender de las fuerzas de seguridad sino de las máximas autoridades políticas del ministerio, y a su vez, mantener un adecuado contacto estratégico con el Ministerio Público Fiscal a los efectos de la efectividad en las investigaciones al personal involucrado.

como es el recurrir al servicio de justicia, el ciudadano se ve tentado a optar por la resolución propia y personal del conflicto que lo aflige. El creciente uso de armas en defensa propia es ejemplo claro de desconfianza hacia el sistema de seguridad así como también al de justicia estatal.

Por último, no debemos dejar de referirnos al aspecto que muestra la debilidad en las estructuras existentes y que es el funcionamiento de nuestras cárceles. Alejados de la premisa idealista de "readaptación o reinserción", la cual de ser pasible de intentar, en nuestro país sólo se limita a aquel que ha sido condenado, dejando de lado la inmensa mayoría de alojados que lo están "preventivamente" a la espera o no de una sanción. Esta metodología, que claramente se enrola en una idea retribucionista de la pena, nada ayuda a contener el factor de criminalización que es la permanencia en una cárcel, cooperando concretamente en la creación de condiciones adecuadas para la criminalidad y no para lo contrario. Lugares insalubres, hacinamiento, violencia intramuros, falta de políticas penitenciarias adecuadas para la contención y superación de los internos, uso de dependencias policiales como prisiones, son ejemplos suficientes para mostrar que el Estado se muestra impotente ante una realidad que por su crudeza lo supera ampliamente.

- En tercer lugar, sostengo que existe una clara **debilidad** en los aparatos de **control** del Estado que deben auditar las instituciones dedicadas a la seguridad. Para ello es necesaria en primer lugar la creación de los órganos respectivos para el caso de que no los hubiere; de existir, los mismos deben ser conducidos por gestores políticos que nada tengan que ver con las instituciones a las cuales deben controlar. Las llamadas direcciones de "Asuntos Internos" no deben depender de las fuerzas de seguridad sino de las máximas autoridades políticas del ministerio, y a su vez, mantener un adecuado contacto estratégico con el Ministerio Público Fiscal a los efectos de la efectividad en las investigaciones al personal involucrado.

Ejemplos de complicidades entre personal de seguridad y bandas, de zonas liberadas, de apremios ilegales, así como también otros a distinto nivel institucional y que evitarían delitos futuros, como ser la habilitación de locales donde pueda existir trata de personas, o el funcionamiento irregular de servicios públicos y sus desenlaces fatales, el fenómeno del deporte y el "barra brava", son muestras entre muchas de situaciones diarias en donde existe una altísima sospecha de corrupción, y en las cuales, de no mediar una decisión política fuerte mediante la cual se instrumenten mecanismos de contralor serios y confiables, el delito le seguirá ganando la batalla al Estado y su ficción de control, en desmedro de la sociedad toda.

- En cuarto lugar debo mencionar que, seguramente influido por algunas de las causas mencionadas en los análisis anteriores, existirá una clara **debilidad en las respuestas** con que se pretende enfrentar el fenómeno. En efecto, de la lectura de la realidad política, fácil es advertir que una gran parte de las respuestas estatales ocurren a posteriori del hecho criminal que motiva la decisión gubernamental. Es decir, se responde ante el "espanto", ante el clamor social, ante el reclamo político, en otras palabras, muchas de las decisiones en materia de seguridad obedecen a una reacción ante un hecho que debió o pudo razonablemente preverse, se busca aunque tardíamente darle una respuesta, lo que no significa que sea una solución.

Se responde ante el “espanto”, ante el clamor social, ante el reclamo político, en otras palabras, muchas de las decisiones en materia de seguridad obedecen a una reacción ante un hecho que debió o pudo razonablemente preverse.

Así entonces, es dable observar la toma de decisiones apresuradas, fragmentadas, no focalizadas, a veces personalizadas, todas las cuales llevan a un estado de seguridad y alivio inmediato que empieza a declinar apenas estas medidas dejan de operar. Es común escuchar en muchos responsables de la seguridad que se “aumentará el patrullaje”, se incorporarán más efectivos, se comprarán más vehículos, reiterando respuestas tradicionales que en algunos casos serán necesarias, pero que no terminarán resolviendo el tema. De igual manera cuando se reemplazan efectivos cuestionados o ineficaces, buscando responsabilizarlos de determinados acontecimientos.

Estas decisiones tradicionales a veces chocan contra otras que, pensadas distintas, podrían dar un mejor resultado, por caso, la organización de un centro deportivo en un lugar con menores en riesgo versus patrullaje y observación constante de los mismos. Para ello habría que rechazar la idea de que es más fácil atacar al delincuente que a sus causas, y sostener por el contrario la postulación de políticas a futuro que apunten precisamente a esto último.

A su vez, tampoco debo dejar de mencionar la responsabilidad del legislador en las respuestas ante los problemas de inseguridad. Medidas como recortes en las excarcelaciones, aumentos de pena, derogación o inclusión de figuras penales con fundamento en algún hecho notorio, omisión en el tratamiento de algunas cuestiones de vital importancia, como por ejemplo el régimen penal del menor, son

reacciones o posturas ante problemas públicos que buscan demostrar, aun en forma anárquica al resto del sistema que se “hizo algo”. La abundante creación de figuras penales, muchas totalmente simbólicas que no tendrán quizá nunca una aplicación real, son estrategias que no apuntan a una política de fondo y a largo plazo, sino a salidas transitorias escasamente satisfactorias.

Podríamos continuar con el detalle de otras cuestiones que hacen a la idea de un Estado débil para afrontar el tema seguridad, pero no es la idea de este artículo agotar el análisis del punto, sino poner de relieve tal situación para que podamos debatir la cuestión y se puedan ensayar propuestas de cambio. Creo, sí, que ninguna de ellas podrá asumirse sin previamente tomar la decisión política de involucrarse en el tema, el cual debe partir primariamente del municipio, que es quien mejor conoce la necesidad del vecino, en un marco participativo conjuntamente con la provincia y Nación. La creación de una política de Estado que incluya y no excluya, y a su vez, que no sea un ensayo partidista, es un desafío del dirigente de hoy. Contar con información confiable y con participación ciudadana a los efectos de provocar un enfoque multiagencial de todas las esferas del Estado en procura de modificar la actual situación es un deber político de nuestros días.

Concluyo parafraseando a dos pensadores argentinos: es indispensable evitar ser “*un país al margen de la ley*”, pero sin conformarnos con el “*atroz encanto de ser argentinos*”.

por **NICOLÁS RODRÍGUEZ GAMES**

Licenciado en Ciencia Política. Profesor de la UNQui y de la UNLa. Investigador del ILSED.

por **SANTIAGO FERNÁNDEZ**

Licenciado en Ciencia Política (UBA). Profesor de la UNLa. Investigador del ILSED.

EL PROBLEMA DE LA INSEGURIDAD NO EXISTE

LAS DEFINICIONES ACTUALES DEL PROBLEMA DE LA INSEGURIDAD LIMITAN Y CONDICIONAN LAS ALTERNATIVAS DE POLÍTICAS. PARA AVANZAR EN UN ABORDAJE EFICAZ ES NECESARIA UNA DISCUSIÓN SERIA Y PROFUNDA ACERCA DE LA DEFINICIÓN DEL MISMO, QUE POSIBILITE INTERVENCIONES DE CORTO, MEDIANO Y LARGO PLAZO





La Argentina atraviesa un proceso en el que confluyen incrementos en los índices delictivos, en la conflictividad social y en el temor ciudadano. La inseguridad tiene una relevancia social indiscutible dado que es percibida por la ciudadanía como la principal preocupación. En este contexto, el oscurantismo gubernamental vigente –que sostiene la “audaz” e increíble estrategia de no publicar la estadística criminal desde 2008– y las comparaciones tramposas con otros países intentando minimizar la situación, pretenden tapar el sol con las manos.

Frente a esta situación, ¿por qué afirmar que el problema no existe? Una perspectiva de análisis desde las políticas públicas permite comprender que una situación de insatisfacción social con el *statu quo* en determinado sector de política no implica la existencia de un único problema como realidad tangible sino que, por el contrario, supone la emergencia y manifestación de distintas interpretaciones de tal situación.

La inseguridad, como todo problema público, no es un hecho objetivo sobre el que se pueda elaborar un único diagnóstico. Se trata de una construcción realizada por diferentes actores que interpretan la situación en función de sus intereses, valores y percepciones y que luchan por incorporar en la agenda gubernamental su propia definición, para que en base a la misma se elaboren políticas. En este sentido, no existe un único problema de inseguridad sino que coexisten distintas definiciones del mismo sostenidas por diferentes actores o coaliciones de ellos, quienes enfatizan determinadas dimensiones del problema, optan por atribuir su causalidad a ciertas variables explicativas y promueven algunas alternativas de política para su abordaje. Es decir, cada actor usará diferentes criterios para interpretar y evaluar los “hechos” o “situaciones” con los que se enfrenta.

La inseguridad, como todo problema público, no es un hecho objetivo sobre el que se pueda elaborar un único diagnóstico. Se trata de una construcción realizada por diferentes actores que interpretan la situación en función de sus intereses, valores y percepciones y que luchan por incorporar en la agenda gubernamental su propia definición, para que en base a la misma se elaboren políticas.

Un ejemplo para comprender que los problemas “no existen” sino que “se construyen” son las distintas interpretaciones posibles acerca de la corrupción policial. Algunos sostienen que se trata de un problema salarial de la policía. La alternativa de política en función de esa interpretación está relacionada con la recomposición de los sueldos. Para otros, el problema es educativo y como alternativa de política sugieren una reforma de los institutos o academias policiales. Por su parte, hay quienes sostienen que se trata de pocos o ineficientes controles, por lo que hay que mejorarlos o intensificarlos. Por otro lado, hay actores que consideran que el problema de la corrupción obedece a las necesidades de sostener el funcionamiento cotidiano de la policía. Según esta visión, el dinero de la corrupción no termina únicamente en los bolsillos de comisarios corrompidos sino financiando las

actividades rutinarias de la policía. La alternativa de política será dotar de los recursos necesarios a la policía. Otros sostienen que el problema encuentra sus causas en unas “pocas ovejas negras”. Son esas personas y no la institución las que explican la corrupción policial. Las purgas selectivas son la solución. Por último, y en contraposición a la postura anterior, hay actores que argumentan que el problema es eminentemente organizacional. La causa del problema no son “los policías” sino “la policía” así como está configurada. Se pasa de la purga quirúrgica a una reforma policial estructural como alternativa de política.

Así, ante una misma situación (“la corrupción policial”) las distintas interpretaciones de la misma (es decir, las distintas definiciones posibles del problema) conducen a caminos diferentes. Por eso, en políticas públicas se sostiene que “quien define es quien decide”. Al respecto, en la actualidad se observan tres formas alternativas de definir el problema de la inseguridad, y a partir de las cuales se elaboran políticas:

“Una cuestión de fuerza”

Una de las interpretaciones más instaladas en el discurso público del problema de la inseguridad es que la misma está relacionada con la debilidad estatal en tres sentidos: la debilidad de las leyes, la debilidad la policía y la debilidad de la política (en términos de falta de liderazgo y voluntad).

Así, sanciones muy blandas para los delincuentes, policías débiles que no imponen respeto y políticos sin la firmeza requerida son interpretadas como las principales causas del problema. En consecuencia, debe abordarse el mismo endureciendo las penas, alentando una policía “brava” y con la intervención mesiánica y voluntarista de un político corajudo que, con cara de malo y apretando el puño, ponga las cosas en orden. El uso del lenguaje bélico para aparentar dureza (con palabras como “combate, ataque, tropas, aspirantes, reclutas”) va de la mano de estas iniciativas.

Según el actor que lo sostenga, se pondrá más o menos énfasis en alguna de estas causas y sus alternativas de política. La primera alternativa de toma de posición consiste en proponer un aumento de las penas y apostar al encierro como recurso, con frases del estilo “que se pudran en las cárceles” o “pena de muerte ya”. La segunda visualiza a la policía como parte importante de la solución y sugiere darle más poder: más hombres, más patrulleros, más competencias, más discrecionalidad. Un ministro llegó a prometer “...mejoraremos la potencia de fuego de los cuadros policiales...”. Una tercera, por su parte, propone la intervención del superhéroe que tiene el poder para “luchar contra el enemigo”. Se presenta como la mismísima solución al problema prometiendo “voy a erradicar la inseguridad”, “tengo un plan”, “si gano bajo el delito un 30 por ciento”. La soberbia voluntarista al momento de definir el problema conduce a minimizar sus causas, sus dimensiones, su contexto y su historia.

Se trata de respuestas simples y oportunistas para un fenómeno complejo, que no profundizan en las causas estructurales y se concentran en intervenir

sobre los efectos. Sin embargo, resultan muy funcionales en la competencia por los votos y la legitimidad, ya que pueden ser comprendidas fácilmente y generan empatía en “el vecino” que necesita tener la sensación de que se puede hacer algo rápido y tangible.

Esta definición del problema es sostenida por actores que creen que la solución está en el poder fáctico y simbólico del aparato coercitivo del Estado. Incluso, el sentido común que se ha construido en torno a estos temas abona esta interpretación relacionada con la “debilidad”. Algunas frases repetidas hasta el cansancio como “entran por una puerta y salen por la otra”, “los derechos humanos son solamente para los delincuentes”, “quien mata tiene que morir”, “los ladrones están mejor armados que la policía”, “meterles bala a los delincuentes”, o “esto con los militares no pasaba”, son indicativas de ello.

“Una cuestión ajena”

Otra forma clásica de construir el problema ha sido la de definirlo como si no hubiera posibilidad de hacer algo al respecto. Algunos actores políticos han optado por interpretar el problema identificando como responsable del mismo al accionar de otro actor político o poder estatal que escapa a sus márgenes de maniobra. Así, gobernadores, intendentes y comisarios han declarado tener las manos atadas, no conseguir las leyes necesarias desde el Parlamento, sufrir las consecuencias del garantismo judicial, no poder hacer nada sin el traspaso de la policía, o no contar con los recursos necesarios.

Definiendo de esta forma al problema de la inseguridad, no hay nada o poco para hacer desde el lugar de la “víctima”. Y ¿qué se puede pedir a una víctima? Lo único que puede hacer es dar su testimonio, recurriendo a la advertencia o la denuncia como alternativa de política.

De esta manera, con las encuestas de opinión en la mesa, ciertos actores han optado por presentar el problema como si estuviese fuera de sus posibilidades de acción, independientemente de las propias competencias y capacidades.

“Una cuestión social”

Otros sectores, generalmente aquellos que integran el espectro ideológico del progresismo, han definido el problema de la inseguridad poniendo el foco en las causas estructurales del delito y la violencia, y supeditan su solución a la mejora de las condiciones sociales. Según ellos, esta es la alternativa de política para resolver “de raíz” el problema de la inseguridad. Sostienen que “educación es seguridad”, “agua potable es seguridad”, “la asignación universal por hijo es seguridad”. Se confía, como alternativa de política, en que la inversión social producirá en el largo plazo sociedades con menores niveles de conflictividad y violencia.

Esta forma de construir el problema no explica qué hacer en el “mientras tanto” sobre las consecuencias y manifestaciones de la criminalidad. En este marco, la única recomendación para la coyuntura es que la policía debe ser considerada como parte del problema: son corruptos, abusivos y tienen complicidad con el delito, es más, lo regentan. Se piensa que frente a la “crisis”, la salida no está por ahí, y se sugiere que se deben esperar los resultados de la inversión en políticas sociales.

Desde esta visión, en seguridad, hay que esperar que mejoren las condiciones sociales, la distribución o la equidad y no hay nada para hacer sobre las policías, las cárceles, o la prevención social. Es como dejar de invertir en planes sociales con el argumento de que a largo plazo todo se solucionará con el empleo.

Un camino posible

No faltan políticas. Por un lado, nadie puede dudar de que abundan políticas que conciben la inseguridad como una cuestión de debilidad normativa o policial. ¿Puede sostenerse que no ha habido compras de patrulleros o aumento de penas? Por el otro, tampoco han faltado políticas elusivas, ya sean basadas en la adjudicación de responsabilidades a terceros o en la confianza en las políticas sociales en términos de seguridad futura. Frente a la recurrente demanda de políticas de seguridad es necesario advertir que si algo no faltaron fueron políticas de “restauración del orden” y políticas “de escape”.

Lo que faltan son definiciones del problema de la inseguridad que conduzcan a políticas eficientes. Las construcciones del problema vigentes han llevado a la situación actual, ya sea cuando el problema fue concebido en términos de debilidad y derivaron en *slogans* de más penas y más policías, cuando se especula con la victimización, o cuando se confía en que la inversión social derrame seguridad a largo plazo sin propuestas sobre cómo abordar los efectos contemporáneos de la criminalidad.

No hay que empezar por las soluciones sino por el problema. Se debe construir una definición del problema que se aparte de las actuales y posibilite intervenciones de corto, mediano y largo plazo. No es consuelo para el temor de hoy la hipotética tranquilidad de mañana, como consecuencia de la generosa agenda social. Para los delitos y el miedo de este tiempo hay que definir el problema de

tal forma que sea posible intervenir en el “ahora” desde las áreas específicas de seguridad pública, más allá del intento de transformar la estructura social desde otros ámbitos del Estado.

Como carta de navegación en el intento por formular este problema, puede resultar útil tener en consideración cinco referencias:

1 La inseguridad tiene una dimensión objetiva y otra subjetiva de las cuales debe dar cuenta la definición del problema. Distintos estudios demuestran que no hay una correlación directa entre el miedo y la inseguridad objetiva. En consecuencia, la construcción del problema debe contemplar una definición del mismo para la dimensión objetiva y otra para la subjetiva, con sus respectivas alternativas de intervención. No sólo es importante lo que sucede sino lo que se percibe que está sucediendo. En este punto, no puede soslayarse la gravitación que tienen los medios masivos de comunicación y su influencia en la opinión pública. En un contexto de competencia por los puntos de rating y el beneficio económico, su metodología consiste en invocar “periodismo puro e independiente” mientras apelan a la emoción para generar empatía con la víctima, agresividad con los delincuentes, y crítica de la actuación de las instituciones estatales. Por todo esto, es imprescindible formular políticas que den respuesta al temor a la inseguridad considerando estas dimensiones.

2 Para construir una nueva definición del problema de la inseguridad hay que incorporar conocimiento, pero la definición del problema no es sólo una tarea técnica, es una cuestión política. No cabe duda de la importancia del conocimiento frente a problemas públicos que se han vuelto cada vez más complejos en relación con su escala, variabilidad e interdependencia. En estos casos, el aporte de los saberes es fundamental para su comprensión y abordaje. Por su parte, el conocimiento también ocupa un papel clave para avalar la nueva definición del problema, es decir, la importancia de los datos como insumo para la argumentación y la persuasión. Sin embargo, los da-

tos por sí solos no permiten construir el problema. Los diferentes actores competirán en la arena política por intentar imponer su definición del mismo y ello será objeto de conflictos y disputas de poder.

3. En la definición del problema de la inseguridad son tan importantes sus causas como sus consecuencias. Intuitivamente se supone que las políticas que abordan los efectos son reactivas e ineficientes mientras que las que atacan las causas son superiores porque son planificadas y duraderas. Sin embargo, es importante definir el problema complementando ambos aspectos, ya que por sí solo “el garrote” es ineficiente, pero no es posible concebir políticas de seguridad prescindiendo del mismo. El abordaje de las causas y las consecuencias del problema debe realizarse siempre contextualizándolo y considerando su historia.

4. La construcción del problema de la inseguridad tiene que articular una dimensión sustantiva y otra instrumental. Es habitual que frente a una crisis de seguridad los políticos recurran a asesores pidiendo soluciones. Comúnmente se llevan como respuesta otro problema: “Con esta policía no podés”, “con este presupuesto no alcanza”, “esta tecnología es obsoleta”. Preguntan qué hacer con el problema sustantivo y encuentran como respuesta un cuestionamiento a los instrumentos. Al respecto, es importante no caer en dos tentaciones por igual de perjudiciales. Por un lado, hacer de cuenta que todo es abordable con las capacidades institucionales disponibles. Por el otro, proponer reformas institucionales y normativas sin comprender que frente al crecimiento de la inseguridad la sociedad espera un resultado y no el anuncio de la reforma orgánica de la policía. Es necesario complementar las propuestas de reformas organizacionales con alternativas de políticas sustantivas a partir de concepciones integrales sobre la criminalidad común y la organizada.

5. La definición de los problemas de inseguridad no debe circunscribirse a la policía ni únicamente a aspectos normativos. Hay una especie de acto

Para los delitos y el miedo de este tiempo hay que definir el problema de tal forma que sea posible intervenir en el “ahora” desde las áreas específicas de seguridad pública, más allá del intento de transformar la estructura social desde otros ámbitos del Estado.

reflejo dirigencial que cree que en materia de seguridad no se puede hacer otra cosa que purgar a la policía o aumentar las penas. Pero la policía no es el único actor ni debe ser el único destinatario de las políticas. A su vez, la realidad no se estructura sólo a partir de las leyes. Puede resultar interesante aprender de experiencias que vienen trabajando con modelos de enfoques multiagenciales de la cuestión criminal. Sin embargo, la interpretación vernácula insiste con la fórmula de demagogia punitiva + pacto delegativo con la policía. Está largamente probado que esta perspectiva resulta inexorablemente insuficiente, y que el fracaso de estas políticas remite al momento de la construcción del problema.

Las definiciones actuales del problema de la inseguridad limitan y condicionan las alternativas de políticas a la demagogia punitiva y las variadas formas de escape o elusión, todas las cuales se han mostrado ineficaces. No hay que seguir tropezando con la misma piedra. No es momento de pensar en políticas, es el tiempo de formular una construcción alternativa del problema de la inseguridad con posibilidades de competir para ingresar en la agenda gubernamental y gestar políticas. No va a ser posible formular políticas estatales de seguridad que sean democráticas y eficientes sin sacarse las anteojeras que imponen las construcciones del problema aún vigentes.

por **GABRIEL CONTE**

Periodista. Director del diario MDZ. Ex subsecretario de Relaciones con la Comunidad del Gobierno de Mendoza. Ex Director de la ONG Espacios. Cofundador de la Red Argentina para el Desarme y de la Coalición Latinoamericana para la Prevención de la Violencia Armada (CLAVE).

MENDOZA, EN DONDE LA INSEGURIDAD LA TIENE EL GOBERNANTE

HACE 15 AÑOS LA PROVINCIA IMPLEMENTÓ UNA REFORMA Y UN PLAN INTEGRAL DE SEGURIDAD DEMOCRÁTICA. DESDE ENTONCES SE VIENE PERDIENDO TERRENO A MANOS DE LA CORPORACIÓN POLICIAL. ES HORA DE RETOMAR EL RUMBO PARA RECUPERAR LA CONFIANZA DE LA POBLACIÓN EN EL SISTEMA DE SEGURIDAD PÚBLICA.





En Mendoza nunca hubo un plan ni una política de Estado en seguridad”. La frase corresponde al gobernador Francisco Pérez, quien asumió en el cargo en el mes de diciembre de 2011. La pronunció a mediados de marzo, en ocasión de convertirse en el cuarto mandatario que dice que implementará la “policía judicial” (antes lo habían hecho Roberto Iglesias, Julio Cobos y Celso Jaque).

La frase es lapidaria y pretende dar por tierra con cualquier posibilidad de puesta en valor de los intentos de construcción de un gobierno civil de la seguridad que se realizaron –con notable esfuerzo, costo político y algún éxito– sobre el final del mandato del gobernador Arturo Lafalla (1995-1999).

En 1998, precisamente, luego de que la policía mendocina sucumbiera a su propia conducción, 15 años después de recuperada la democracia y sin que la política se haya inmiscuido en sus asuntos –creyéndolos ajenos– se decapitó a la conducción policial, se constituyó un núcleo político multipartidario de respaldo a nuevas leyes que descentralizaron su funcionamiento, se creó un ministerio con conducción civil y se comenzó a trabajar en la implementación de los institutos de control de los uniformados que se habían corrompido con el paso de los años.

No hay una política de seguridad y, si la hay, es precisamente esa, reaccionar frente a hechos puntuales y de acuerdo con los dictados de la opinión publicada.

Se gobierna el área leyendo los reclamos de la prensa. Pero la prensa se nutre de información recortada que se genera desde el Ministerio de Seguridad y es esta misma área la que termina creyéndose su propia operación como “la realidad” relatada en letras de imprenta.

Aquello fue una experiencia nunca antes realizada en la provincia que tenía, en su haber, el liderazgo nacional en casos de “gatillo fácil”, que con el primer gobierno democrático en 1983 no cambió, ni investigó, ni intervino la policía y que recién en 1998 eliminó el Departamento 2, el fatídico D2, centro de espionaje político, social, gremial y estudiantil histórico de la fuerza que fue responsable de la desaparición y asesinato de personas durante la dictadura.

Para llevarla adelante, se tuvieron que poner de acuerdo en cuestiones básicas los partidos políticos e involucrar a la sociedad civil que antes sólo demandaba, sin participar, mayor seguridad.

Coincidió ese momento con un pico de “inseguridad” real de la que la policía era protagonista, corrompida hasta la médula. Pero este dato no se condice con el interés que los medios masivos de comunicación les asignaban a los casos policiales, por lo que es posible que en el imaginario social prevalezca la idea de que lo que sucedió fue “una cosa política” y no un cambio sustancial.

No puede decirse que hoy, en 2012, esté vigente el espíritu de aquella reforma.

Pero tampoco puede afirmarse que aquella experiencia fue en vano: transcurrido un tiempo prudencial (más de una década) se generó masa crítica y, a la hora de discutir qué hacer, hay más de una voz y no sólo la de los “expertos” en seguridad, con la que durante un siglo, o tal vez más tiempo, se confundió a los empleados de la policía.

¿Cómo estamos?

Mendoza no está, hoy, fuera de los índices nacionales en materia de seguridad. No lo está para bien o para mal: se ubica en el mismo promedio.

Los casos más resonantes son los que disparan los debates, las críticas, las propuestas y, también, mueven a los funcionarios a reaccionar.

De alguna manera puede sostenerse que se trabaja “*on demand*”: lo que “la gente” pide, se hace, sin más.

Para graficarlo, podemos decir que lejos de conocerse públicamente cuáles son los lineamientos motores de una política de seguridad, podemos identificar que el último lustro las acciones públicas en materia de seguridad pasaron por lo siguiente:

- Si “la gente” pide perros en las calles, consigamos perros.
- Si los vecinos recuerdan con cariño el caso de los vigilantes de las esquinas que tocaban silbatos, consigamos silbatos.
- Si los vecinos se ponen duros al criticar lo que sucede en materia de seguridad, mostrémonos duros y critiquemos a la Justicia.

Esto implica una consideración central: no hay una política de seguridad y, si la hay, es precisamente esa, reaccionar frente a hechos puntuales y de acuerdo con los dictados de la opinión publicada.

Un fenómeno paradójico es que se gobierna el área leyendo los reclamos de la prensa. Pero la prensa se nutre de información recortada que se genera desde el Ministerio de Seguridad y es esta misma área la que termina creyéndose su propia operación como “la realidad” relatada en letras de imprenta. Esto implica un autoengaño consciente o inconsciente que, cualquiera sea la situación, resulta grave.

Es en este punto en donde cabe hacer notar las profundas diferencias que hay entre lo que podríamos llamar como “actitud” en materia de seguridad en Mendoza y los planes que en la materia se esgrimen en el gobierno nacional:

- A nivel nacional se desarman los aparatos de inteligencia social y se los coloca bajo la órbita del gobierno civil. En Mendoza se denuncia seguimiento social y se coloca, irregularmente, a un policía al frente del área de Inteligencia Criminal.
- A nivel nacional desarmaron las experiencias de “policía infantil”. En Mendoza la ratificaron.
- A nivel nacional se le dio un fuerte impulso al desarme y al control de armas y municiones. En Mendoza se adhirió de mala gana, a pesar de ser el primer sitio en Latinoamérica en haber implementado un programa con tales objetivos.
- A nivel nacional se asume el pleno respeto por los derechos humanos. En Mendoza se toma la determinación de “escrachar” a los sospechosos de crímenes, exhibiéndolos a la prensa como trofeos de guerra. Pero algo peor: se nombró a un ex represor de la dictadura (durante el anterior gobierno) como subsecretario de Seguridad.

Antirreformistas por las dudas

¿Por qué el gobernador dijo lo que dijo? Probablemente para liberarse de la presión del pasado. La reforma de 1998 aparece como parámetro cada vez que la política retrocede, desentendiéndose de la problemática de la inseguridad, escapándole a pagar los costos que implican los hechos más altisonantes, y delegando tales culpas, en un eterno *déjà vu*, en los uniformados.

Señalar que “nunca hubo un plan” es la primera parte de una frase que podrá completarse cuando se pongan en marcha sus prometidas (aunque no escritas, ni planteadas) propias acciones. Allí será cuando diga “tenemos un plan”.

Políticamente, lo libera del pasado, lo absuelve de responsabilidades inmediatas (“total, nadie nunca hizo nada”), sostiene al presente bajo un efecto de permanente expectativa por lo que puede llegar a hacer y poco más.

Mientras esto ocurre, los mendocinos mantienen una fuerte desconfianza hacia el sistema de seguridad pública, surgida de la propuesta preelectoral del ex gobernador Celso Jaque, quien prometió reducir el delito un 30 por ciento en 6 meses y no lo logró. Por ello tuvo que pedir disculpas, pero el peso de aquella inalcanzable promesa nunca pudo quitárselo de encima.

Surgido del riñón de su equipo, el actual mandatario provincial sostiene al mismo equipo en la materia. Si tenemos que presentar de alguna manera sus prioridades, podemos calificarlo de esta manera:

- Confianza plena en los altos mandos policiales.
- Delegación de la jefatura civil en un policía retirado, que además oficia de vocero del ministerio.
- Statu quo en cualquier cuestión que implique resistencia de parte de los uniformados.
- Decisiones eclécticas en materia de abordaje territorial, de acuerdo con la demanda social.
- Fuerte control de la comunicación de los hechos de inseguridad.
- Respuestas focalizadas y temporales.
- Ocultamiento de estadísticas reales y difusión de compilados de información preseleccionada.
- Ofrecimiento de fuertes recompensas frente a hechos de impacto social.

A nivel nacional se desarman los aparatos de inteligencia social y se los coloca bajo la órbita del gobierno civil. En Mendoza se denuncia seguimiento social y se coloca, irregularmente, a un policía al frente del área de Inteligencia Criminal.

Los mendocinos mantienen una fuerte desconfianza hacia el sistema de seguridad pública, surgida de la propuesta preelectoral del ex gobernador Celso Jaque, quien prometió reducir el delito un 30 por ciento en 6 meses y no lo logró.

Un antecedente que pinta de cuerpo entero el espíritu de resignación del gobierno respecto de la seguridad lo dio públicamente el propio ministro de la cartera, el abogado Carlos Aranda: "Soy pro policía y contrario a la reforma policial".

Esta no es sólo su lógica personal, sino la de los tiempos que vivimos.

La militancia antirreformista de los policías que quedaron fuera tras la "purga" se reencarnó hacia el interior de los partidos políticos que, como receta electoral, usaron indiscriminadamente la reivindicación policial sin medir las consecuencias de lo que estaban haciendo.

Así, la receta para el área es la misma que la existente antes de la reforma de 1998:

- Delegar la responsabilidad en los policías.
- Cambiarlos de lugar luego de algún fracaso.
- Estar presentes junto a las víctimas a nivel mediático.

Con algunos cambios que hacen más perverso el funcionamiento del gobierno de la seguridad:

- Son políticos quienes manejan la administración de los recursos para seguridad, pero los policías son los que manejan sus propios beneficios.
- Son los policías los que caen cuando hay un problema.
- Son los políticos los que permanecen, a pesar de todo.

Esta situación que se sale de cualquier formato reconocible es la madre de un caos en la toma de decisiones y la ausencia tanto de planificación como de información clave para la prevención del delito.

Por ejemplo, en el sitio web (seguridad.mendoza.gov.ar) lo que se ofrece como "estadísticas" no es más que el clásico reporte de los policías como "acciones preventivas":

- Cuántas personas demoraron.
- Cuántos vehículos requisaron y cuántos secuestraron.
- Cuántas actas viales se elaboraron.

¿Es crucial esta información para que el ciudadano sepa cómo actuar? ¿Lo es, en todo caso, para que la policía organice su plan de acción?

Es una respuesta clásica de la estructura policial huérfana de conducción: confundir lo accesorio con lo importante.

En conclusión, podemos decir que hay un espíritu de democratización de las políticas de seguridad, hay especialistas, equipos e instituciones capaces de encarar el desafío, pero falta el "medium" capaz de reunirlos con la realidad terrena.

Es mayor la inseguridad que demuestran los gobernantes al actuar que la que provoca los hechos delictivos.

Y es por esto que, como efecto paradójico, la sociedad se siente cada vez más desprotegida e insegura.

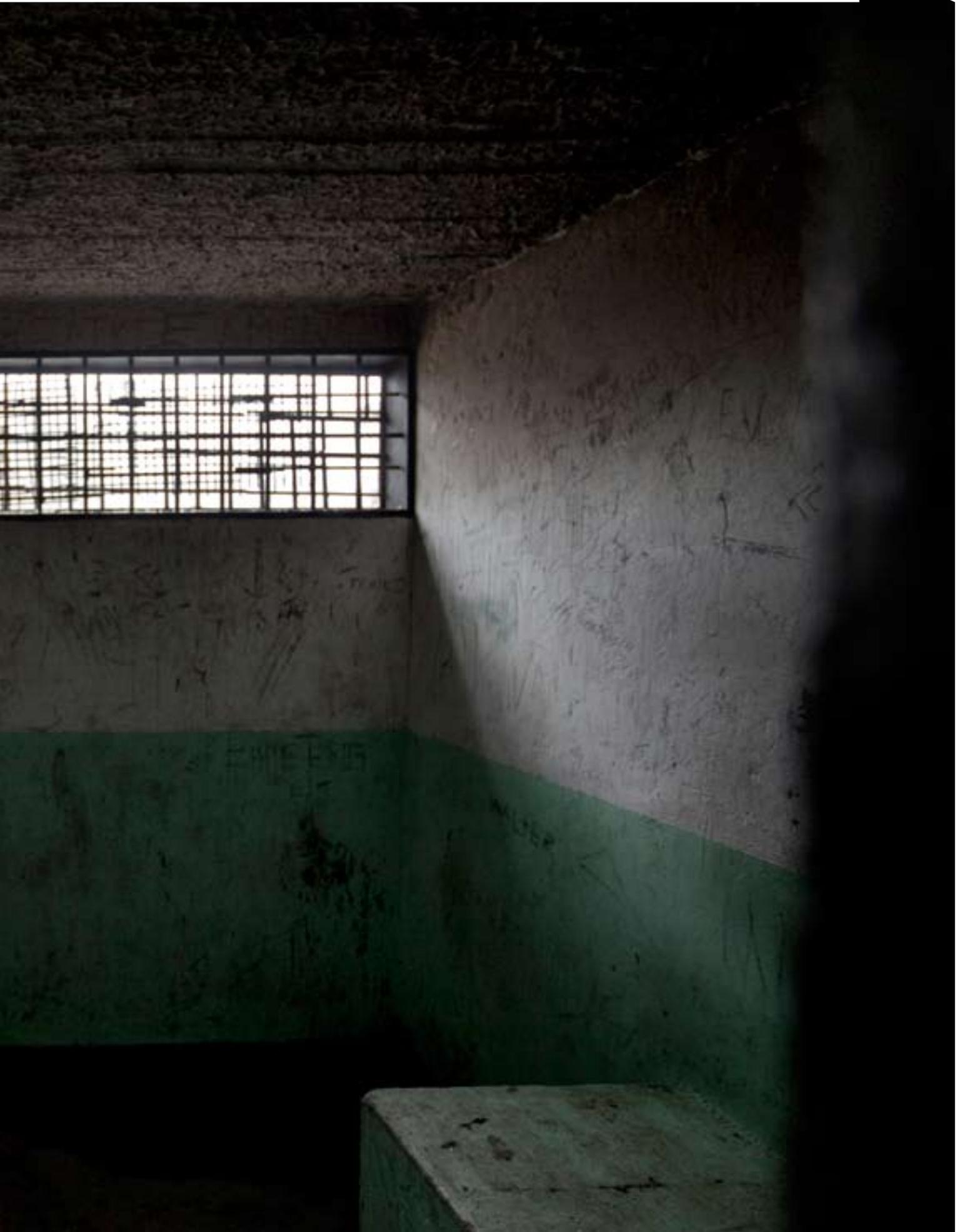
por **MARIANO CIAFARDINI**

Profesor de Criminología UBA y UNQUI. Presidente del Instituto Latinoamericano de Seguridad y Democracia (ILSED)

CAPITALISMO Y CRIMINALIDAD

EL NEOLIBERALISMO INCREMENTÓ DRAMÁTICAMENTE LA POBREZA Y LA DESIGUALDAD, AUMENTANDO LA VIOLENCIA Y EL DELITO ENTRE LOS SECTORES SOCIALES MÁS DESFAVORECIDOS. LA REPRESIÓN Y EL ENCARCELAMIENTO INDISCRIMINADO NO SON LA SOLUCIÓN. LA ALTERNATIVA ES PROFUNDIZAR LA DEMOCRACIA EN TODOS LOS NIVELES.





Si se quiere entender la llamada cuestión de la seguridad en su total complejidad no puede separarse su análisis de un encuadre histórico, político y económico que permita enlazar la fenomenología de sus efectos sociales y políticos con las bases estructurales materiales del proceso histórico y los cambios que permanentemente se producen en ellas.

De este modo, nos vemos obligados a hablar del proceso capitalista que es el marco de referencia obligado de cualquier análisis histórico político serio. Y al hablar de este proceso capitalista advertimos en forma inmediata que el mismo ha venido sufriendo cambios de mayor y menor envergadura a lo largo del tiempo, algunos de los cuales marcan verdaderas épocas o etapas en su desarrollo total.

La transformación interna del capitalismo más conocida es aquella en que el capitalismo de “libre competencia” (o capitalismo salvaje) inicial se transformó en capitalismo monopolista de Estado, inaugurando la etapa que fue mundialmente conocida (después de Lenin) como imperialismo.

Más allá de los desastres bélicos y las múltiples manifestaciones de violencia política que fueron características de la época, en términos de inseguridad de las áreas urbanas de las grandes ciudades, el imperialismo resultó ser una etapa en general de baja cantidad de delito y violencia cotidiana, tanto en el llamado mundo desarrollado como en el subdesar-

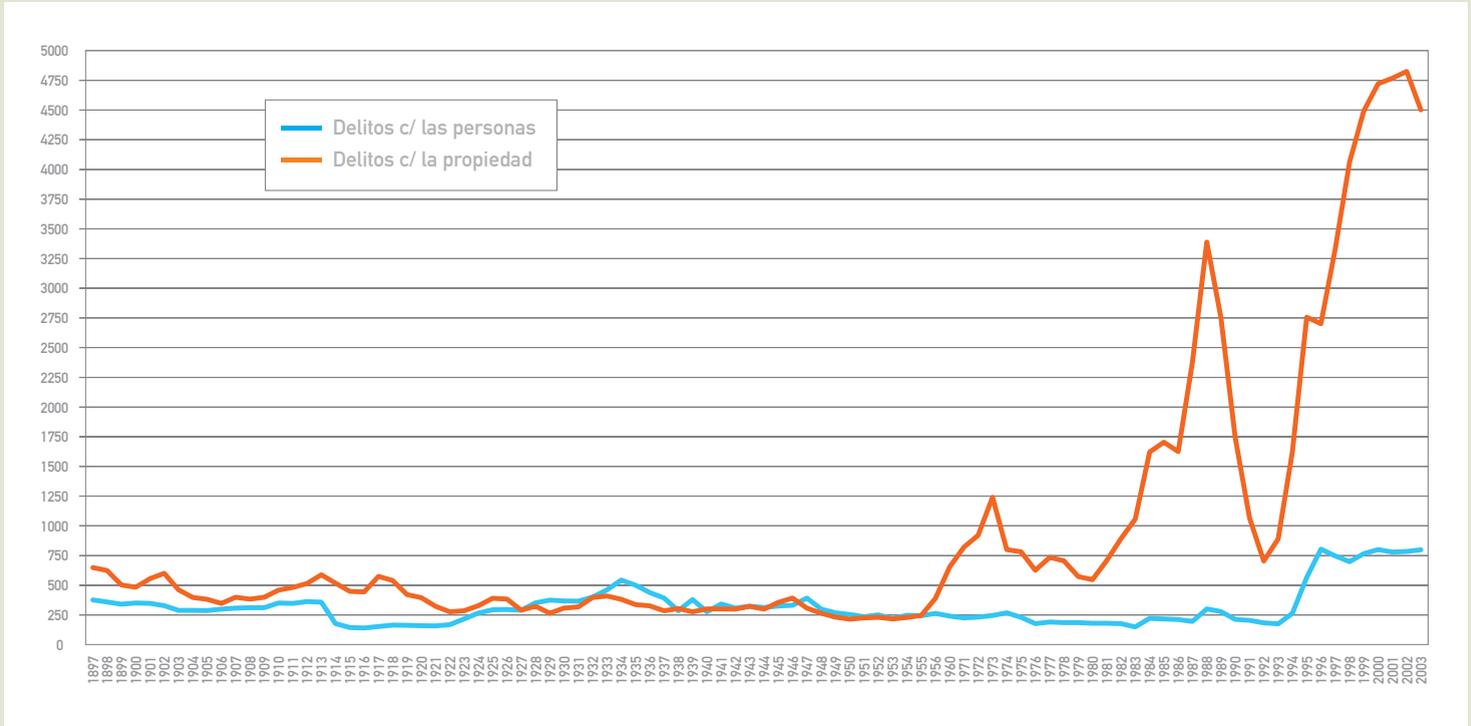
Frente al aumento de la violencia y criminalidad urbana la propuesta es la de aplicar la represión penal sin más ni más, abandonando toda consideración a las causas, siquiera inmediatas, como lo proponían las teorías sociológicas de la socialdemocracia de la época imperialista.

rollado. Y esto sin lugar a dudas estuvo vinculado con el modelo de tendencia inclusiva paradigmático del período histórico denominado de Estado benefactor, intervencionista, keynesiano (aunque los tres términos tengan sus particularidades y diferencias).

Se puede decir que durante el imperialismo las terribles expresiones de violencia bélica y de represión política anticomunista y antirrevolucionaria, que caracterizaron la estrategia capitalista general mundial, contrastaron con los bajos niveles de violencia doméstica y cotidiana, particularmente en las grandes metrópolis en tiempos de paz.

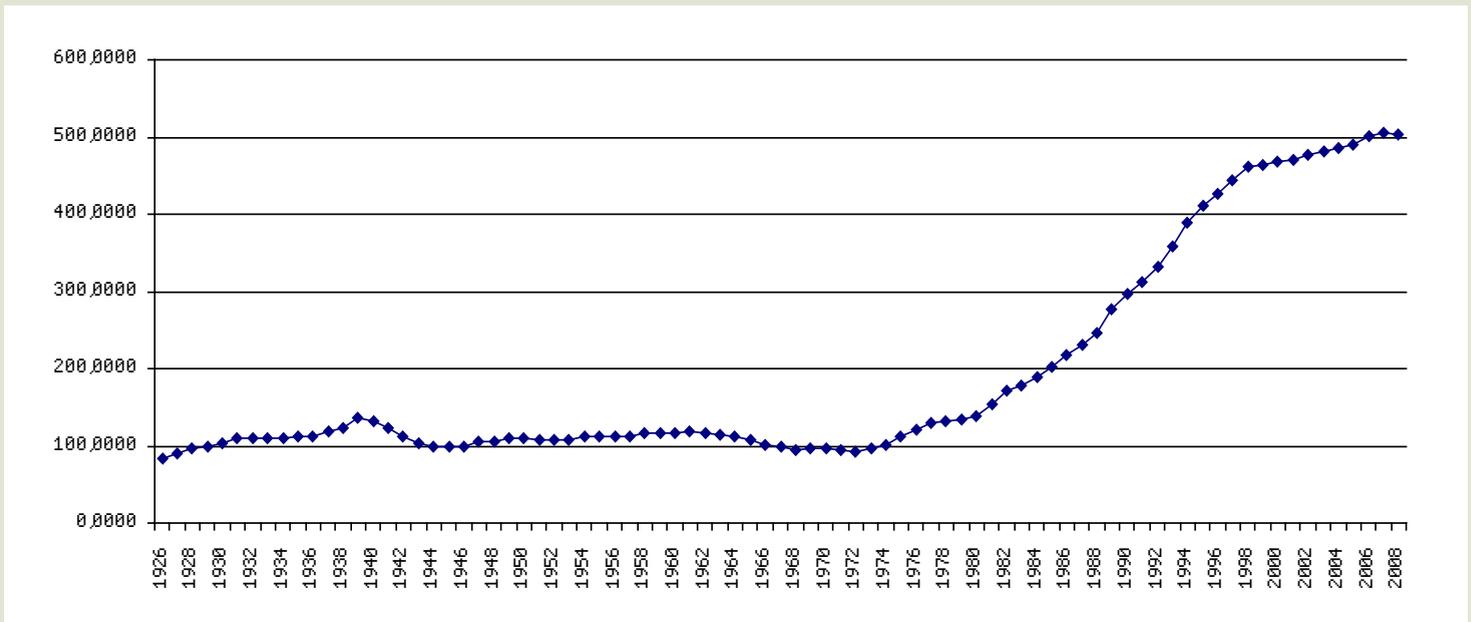
Por supuesto que estas tendencias generales de la actividad delictiva no son lineales ni regulares, como

GRÁFICO 1. Evolución del Delito en la Ciudad de Buenos Aires 1897 a 2003 (tasa cada 100.000 habitantes)



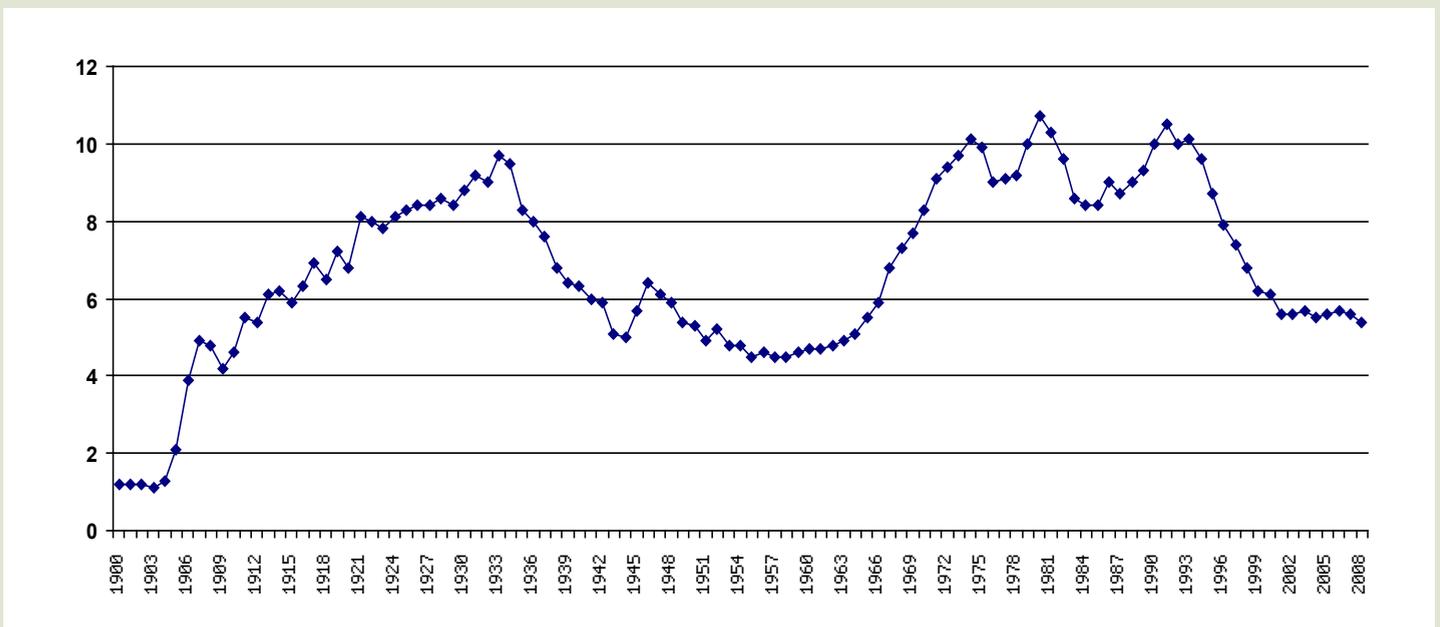
Fuente: Revista Cuadernos de Seguridad del Ministerio de Justicia, Seguridad y Derechos Humanos año 2010

GRÁFICO 2. Evolución de la tasa de encarcelamiento en Estados Unidos cada 100.000 habitantes



Fuente: Datos del FBI en su página web

GRÁFICO 3. Evolución de la tasa de homicidios en Estados Unidos 1900-2008



Fuente: Datos del FBI en su página web

no lo es ningún proceso social, y menos aún si se lo considera a nivel mundial y de toda una época, pero aun así la tendencia es claramente apreciable.

Por ejemplo, la variación de la tasa de homicidios dolosos en Estados Unidos seguiría la tendencia general si no fuera por los altos niveles de violencia que se produjeron en el proceso de reparto de territorios y estabilización de las mafias urbanas (y rurales) que surgieron como consecuencia del auge del desarrollo de los grandes centros industriales como Chicago y Nueva York, sobre todo durante la época de la prohibición del comercio de alcohol (1920-1930) y los altos niveles de violencia de los años '70 y '80 con motivo de la guerra por el territorio de las mafias de la cocaína y el crack, como se ve en gráfico N° 3.

Pero si se hace un balance de las tendencias delictivas mundiales en grandes ciudades y zonas rurales (teniendo en cuenta lo difícil que resulta acumular información confiable de todo el período), se puede afirmar con alguna certeza que los niveles de delitos son francamente menores que los de la etapa anterior, y aun que la posterior a los años '80.

En este sentido debe quedar en claro algo que por lo demás indica el sentido común y la observación racional de los procesos sociales: el hecho de que en la etapa imperialista el objetivo de las políticas del sistema estuvo puesto en la emulación con el campo socialista a partir de la estrategia desarrollista, lo que exigía tender al pleno empleo, la contención social y la pacificación interna mientras se desplegaba una lucha feroz interimperialista por los mercados y, particularmente, una guerra de exterminio, o en su caso tensión, de guerra de posiciones, contra el enemigo comunista mundial.

La globalización

La etapa imperialista que había venido a negar el capitalismo inicial se agotó y con ello sobrevino el nuevo giro histórico en el que el imperialismo es negado a su vez por el proceso sociopolítico y económico capitalista mundial denominado globalización, con fuerte sesgo financiero y una fuerte tendencia hacia formas del liberalismo inicial del primer capitalismo, de producción no planificada y competencia salvaje, pero haciendo síntesis con este y el imperialismo, en la nueva dinámica del capital, neoliberal globalizado, depredadora y frenética que estamos viviendo.

Más allá de las características generales de esta nueva etapa capitalista –el neoliberalismo–, la burbuja financiera, el antiestatismo, la ola privatizadora y la cultura del individualismo, los efectos de esta mezcla sintética propios de la negación de la negación en que se ha constituido la globalización dentro del proceso total del capitalismo (lo que la transforma en su tercera y última etapa), en lo que al fenómeno del conflicto y el control respecta, son varios y se encuentran claramente determinados por los resultados económicos, políticos y sociales generales.

Las estrategias de la globalización frente al delito, las más famosas de las cuales se agrupan bajo el eslogan de "tolerancia 0", proponen que lo que debe hacerse es reprimir lo más severamente posible hasta la más mínima falta y poblar las cárceles con los infractores de las leyes.

La violencia interpersonal vuelve a tomar envergadura principalmente en las zonas urbanas de muchas regiones evocando la del primer capitalismo salvaje que se desarrolló hasta el siglo XIX con altas tasas de bandidaje, pillaje y violencia y una brutal y cruel represión por parte del poder público. Sin embargo este fenómeno adquiere ahora particulares características. Las clases bajas no son consideradas como entonces un problema que se iría resolviendo con el desarrollo del sistema, sino que, como ya lo habían dejado entrever las últimas teorías criminológicas burguesas de las postrimerías de aquella primera etapa (como el biologicismo racista lombrosiano), son consideradas un mal irremediable, una carga para la civilización que debe ser pasada a pérdida, aislarse lo más posible de modo que (y esto no se dice expresamente pero queda claro como inevitable consecuencia de las estrategias que se adoptan oficialmente) se extingan o se autodestruyan, o, al menos, se autoparalicen, pasando a una suerte de existencia vegetativa social. En este esquema neomalthusiano se inaugura el fenómeno nunca antes visto de la marginalidad social que se extiende a continentes enteros como África o a culturas enteras como la islámica. Ante la desaparición del campo socialista, que se había estructurado para subsistir en la etapa imperialista pero no en el nuevo esquema globalizado del capitalismo, este se proclama vencedor absoluto y con él los "valores" de Occidente y de las clases ricas y medias, las primeras consolidadas en un estadio de hiperconcentración de riquezas (nunca antes había habido individuos que concentraran en sus manos tamañas proporciones de riqueza y poder económico) y las segundas en situaciones inestables sufriendo permanentemente la tentación del enriquecimiento

y el terror de la degradación hacia la marginalidad.

En este esquema socioeconómico se acrecentaron ya desde los años previos y primeros de la globalización los delitos, particularmente aquellos de contenido económico como los robos y hurtos, pero también los circuitos de comercios ilegales.

La decadencia del capitalismo en su última y más corta etapa tiene pocos emergentes más demostrativos de su fracaso que la alienación generalizada en vastos sectores sociales, particularmente de jóvenes encerrados entre el hastío y la angustia de un mundo superficial, utilitarista al extremo, mercantilista, que condena al encierro individualista y a la tensión competitiva permanente, en fin, una selva invisible en la que, como no podía ser de otra manera, las únicas salidas, en términos individuales, son la violencia o la evasión, y muchas veces ambas combinadas.

En este fértil terreno se ha propagado como una epidemia, particularmente entre las clases medias y también bajas de los países más desarrollados, el consumo de estupefacientes. Así, la venta de drogas se ha transformado en un negocio multimillonario generando estructuras mafioso-empresariales de gran poder económico y por lo tanto de alta influencia política.

¿Cuál ha sido la estrategia de control que desarrolló el sistema frente a este escenario generado por él mismo? Una que reproduce y resulta funcional al propio sistema.

Frente al aumento de la violencia y criminalidad urbana la propuesta es la de aplicar la represión penal sin más ni más, abandonando toda consideración a las causas, siquiera inmediatas, como lo proponían las teorías sociológicas de la socialdemocracia de la época imperialista. Mediante un artificio ideológico que pretende, de modo neocontractualista, que todos estamos en las mismas condiciones de obedecer las leyes y tenemos los mismos recursos para vivir dignamente y elegir opciones de vida atractivas y con futuro (justamente cuando la realidad de las distancias sociales indica todo lo contrario), las estrategias de la globalización frente al delito, las más famosas de las cuales se agrupan bajo el eslogan de "tolerancia 0", proponen que lo que debe hacerse es reprimir lo más severamente posible hasta la más mínima falta y poblar las cárceles con los infractores de las leyes. Con ello se asegura la reproducción de las desigualdades y la fractura social, la estigmatización de las clases bajas y pone a las clases medias

en una situación de desesperación permanente y de consecuente expectativa sobre las acciones “protectoras” del Estado. Un escenario ideal para evitar la integración de los diversos sectores sociales y la reflexión sobre el funcionamiento de todo el esquema económico y político que pondría en evidencia la estratagema de hiperacumulación de quienes están detrás del mantenimiento del *statu quo*.

Frente a la cuestión de las drogas el planteo estratégico es similar. Se declara la “guerra a las drogas”. ¿Pero en qué consiste tal acción bélica? De ninguna manera en abocarse al examen de las causas de la demanda sostenida por las sociedades de los países más desarrollados, que son precisamente los que están detrás de la proclama guerrera. No, esa situación no se toca más que con políticas superficiales hacia los síntomas, con acciones generalmente provenientes de esfuerzos de la propia sociedad civil.

Los Estados de los países dominantes, principalmente de Estados Unidos, ponen el acento en el combate a los productores y transportadores de las sustancias fronteras afuera. Allí es donde están las inversiones millonarias de la guerra contra el narcotráfico, como el “Plan Colombia” o el “Plan Mérida”. Fronteras adentro la labor policial es bien discreta y marginal, ya que de otra manera no se explicarían semejantes niveles de distribución interna para el gran mercado de consumo. Esto queda en evidencia en tanto que la venta minorista de estupefacientes, cuyos puntos de venta necesitan ser conocidos por los numerosos compradores, son siempre comidilla de los vecindarios, por lo que es imposible que escapen al conocimiento de las policías y los servicios de inteligencia.

Este esquema les permite seguir teniendo amplios sectores sociales encerrados en sus propios circuitos individualistas, consumistas y alienantes, fácilmente dominables ideológicamente, sistemas entramados de corrupción policial, administrativa y política que pone a casi todos en estado “herético” permanente y transforman al aparato del Estado en un rehén de la política de los poderosos y el establecimiento de despliegues geopolíticos externos, los que resultan indispensables para camuflar su estrategia militar imperial ya profundamente desacreditada.

Como se ve, la globalización ha generado un conflicto criminal y un control penal a su medida, tal como sucedió en las anteriores etapas del sistema.

En tanto avanza la globalización ha ido haciéndose aún más complejo el panorama de la conflictividad delictiva ya que los espacios del delito, desde la marginalidad y desde la delincuencia organizada, han ido siendo condimentados con imputaciones sobre reales o ficticias relaciones con el terrorismo internacional, particularmente de corte islámico, y con el fenómeno de la inmigración, que se agudiza a la par de la profundización de las desigualdades. En esta complicada situación nos hallamos ahora, por supuesto, con diferentes y cambiantes escenarios según la parte del planeta de que se trate.

La izquierda en general ha tardado en tomar nota de la nueva situación. Su reflejo inicial ha continuado el impulso político que tenían las posiciones de la izquierda frente al problema del delito en la época del imperialismo, que, como venimos diciendo, es parte de otra etapa histórica ya superada por el movimiento interno del propio capitalismo. Esta inercia ha llevado a los sectores más progresistas a ver en la cuestión criminal sólo estrategias de comunicación y propaganda de la derecha para distraer la atención general de los problemas reales y fortalecer los aparatos represivos mediante las campañas de “ley y orden”, tal como fue hasta los años '80 del siglo pasado.

Pero esto ya no es así. El criminólogo marxista Jock Young, uno de los más preclaros analistas del tema por aquellos años '60 y '70, publicó a principios de la década de los '80 un trabajo denominado “Qué hacer con la ley y el orden”. El título parafrasea el famoso “Qué hacer” de Lenin y advierte sobre la situación que comentamos. Allí se señala que en estas nuevas épocas la izquierda debe “tomar el delito en serio”, es decir, debe entender la complejidad de la actual situación y ver que la manifestación de la violencia delictiva ya no es “sólo” un elemento que puede manipular mediáticamente la derecha para sus propósitos de desestabilización política y concentración de poder, sino que se ha transformado en una cuestión que castiga seriamente a los sectores populares y se articula como un campo realmente

En tanto avanza la globalización, ha ido haciéndose aún más complejo el panorama de la conflictividad delictiva ya que los espacios del delito, desde la marginalidad y desde la delincuencia organizada, han ido siendo condimentados con imputaciones sobre reales o ficticias relaciones con el terrorismo internacional, particularmente de corte islámico, y con el fenómeno de la inmigración.

existente de conflictividad, en el que se dirimen cuestiones de poder social y político. Es decir, es un escenario en el que la izquierda debe tomar posición y proponer acciones concretas, como frente a todos los otros problemas sociales que se han agudizado y de los que en última instancia la violencia delictiva es un emergente.

Digamos que la reducción de los niveles de violencia social que genera el delito y la construcción de la seguridad ciudadana son una legítima reivindicación popular, de la que la izquierda debe hacerse cargo a riesgo de que, de no hacerlo así, su “comunicación” con las masas se vea alterada y vaciada de contenido real, lo que tiene como consecuencia la cooptación de este importante ámbito de la lucha política ideológica por el discurso de la derecha y el fascismo.

Es obvio que no se puede abordar la cuestión con el discurso de derecha ni con un endulzado discurso socialdemócrata que como siempre encierra las mismas ideas de la derecha pero camufladas. En estas trampas ha caído hasta ahora la izquierda que cuando no eludió el problema o lo subestimó, remitiendo a la denuncia de una construcción social o aun conceptual elaborada desde “el poder”, quedó presa de estrategias represivas edulcoradas, de la “neosocialdemocracia”, que se presentan como una suerte de “represión blanda” o asistencialismo social clientelar.

Aquí es donde adquiere dimensión el interrogante acerca del ¿Qué hacer? de Young.

La cuestión la hemos tratado de abordar ya en anteriores publicaciones. La respuesta legítima de izquierda debe tener su base en los propios postulados leninistas desarrollados en su aplicación a las nuevas situaciones. La izquierda debe promover frente al problema de la inseguridad la movilización y organización de masas detrás de la reivindicación concreta.

En este sentido el camino es el de apoyar y comprometerse con la participación popular para el tratamiento del problema en cada área, barrio o sector urbano y aun rural. Pero esta participación no puede ser un mero ejercicio de democratismo que legitime políticas represivas o clientelares asumidas desde otros ámbitos sino que debe estructurarse a partir del objetivo de la profundización de la democracia en todos los niveles, el desarrollo de las formas de presupuesto participativo, de cogobierno municipal y local de control y participación en la administración y distribución de los recursos existentes para la prevención del delito y la violencia (ya sean recursos de vigilancia o desactivación de situaciones de violencia en curso, como recursos disponibles para la atención de las necesidades de personas en situación de alta vulnerabilidad social, por parte de todos los sectores de la comunidad), y de permanente rendición de cuentas por parte de los niveles de gobierno. Este camino no sólo garantiza la mejor y más racional aplicación de recursos que hoy se manipulan política y corporativamente sino que, lo que es más importante, inicia un ejercicio de asunción de poder popular, comuna por comuna, generando el clima necesario de movilización y organización para el regeneramiento de los lazos sociales y la motivación social general, para la construcción de ámbitos de vida de nuevo tipo, que son los únicos que podrán garantizar una verdadera seguridad democrática y popular.

por **SANTIAGO MAZZUCHINI**

Tesista de la carrera de Ciencias de la Comunicación (UBA-FCS). Investigador del CEPPAS y miembro de la Revista Tierra Socialista

MEDIOS DE COMUNICACIÓN Y DISCURSOS DE LA (IN)SEGURIDAD

EL PROBLEMA DE LA INSEGURIDAD SE CONSTRUYE EN LOS MEDIOS A PARTIR DE POSICIONAMIENTOS POLÍTICOS E INTERESES ECONÓMICOS. FRENTE A ESTE ESCENARIO, ES IMPRESCINDIBLE EL RETORNO DE LA ÉTICA PERIODÍSTICA PARA ELIMINAR EL MIEDO Y PRESERVAR LA SOCIEDAD Y LOS VALORES DEMOCRÁTICOS.





A mediados de la década de los '90, la inseguridad comienza a ser la palabra que la agenda periodística utiliza para hablar del delito en la Argentina. A diferencia del género policial propio de la prensa popular, de larga data en el periodismo, este modo de referirse al tema emerge en pleno neoliberalismo, como una de las problemáticas centrales en la agenda política de la sociedad. Actualmente suele ser ubicada por la mayoría de la ciudadanía como uno de los problemas principales o más preocupantes del país, junto con la pobreza y la desocupación. Los hechos delictivos que son calificados por la prensa como de "inseguridad", ocupan secciones importantes en los diarios, en los noticieros televisivos y en la radio. Casos como el secuestro y asesinato de Axel Blumberg o Candela Sol Rodríguez fueron altamente mediatizados.

La importancia de ver el problema desde los medios radica en que la esfera pública (cada vez más confundida con la privada) se ancla fuertemente en lo que marca a diario la agenda periodística. Cuando dirigimos nuestra mirada hacia la pantalla televisiva apenas comienza el día, o cuando leemos el diario mientras viajamos en algún transporte público, vamos hacia el encuentro de una cartografía de la ciudad. A través de la prensa nos encontramos con un mapa urbano, con significaciones que construyen nuestra realidad cotidiana y ofrecen un pantallazo del mundo. Por supuesto, nada indica que aceptemos lo que los medios nos dicen. Sin embargo, son parte importante de la comunicación de los problemas de un país y un modo de

imaginarnos como sociedad.

Resaltar que la inseguridad es un discurso que se construye en gran parte en los medios de comunicación no nos debe llevar a pensar que se trata de una falsedad frente a una realidad objetiva. Un discurso es una práctica articuladora de elementos que bajo determinadas operaciones organiza una realidad social. Es interesante en ese sentido la lectura que Ernesto Laclau y Chantal Mouffe hacen de este proceso, indicando que en la política, el discurso es una articulación de demandas que se encuentran dispersas, donde una de ellas en particular se posiciona como principal (en este caso la demanda de más seguridad) y articula a otras demandas que, aunque tengan una autonomía relativa, se ven atadas a ella (por ejemplo, más policía, funcionarios honestos, etc.). Por lo tanto, la (in)seguridad (ya que guarda estrecha relación con su contrario, el pedido de seguridad) es un discurso que organiza el problema de la criminalidad y la violencia. Los medios de comunicación, con sus retóricas y sus estrategias de interpelación a la ciudadanía, impulsados por

Cuando dirigimos nuestra mirada hacia la pantalla televisiva apenas comienza el día, o cuando leemos el diario mientras viajamos en algún transporte público, vamos hacia el encuentro de una cartografía de la ciudad. A través de la prensa nos encontramos con un mapa urbano, con significaciones que construyen nuestra realidad cotidiana y ofrecen un pantallazo del mundo.

el imperativo de la novedad para mantenerse en el mercado de la actualidad, nos presentan una determinada versión del problema, que si bien varía de acuerdo con la visión de cada medio, posee rasgos similares. Distintas instituciones y sectores de la sociedad modulan diversos modos de entender la (in)seguridad. El periodismo, los gobiernos, las fuerzas de seguridad y sectores sociales entretienen esta trama: el modo en que le damos sentido a la violencia contemporánea.

Para abordar la relación medios-inseguridad es necesario despegarse de dos posturas que suelen aparecer en conflicto:

1. Los medios reflejan una realidad (la de la inseguridad) que sería exterior a ellos.
2. La inseguridad es un invento mediático sin ningún tipo de asidero en la realidad objetiva.

El primer punto es un argumento que sirve para desligarse de las responsabilidades éticas y sociales que conlleva la práctica periodística y los intereses políticos que la misma persigue. Bajo el lema de que “los medios sólo reflejan la realidad” se esconde la intencionalidad de trasladar la responsabilidad de los medios hacia los sectores políticos tradicionales. El segundo punto es alimentado por funcionarios de gobierno que se sienten presionados por el compromiso de brindar soluciones a los problemas de violencia social. Quizá la clave esté en pensar desde los matices. Los medios representan el problema de la seguridad a partir de posiciones políticas que sostienen sus líneas editoriales y a su vez son el espacio donde otros actores debaten y utilizan esos mismos medios para hegemonizar su posición. A continuación nos abocaremos a dar cuenta de las estrategias que el periodismo utiliza para construir la noticia que trata la problemática de la inseguridad.

Elementos para analizar a la prensa

Cuando hablamos de prensa, en primer lugar debemos especificar en qué tipo de dispositivo se asienta. Las reglas del periodismo gráfico no son iguales que las del noticiero televisivo o la radio. Cada medio de comunicación tiene su especificidad, aunque siempre nos demos cuenta de que lo que miramos se trata de un género periodístico. Los diarios son el principal acceso a la agenda del día, en especial a partir de sus tapas, que como plantea Eliseo Verón, son el primer contacto con el lector. Sin embargo, no cuentan con la posibilidad de cubrir un acontecimiento en el momento en que se está desarrollando. En cambio, los noticieros aprovechan el recurso de la imagen, el sonido y el directo, lo que permite que este medio sea el factor que lidera el mercado de la novedad, de la primicia y del aquí y ahora. Por otro lado, la radio también tiene la posibilidad de seguir acontecimientos al calor de los sucesos, y se potencia a partir de voces de reconocidos locutores que acompañan al oyente mientras se realizan otras actividades.

Dependiendo del medio en que se desarrolle la práctica periodística, la construcción de las noticias de inseguridad explotará distintos recursos, aunque existen regularidades que permiten identificarla rápidamente. En los estudios semióticos de géneros y estilos, el semiólogo Oscar Steimberg propone que un discurso puede ser abordado a partir de varias dimensiones. Si bien no es el objetivo realizar una semiótica de los géneros, tomaremos en cuenta:

- La retórica, que remite al modo de organización de un texto (por ejemplo, figuras retóricas que se utilizan en las noticias, la argumentación que se propone en las editoriales).
- El tema, que se refiere a lo tratado en el discurso (el crimen, la indefensión del ciudadano, la ineficacia del Estado, son temas recurrentes en la agenda).
- La enunciación, que se refiere al vínculo que se construye en el medio entre el enunciador (el periodismo independiente, en el caso de Clarín o TN) y el enunciatario (la gente, los ciudadanos). El vínculo, vale aclarar, siempre es una imagen construida en el texto mismo y no debe confundirse con el emisor y el receptor de la teoría clásica de la comunicación.

Retórica del periodismo en el tratamiento de la inseguridad

La retórica que caracteriza a la prensa masiva está fuertemente ligada al estilo sensacionalista, que consiste en apelar a la emotividad de los destinatarios de las noticias, exaltando el dramatismo, la angustia y principalmente el miedo. La metáfora y la hipérbole (figura retórica que recurre a la exageración) son algunos de los recursos más frecuentes. Por ejemplo, la metáfora de la “ola” es habitual en la cobertura periodística. Esto sucede cuando se ponen en relación varios hechos delictivos en una zona específica, connotando la idea de que la violencia estaría expandiéndose como un virus por el cuerpo social. En una nota titulada **“Preocupación por la ola de inseguridad en el conurbano”**, la “ola” se transforma en noticia, ya que **“según vecinos, hay una ola de delitos que ya se cobró cinco vidas en cuatro meses”** (*La Nación*, 12/8/08). En otra nota más reciente del mismo diario se afirma **“Temor en Caballito por ola de robos”** (31/3/12). La confiabilidad de la información no es brindada por estadísticas o investigaciones, sino a partir del testimonio de los **“vecinos que viven con temor a los delitos que, dicen, suceden a diario”**. A veces, se hace evidente el modo en que se construye desde el periodismo el carácter de ola: **“Le dispararon en la cabeza cuando se habría resistido a que le roben la moto. A sólo 40 cuadras del lugar, la semana pasada mataron a un joven que hacía delivery de helados”** (*Clarín*, 17/4/12). Resulta caprichoso determinar que “40 cuadras” es una distancia suficiente para alertar que se produce allí una ola. No vamos a reproducir aquí la cantidad de notas de distintos diarios que utilizan de modo reiterado esta figura de la oleada. Se puede observar una metáfora de tipo biológica, al connotar la idea de un virus que se expande por la sociedad y una hipérbole, es decir, una tendencia a la exageración del dramatismo. Lo que se alerta en este tipo de coberturas es que el delito estaría invadiendo zonas que en el pasado eran inmunes. Esto parece sugerir que no importa que haya delito, siempre y cuando se mantenga dentro de los lugares tolerados. En un editorial del diario *Clarín* titulado **“La inseguridad, problema**

irresuelto” se nos advierte: **“Un repaso de apenas 30 días enseña que no hay lugares seguros. Robos en un country con familias cautivas, los autos importados convertidos en señuelos de ataques violentos, los secuestros exprés, los asaltos al entrar los autos a las casas o las salideras bancarias, son parte de una metodología amplia, que no excluye los asaltos al voleo y los arrebatos callejeros, frecuentes en la Ciudad”** (*Clarín*, 9/4/12).

El sensacionalismo que predomina en los medios masivos varía de acuerdo con la estrategia de cada empresa periodística. No debe confundirse el amarillismo que suele caracterizar a la prensa popular como *Crónica*, con otro tipo de coberturas como la de *Todo Noticias* o *América Noticias*. En general, las imágenes de los cuerpos destrozados son reemplazadas por los llantos de los familiares y sus rostros desesperados. Es recurrente la escena televisiva del familiar llorando y el micrófono del periodista esperando una declaración que casi siempre invita al reclamo por la ausencia del Estado y el pedido de leyes más estrictas para los delincuentes. El periodismo que utiliza este tipo de imágenes en lugar de las que toma *Crónica*, suele jactarse de su moralidad y profesionalismo al no mostrar un cuerpo muerto. Pareciera que reclamarle reflexiones sobre el delito en el país a una víctima, poco después de la pérdida de un familiar, no es inmoral ni poco profesional. Por el contrario, en ese instante, los medios se muestran “acompañando el dolor de las víctimas”.

Como destacan varios análisis sobre el sensacionalismo en las noticias sobre inseguridad, la racionalidad que argumenta la necesidad de la vuelta de un Estado gendarme que aplique las leyes se mezcla con el patetismo de hacer justicia en base al dolor de las víctimas. Pocas veces se hace presente el criterio del debate especializado o las voces de sectores criminalizados, que reclaman que las mismas fuerzas de seguridad son quienes contribuyen a la violencia y a la inseguridad de los sectores más pobres, a través del gatillo fácil.

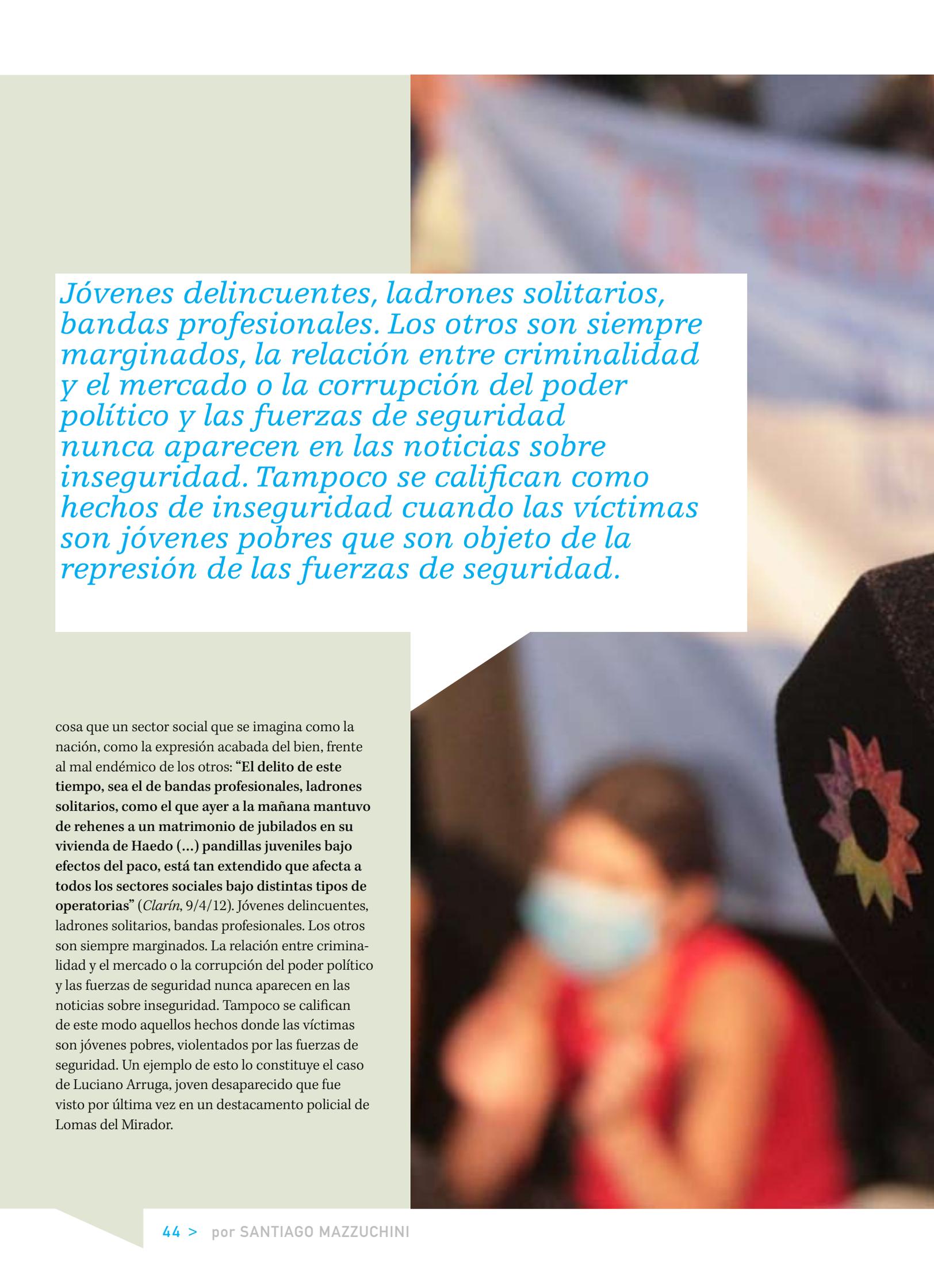
La retórica que caracteriza a la prensa masiva está fuertemente ligada al estilo sensacionalista, que consiste en apelar a la emotividad de los destinatarios de las noticias, exaltando el dramatismo, la angustia y principalmente el miedo.

El Estado, la ciudadanía y el crimen

El lugar que tiene el delito en la actualidad no se circunscribe a las crónicas policiales que los lectores podían encontrar en la mitad del diario. A pesar de que en la historia del periodismo argentino existen varios crímenes que han sido tapas de los periódicos más importantes, con la llegada de la “inseguridad” se fue transformando en un hábito encontrar casos “que conmocionan” al país. Esas noticias que tienen una centralidad en la prensa exhiben como leitmotiv el estado de indefensión de la ciudadanía frente a criminales que, a cualquier hora y en cualquier lugar, se encuentran preparados para asesinar, robar o secuestrar, frente a la inoperancia del Estado y sus fuerzas de seguridad. Quizá, lo que se informa cada día no es solamente que hay crímenes, sino que el Estado y la efectividad de la ley se encuentran en crisis en una sociedad donde la pobreza y la exclusión aparecen como factores determinantes del crecimiento del delito (y en esta idea coinciden tanto sectores caracterizados de derecha como progresistas). La política aparece representada como un servicio que debe “solucionar los problemas de la gente”. Es la ciudadanía la que está indefensa y sufre conmoción e indignación, como titulara el diario *La Nación* ante la noticia del asesinato de Candela Sol Rodríguez.

La enunciación: nosotros y los otros

La enunciación pone en funcionamiento un contrato, una escena de diálogo que construye un lazo entre el periodismo y el ciudadano. Cada medio de comunicación imagina un modelo de consumidor distinto. A modo de ejemplo podemos apreciar que el lector típico de *La Nación* dista mucho del que construye *Página 12*. Si bien ambos desean apuntar a un público masivo, uno hará más hincapié en los factores sociales y la desigualdad para explicar la inseguridad, mientras el otro apuntará la decadencia del respeto a la ley y la impunidad de los delincuentes. A veces, basta con observar en los sitios *online* de los diarios cuáles son los comentarios de los lectores, para dar cuenta de la coincidencia entre lo que el diario plantea y los lectores piensan. Las voces legitimadas en la prensa masiva dan cuenta de una posición etnocéntrica: se dirigen a “los ciudadanos”, “la gente”, que acude al medio para tener la voz que no le permite el Estado. En la trama de los medios, todos somos potenciales víctimas, a cualquiera le puede suceder un robo violento. Sin embargo, para poder llegar a ser una víctima-héroe, es decir, una persona sufriente que posee todos los atributos de bondad, el periodismo impone condiciones morales y se posiciona como sancionador de lo que está bien y está mal: el Caso Candela mostró los límites del estatuto de la víctima con derecho al reclamo. La información que aseveraba que la familia tenía relación con el mundo del crimen le impidió a la madre de la niña transformarse en una figura que sea representativa de “la gente”. El padre de Axel, Juan Carlos Blumberg, fue desplazado de los medios cuando se descubrió que había falseado su condición de ingeniero. El periodismo contribuye a la formación de un “Nosotros” que, como decíamos más arriba, realiza un fuerte cuestionamiento a las instituciones públicas, exhibiendo falta de confianza. En un mundo donde la política tradicional se encuentra cuestionada, el periodismo logra revalidarse como el lugar donde todos podemos hacer nuestros reclamos. Esto quizá sea porque la ciudadanía que los medios representan no sea otra



Jóvenes delincuentes, ladrones solitarios, bandas profesionales. Los otros son siempre marginados, la relación entre criminalidad y el mercado o la corrupción del poder político y las fuerzas de seguridad nunca aparecen en las noticias sobre inseguridad. Tampoco se califican como hechos de inseguridad cuando las víctimas son jóvenes pobres que son objeto de la represión de las fuerzas de seguridad.

cosa que un sector social que se imagina como la nación, como la expresión acabada del bien, frente al mal endémico de los otros: “El delito de este tiempo, sea el de bandas profesionales, ladrones solitarios, como el que ayer a la mañana mantuvo de rehenes a un matrimonio de jubilados en su vivienda de Haedo (...) pandillas juveniles bajo efectos del paco, está tan extendido que afecta a todos los sectores sociales bajo distintos tipos de operatorias” (*Clarín*, 9/4/12). Jóvenes delincuentes, ladrones solitarios, bandas profesionales. Los otros son siempre marginados. La relación entre criminalidad y el mercado o la corrupción del poder político y las fuerzas de seguridad nunca aparecen en las noticias sobre inseguridad. Tampoco se califican de este modo aquellos hechos donde las víctimas son jóvenes pobres, violentados por las fuerzas de seguridad. Un ejemplo de esto lo constituye el caso de Luciano Arruga, joven desaparecido que fue visto por última vez en un destacamento policial de Lomas del Mirador.



Reflexiones finales: la responsabilidad de la prensa

Un discurso no emerge del vacío sino que forma parte de la dinámica social, económica y política. Nuestro pasado marcado por la dictadura militar, la fragmentación social que provocó el neoliberalismo con un Estado privatizador que se fue transformando en mero administrador, son algunas de las razones que allanan el camino para que la criminalidad y la violencia adquieran el sentido actual. La inseguridad no es un invento mediático sino el modo en que nos representamos el delito, la violencia y las injusticias, en el contexto de sociedades que han perdido la seguridad social y gran parte de la población debe convivir con la precarización laboral y la exclusión. Pero los medios de comunicación son parte de la construcción de nuestro presente. La prensa es una institución fundamental en la conformación del espacio público y debe regirse por una ética periodística que privilegie el bien de la sociedad y los valores democráticos. Sin embargo, lo que habitualmente guía a la construcción de la noticia son los valores del mercado, de la competencia, del negocio de la actualidad. La estrategia que desde los inicios del periodismo industrial remite al estilo sensacionalista se debe a la captura de una matriz popular melodramática para conseguir lectores de sus productos. Por lo tanto, cabe pensar en la relación dialéctica que existe entre medios y ciudadanía. El periodismo no ha inventado el melodrama, sino que lo ha capturado y lo ha convertido en mercancía. El desafío está en darles espacio a medios de comunicación que recuperen su función social, hoy supeditada a los intereses comerciales propios de las industrias del miedo, que como plantea Alberto Binder, conforman un mercado millonario alrededor de la seguridad. Para ello es necesario denunciar la esquizofrenia del periodismo de masas, que se atribuye como dueño de la voz de los ciudadanos, pero no quiere asumir su rol político, ejerciendo una conducta corporativa y mercantil que paradójicamente amenaza a la libertad de prensa que dice defender.

por GRUPO DE ESTUDIO SOBRE POLICÍAS Y FUERZAS DE SEGURIDAD CAS-IDES

Nicolás Barrera, Laura Bianciotto, Tomás Bover, Sabrina Calandron, Andrea Daverio, Sabina Frederic, Mariana Galvani, Iván Galvani, José Garriga, Mariana Lorenz, Mariano Melotto, Karina Mouzo, Brígida Renoldi, Agustina Ugolini

SEGURIDAD PARA TODOS TERRITORIOS Y POLICIAMIENTOS

GENDARMERÍA Y PREFECTURA CAMBIARON SUS FUNCIONES Y TERRITORIOS DE OPERACIÓN EN LOS ÚLTIMOS AÑOS, MODIFICANDO LA RELACIÓN ENTRE CIUDADANOS Y FUERZAS DE SEGURIDAD, Y COMPARTIENDO ESPACIO CON POLICÍAS PROVINCIALES Y FEDERAL. LOS DESAFÍOS DE UN PROCESO INÉDITO EN NUESTRO PAÍS.





Los integrantes de la Prefectura, junto con los gendarmes, se encuentran abocados al servicio de seguridad en la zona sur de la CABA, coincidiendo en un mismo lugar geográfico tres fuerzas federales (GNA, PNA, PFA).

En nuestro país, en esta última década, las fuerzas policiales y de seguridad han sobrellevado diferentes transformaciones –cambio de tareas, de espacios geográficos, creación de nuevas fuerzas– que implicaron desplazamientos y superposición de quehaceres. Nos interesa describir y reflexionar acerca de los alcances de estos cambios y preguntarnos específicamente acerca de las nuevas configuraciones espaciales en las cuales intervienen las fuerzas de seguridad.

Una de las fuerzas que modificó significativamente su accionar es Gendarmería Nacional Argentina (GNA). Esta se define institucionalmente como “una fuerza de seguridad de naturaleza militar”. De acuerdo con la legislación vigente, sus funciones

son: Seguridad Interior, Defensa Nacional y apoyo a la Política Exterior. Tal como sus efectivos reconocen, la Gendarmería Nacional orientada principalmente en el pasado a la seguridad de frontera ha ocupado durante la última década nuevos espacios territoriales de intervención antes reservados a las policías provinciales o a la Policía Federal Argentina (PFA). Desembarcar en esos territorios exigió que GNA hiciera tareas inusuales, tanto por la región y las poblaciones con las que tradicionalmente se vinculaban, como por la importancia que cobraron en su desempeño intervenciones de tipo policial en tareas de prevención y conjuración del delito.

Así, por ejemplo, en julio de 2011, el Estado nacional a través de su Ministerio de Seguridad le confió a la GNA, en el marco el Operativo Cinturón Sur, ocuparse del patrullamiento de la jurisdicción de las comisarías 34, 36 y 52 de la PFA. Desde diciembre de 2011 la GNA tiene también a cargo la seguridad de la Terminal de Ómnibus de Retiro dentro del Operativo Vigía. Asimismo, en diciembre de 2010 un decreto presidencial ordenó el despliegue de la GNA bajo la denominación de Operativo Centinela en el Gran Buenos

Aires, en jurisdicción de la Policía de la Provincia de Buenos Aires (PBA). Del mismo modo sucede con el Operativo Acceso a la Ciudad Autónoma de Buenos Aires, ámbito jurisdiccional de esa policía provincial y/o la PFA.

Pero este fenómeno no es reciente. En 2001 la GNA actuó, por orden de un juez, en la ciudad de General Mosconi, Salta, dispersando una movilización de trabajadores que habían cortado la ruta en las inmediaciones. Desde el año 2003 brinda servicios de policía en el Gran Buenos Aires, en el barrio Ejército de los Andes más conocido como Fuerte Apache, en Tres de Febrero, y en la villa La Cava, en San Isidro, moviéndose a un territorio de jurisdicción de la PBA y asumiendo sus funciones. En 2005 la GNA fue desplegada en las proximidades de General Las Heras, en Santa Cruz, a raíz de un conflicto petrolero. También en 2006 intervino en la negociación para disuadir a los activistas que cortaron el puente internacional entre Gualeguaychú y Fray Bentos, a raíz de la instalación de una pastera en Uruguay; desarrolló una misión similar en 2008 en circunstancias del denominado “conflicto con el campo”. En ambos casos, aplicando un procedimiento nuevo: la negociación.

Por su parte, la Prefectura Naval Argentina (PNA), una fuerza de seguridad que según la ley 18.398 tiene funciones de servicio de policía vinculadas al control de la navegación, también ha cambiado en los últimos años su espíritu. Si bien su naturaleza no remite a lo militar como la GNA, su misión era controlar las aguas navegables, embarcaciones, puertos y costas; la ley 18.398 le otorgaba poder de policía limitado a su área de incumbencia. En los últimos años esta limitación desapareció, apareciendo los prefectos en otros espacios y con otras funciones.

Cabe mencionar como ejemplo que el decreto 864/11 convino a la PNA, por instrucciones del Ministerio de Seguridad de la Nación, a ser parte del operativo Cinturón Sur. Mencionando que la Prefectura, al igual que la Gendarmería, podrá intervenir fuera de su jurisdicción “en el restablecimiento del orden y la tranquilidad pública”. El decreto señala el interés del Estado nacional, a través del Ministerio de Seguridad, de modificar las jurisdicciones de

incumbencia. Por medio de este decreto los integrantes de la Prefectura, junto con los gendarmes, se encuentran abocados al servicio de seguridad en la zona sur de la CABA, coincidiendo en un mismo lugar geográfico tres fuerzas federales (GNA, PNA, PFA). Alejados de los puertos y las áreas costeras los prefectos se encuentran ante nuevas funciones en un delimitado espacio de la zona sur de la ciudad de Buenos Aires.

Nos parece relevante preguntarnos acerca de cuáles son las consecuencias que estos desplazamientos de la GNA y la PNA hacia territorios y formas de intervención nuevas tienen sobre la propia fuerza, cómo se adecuan las instituciones a los nuevos requerimientos del Estado nacional, de qué modo adquieren conocimiento sobre las nuevas formas de intervención operacional; cómo enfrentan las necesidades de formación y capacitación a corto y mediano plazo; de qué manera las nuevas actividades operacionales de estos efectivos se contraponen con las expectativas de ingreso a una fuerza de seguridad principalmente orientada a la seguridad de las fronteras territoriales; de qué manera esto incide sobre el desempeño de los efectivos. En el caso de la GNA en qué medida el policiamiento desarrollado por una fuerza de naturaleza militar repercute sobre los procedimientos operacionales. Cabe también aquí la pregunta sobre cómo se adecuan los saberes específicos del policiamiento naval a la seguridad en grandes urbes; y finalmente qué efectos tiene sobre todas las fuerzas –desplegadas y desplazadas– un concepto que podríamos denominar más flexible de la seguridad sobre el conjunto de ellas.

Por otro lado, la importancia que el Estado le asignó a la GNA en el control de la seguridad durante la última década parece haber quebrado el viejo imaginario acerca del dominio territorial de una fuerza policial sobre un espacio jurisdiccional en particular. Por consiguiente, esta transposición jurisdiccional cuestionaría la autonomía que a cada fuerza se le atribuía en cuanto al dominio sobre un territorio determinado y eventuales alianzas, compromisos y acuerdos con los diversos sectores –políticos, comerciales, sociales, etc.– asentados en ella.

Los gobiernos municipales delimitan sus espacios de injerencia en materia de seguridad discutiendo con los gobiernos provinciales y nacional sobre cómo debe distribuirse la fuerza policial. Se trata pues de gobernar a la policía para poder gobernar el territorio.

El corrimiento que observábamos a nivel federal respecto de las jurisdicciones de cada fuerza también se aprecia a nivel local. Las autoridades de diversos municipios han reclamado la gestión de la policía en los espacios que gobiernan. Los gobiernos municipales delimitan sus espacios de injerencia en materia de seguridad discutiendo con los gobiernos provinciales y nacional sobre cómo debe distribuirse la fuerza policial. Se trata pues de gobernar a la policía para poder gobernar el territorio, afirmación nada novedosa para la teoría social; la particularidad está en la creciente tendencia actual a la existencia de dos movimientos, hacia la descentralización, ya no en Estados provinciales sino en Estados municipales, y a la centralización en el Estado nacional.

Cuando gobernar parece reducirse a “gobernar la seguridad” (entendida como la eliminación de las incivildades y pequeños delitos), quien posea más medios para “gobernar la seguridad” será un mejor gobernante. Tal vez el caso más importante sea el de la Ciudad Autónoma de Buenos Aires, que reclama al gobierno nacional el traspaso de la Policía Federal Argentina (que cumple actualmente funciones de policía municipal en la CABA pero está bajo la órbita del gobierno nacional). A la par de este reclamo y a partir de la sanción de la ley 2.894 se generan las bases para la creación de una policía propia de la ciudad de Buenos Aires, la Policía Metropolitana, que contaba con el antecedente de la guardia urbana.

En el 2010 entran en funciones los primeros egresados de la Policía Metropolitana (PM) que patrullaron en principio sólo la comuna 12 (que comprende los barrios de Saavedra, Coghlan, Villa Urquiza y Villa Pueyrredón) y fueron sumando otras a medida que aumentaba la cantidad de egresados. La PM habría de desarrollar su labor en lugares donde ya se encontraba la Policía Federal, superponiéndose teóricamente en la tarea de patrullaje.

En la provincia de Buenos Aires también se discutió y discute la descentralización de la Policía Bonaerense. La Policía de la Provincia de Buenos Aires tiene injerencia en todo su territorio y está sujeta al mandato del Poder Ejecutivo provincial. Dentro de la discusión impulsada en principio por ocho jefes comunales pero sostenida por otros municipios, hay diversas posturas y acciones, algunos piden la descentralización de la PBA; otros la constitución de policías municipales (en muchos casos implementadas), y otros (entre ellos el mismo gobierno provincial) la creación de policías de prevención municipal, donde los intendentes organicen las tareas, pero la provincia la dirija desde los jefes policiales distritales.

En este nivel del control territorial de la seguridad aparecen las cámaras de seguridad como un elemento a utilizar para “prevenir el delito”. Varios municipios han puesto cámaras de seguridad en sus distritos. Tigre es un ejemplo importante, donde se puede ver cómo convergen todos los sistemas policiales y de seguridad construyendo espacios de intersección locales y federales: es el municipio con más cámaras de seguridad en su territorio; a la vez implementó el patrullaje de una policía municipal, la PBA patrulla también el municipio, y la Gendarmería Nacional en el marco del Plan Centinela. Un solo espacio geográfico y tres gobiernos.

Este nuevo escenario, donde ya no existe la claridad que antaño definía una fuerza-una jurisdicción, acarrea, sin dudas, significativos cambios para los ciudadanos. Estos reconocían cómo tratar con cada fuerza, existían formas estipuladas de relacionarse con las fuerzas de seguridad. Además, como cada espacio tenía una fuerza propia y característica, las formas de vincularse con las fuerzas de seguridad se establecían espacialmente. El cambio de las relaciones sociales que estaban estipuladas modifica las interacciones entre ciudadanos y fuerzas de seguridad. Podemos poner como ejemplo Fuerte Apache, un populoso barrio del oeste bonaerense donde la presencia de Gendarmería cambió las formas de interactuar con las fuerzas de seguridad. Los vecinos de Fuerte Apache sostienen que la presencia de Gendarmería logró aplacar los enfrentamientos entre bandas, haciendo del barrio un espacio más seguro para habitar. Sin embargo, los mismos vecinos que sostienen esto se quejan de la incapacidad de estos uniformados para tratar con los vecinos, abusando de la fuerza policial por cuestiones menores. Ambigüedad perceptible en tanto las críticas al accionar de estos uniformados se combinan con un rotundo pedido, casi ruego, para que su accionar persista en los espacios.

Desmoronadas las certezas construidas en tándem espacio-policía nos preguntamos: ¿cómo se modifican las representaciones del espacio respecto de la seguridad? La relación espacio-policía entrelazaba relaciones de los ciudadanos con las policías que creaban formas determinadas de pensar y desplazarse en el espacio.

Por otro lado, la corporalidad, las posturas y el armamento de los gendarmes señalan diferencias fácilmente contrastables con los uniformados de la Policía de la Provincia de Buenos Aires, encargados antes de la seguridad en estos espacios. Esta diferencia supone para los vecinos de estos ámbitos la relación con una fuerza de seguridad que, a sus ojos, parece militar y no policial. Este cambio impone una lógica distinta a la hora de relacionarse.

Si el Estado es la capacidad de ejercer el monopolio legítimo de la fuerza en su territorio, la redistribución de las fuerzas de seguridad operada en el espacio geográfico durante la última década las convierte en una de las formas que tiene el Estado de "hacerse presente".

Si el Estado es la capacidad de ejercer el monopolio legítimo de la fuerza en su territorio, la redistribución de las fuerzas de seguridad operada en el espacio geográfico durante la última década las convierte en una de las formas que tiene el Estado de "hacerse presente", y ellas así lo "personifican". La pregunta que nos hacemos es: ¿qué clase de Estado y de gobierno es/son estos que se constituyen/disputan en la búsqueda de dar seguridad para todos? Consideramos que este constituye un campo analítico fértil para la investigación en ciencias sociales y su aporte al desarrollo de las políticas públicas.

por **MARTÍN APPIOLAZA**

*Director Centro de Estudios de Seguridad Urbana y
Coordinador del Diplomado de Seguridad Democrática
de la Universidad Nacional de Cuyo. Miembro del ILSED.*

PREVENCIÓN DE LA VIOLENCIA JUVENIL: DEL CONTROL A LA CONSTRUCCIÓN DE CIUDADANÍA

LAS POLÍTICAS HACIA LA INFANCIA Y LA JUVENTUD TIENDEN A LA TUTELA Y AL CONTROL COMO MODO DE PREVENCIÓN DEL CRIMEN. ESTA MIRADA NO RESUELVE EL PROBLEMA. EL CAMINO ES RECONOCER SUS DERECHOS Y ENTENDERLOS COMO ACTORES ESTRATÉGICOS PARA GESTIONAR LOS CONFLICTOS Y REDUCIR LA VIOLENCIA.





Hace unos años le preguntaron a un jefe de policías mendocino: ¿cómo es un sospechoso? No dudó: joven, con pelo largo, morocho y mal vestido. En los sondeos de temor, vecinos menos informados también imaginan que si alguien los ataca será joven, marginal, sin códigos. Lo curioso es que cuando les preguntamos a los jóvenes que se ajustan al identikit del sospechoso, contestan lo mismo: les temen a otros jóvenes o niños parecidos.

El campo de la seguridad está minado con prejuicios, recetas y consignas tremendistas que insisten en colocar a los niños, niñas y jóvenes como las principales amenazas criminales. Los más arrojados juran que ya no tienen remedio y que la mejor opción para el resto de la sociedad es mantenerlos encerrados. Cada tanto hay un reflujo punitivo sobre la infancia y la juventud que propone el control bajando la edad de imputabilidad, denunciando el consumo de sustancias ilícitas y la incapacidad de las instituciones para contenerlos.

El discurso del temor alienta las medidas de control que predominan a la hora de abordar la adolescencia y la juventud. Tienen un peso relativo en el delito.

- Los niños, niñas y jóvenes (hasta los 34 años) son víctimas de más de la mitad de los homicidios dolosos. Por cada 6 víctimas varones hay una mujer.
- Niños y jóvenes son imputados en algo más de 6 de cada 10 homicidios dolosos registrados. La proporción según género: entre 13 y 15 imputados hombres por cada mujer.

- Delitos contra la propiedad representan el 70% de la estadística criminal. Más de la mitad de los imputados son niños, niñas y jóvenes: el 24% tiene menos de 18 años; el 26%, entre 18 y 25 años, y la otra mitad, más de 25 años. En este tipo de delitos los hombres imputados son el 95 por ciento.

Al mismo tiempo hay un énfasis en el encierro ya sea por estar asociados a delitos o bien bajo el argumento de la tutela: proteger para que no se pongan en riesgo ellos mismos y a la sociedad por su condición de vulnerabilidad (especialmente económica).

- Podemos estimar que la Argentina tiene entre 28 y 30 mil niños, niñas y jóvenes encerrados por causas penales. La cifra trepa a los 50 mil si consideramos otras formas de privación de la libertad en regímenes abiertos o semiabiertos.

- En el año 2006 había 19.579 niños, niñas y adolescentes (hasta 21 años de edad) privados de su libertad en la Argentina, según UNICEF. Se incluyen regímenes de encierro penal y no penal como hogares, institutos e instituciones penitenciarias. De ellos, 2.377 con una causa penal (2.165 son varones).

- En el Sistema Nacional de Estadísticas sobre Ejecución de la Pena (SNEEP), podemos buscar información sobre los establecimientos penitenciarios: los niños, niñas y jóvenes representan cerca del 70% de la población carcelaria de la Argentina.

- Según los datos de UNICEF del 2006, el 87,1% de la población de niños, niñas y adolescentes (hasta 21 años) privados de la libertad, están por una medida judicial, administrativa, relacionada con una causa no penal (medida de tipo asistencial o de protección), en su mayoría asociadas con "causas sociales". Entre los institucionalizados por causas penales predominan los varones y entre las causas sociales, las mujeres. Este tipo de trato criminal de la pobreza en algunas provincias trepa al 90% de los casos.

- La mayor parte está en regímenes semiabiertos (45,9% en la Argentina), pero en las provincias y ciudades más desiguales se invierte la lógica. En Corrientes, Jujuy, Misiones, Río Negro, Santa Fe, Santiago del Estero y Tucumán hay más niños, niñas y jóvenes en regímenes cerrados que en institutos u hogares semiabiertos.

El propio abordaje de la juventud es parte del problema. Domina el paradigma que considera a los conflictos un problema a sofocar. Los conflictos vistos como el obstáculo al añorado equilibrio social. Esta perspectiva condiciona las políticas públicas en general y especialmente las de seguridad.

Rebeldes con causas

La juventud ha sido vista como problema porque es intrínsecamente conflictiva: se define en oposición a lo viejo desde que emerge en el siglo XVIII. Disputa su lugar, su cuota de libertad, el reconocimiento y el respeto (palabras frecuentes en grupos y también en las culturas urbanas juveniles). Una disputa por el poder en una sociedad ordenada y controlada desde lo adulto. Estos conflictos dependerán de las condiciones sociales y económicas, por lo tanto es correcto decir que no existe una juventud, sino muchas juventudes.

Si vamos a hablar de violencia juvenil, ¿cómo entendemos lo joven?

Las miradas predominantes sobre infancia y juventudes las consideran instancias de vida incompletas (inmaduros, incompletos y por lo tanto aún incapaces), etapa de crisis y de riesgo donde su propia situación evolutiva los lleva a ponerse en peligro. Entonces, si no son personas plenas, los conflictos que proponen son vistos como amenazas al desarrollo armónico personal y social. La respuesta prioritaria, como vimos: control a través de políticas sociales y de políticas de orden público.

Si los conflictos no se gestionan atendiendo a las partes involucradas pueden derivar en violencia. Un acto violento es delito cuando hay una ley que lo considera delito y una voluntad de aplicar esa ley. Hay comportamientos violentos que no son considerados delitos y también hay delitos según el Código Penal que no son pasados por alto. Es decir que para que la delincuencia juvenil exista es porque no hay una gestión de conflictos, emergen, se penalizan y persiguen enfáticamente comportamientos para controlar a ese grupo. En otras palabras: han predominado las políticas de control de las juventudes que al negarles atención facilitan expresiones violentas.

Todo esto en un ámbito social de fuerte tensión entre la inclusión social que alienta el mercado, las expectativas que construye y la imposibilidad de satisfacerlas a través de la educación y el trabajo formal. La transgresión a las

normas aparece como una alternativa innovadora. La inserción en mercados ilícitos de robados o microtráfico, por ejemplo, es una oportunidad para satisfacer esas demandas para miles de niños y jóvenes que saben que nunca lo conseguirán estudiando o con un trabajo al que pueden acceder. ¿Qué quieres ser? “Empresario o narco”, contestaba un grupo de niños mexicanos hace semanas en un taller de prevención del delito.

Niños, niñas y jóvenes no son capos en ninguna estructura criminal, sin embargo aparecen proporcionalmente más criminalizados. El crimen organizado los tiene en un lugar subalterno y sobre esos grupos parece concentrarse la persecución penal. Son la mano de obra barata, sometida frecuentemente a situaciones de mayor riesgo y con un ejército de recambio detrás. Se insertan en los mercados ilícitos levantando autos para el desguace o la reventa, como punteros en el microtráfico, asaltando para luego cambiar por plata celulares, relojes, estéreos, electrodomésticos. Pero el mercado de los autos robados, el del tráfico de drogas, el de los metales, el de la trata de personas que los utiliza, está manejado por adultos con protección estatal y una pata empresaria.

En la Argentina no es muy diferente. Como en otras partes, los grupos aportan posibilidades de incluirse en una identidad colectiva que aporta protección, reconocimiento y respeto. Las patotas o banditas son un clásico de los barrios. Pero en la medida que el mercado de lo ilícito genera inclusión, ingresos y pertenencia con menos requisitos y más agilidad que la economía formal, los grupos son más vulnerables ante las estructuras criminales. Son un paisaje frecuente en villas argentinas, pero también en toda Latinoamérica, los grupos de jóvenes reclutados y algunos ingresan con distintas responsabilidades en las organizaciones.

Hay un debate no agotado: la persecución penal puede generar reacciones que fortalecen a los grupos o bien los jóvenes se mantienen a la deriva. Cualquiera sea la respuesta, está claro que la mirada tradicional centrada en el control no resuelve conflictos ni logra reducir la violencia.

El campo de la seguridad está minado con prejuicios, recetas y consignas tremendistas que insisten en colocar a los niños, niñas y jóvenes como las principales amenazas criminales. Los más arrojados juran que ya no tienen remedio y que la mejor opción para el resto de la sociedad es mantenerlos encerrados.

El gran desafío para una propuesta de seguridad democrática es aceptar y gestionar la conflictividad propia de la adolescencia y la juventud, garantizar su efectiva participación, promover su compromiso y la participación en lo público como forma de construir ciudadanía, al tiempo que minimizamos las medidas de control violentas que imponen un orden social focalizado sobre los grupos históricamente segregados.

Actores protagónicos

Pero hay una tercera perspectiva: entender a la infancia y juventud como actores sociales relevantes, capaces de la transformación de sus propias realidades. Esto implica reconocerlos como sujetos plenos de derechos y sentarlos a la mesa de las discusiones. Gestionar los conflictos que proponen como grupo social y gestionarlos para evitar situaciones de violencia. Esto sólo es posible con la participación efectiva en el diseño e implementación de las políticas públicas, de modelos ejemplares, en ámbitos de conciliación y también en el ámbito judicial. La última instancia es intervenir desde la política criminal.

Incluso dentro de las estrategias de prevención de la violencia con niños, niñas y jóvenes predominan los enfoques orientados a controlar los comportamientos que son considerados desviados o riesgosos. El enfoque epidemiológico es aplicado por la mayoría de los organismos internacionales y trata de evitar que se propague la “enfermedad” de la violencia abordando los factores de riesgo. Es posible encontrar cientos de proyectos y programas concebidos para reforzar el control informal y formal en el ámbito familiar (escuelas para padres, fortalecimiento y disminución de la violencia en el hogar), la comunidad (preceptores para jóvenes, oferta de deporte en los barrios, recuperar espacios en manos del microtráfico, entretenimiento “sano”, mejoras urbanísticas) y en el espacio social mejorando la permanencia y rendimiento escolar, atendiendo adicciones, educación sexual, reducción de la pobreza. La lista es tan extensa como causas de la violencia se atribuyan a entornos familiares, comunitarios y sociales no adecuados para que se desarrollen niños, niñas y jóvenes funcionales.

Es evidente que detrás de las distintas expresiones de violencia hay una historia de conflictos no atendidos. La violencia directa sólo puede existir si hay una violencia estructural que limita las posibilidades y una violencia cultural que consiente o aprueba que se limite a ciertos grupos sociales (en nuestro caso, especialmente, jóvenes, varones, de sectores populares y morochos, como bien explicaba aquel policía mendocino). En la violencia familiar, por ejemplo, es posible rastrear crisis en los modelos y roles parentales, intentos por reafirmar la tradicional autoridad masculina. En los barrios, los conflictos por los espacios comunitarios entre adultos, entre grupos de jóvenes, entre jóvenes y adultos y entre todos con los Estados.

Por eso pongamos más atención a estrategias de prevención de la violencia con un enfoque de derechos, es decir, que consideran a la infancia y juventud como personas plenas: prefieren atender y gestionar los conflictos que proponen en lugar de aplicar correctivos o directamente aplastarlos.

Desde esta perspectiva, la participación efectiva y el reconocimiento son necesarios. Hay muchos ejemplos de proyectos donde el involucramiento de los niños, de las niñas y los jóvenes es, de acuerdo con el caso, parcial o total. Parcial a veces en el diagnóstico, a veces en el diseño y a veces participan en todas las instancias. Veamos:

- La Casa de Promoción Juvenil trabaja en los barrios de Ciudad Juárez (México) más afectados por pandillas muchas veces involucradas en el crimen organizado. Tiene metodologías participativas que reconocen y respetan como un sujeto con derechos a jóvenes expuestos a situaciones de mucha violencia (en el hogar, en el barrio y en una sociedad que niega todo tipo de derechos). Educan en espacios de diálogo, negociación y participación para que se construyan como sujetos, al tiempo que se constituyen en ciudadanos con compromisos y responsabilidades sobre sus proyectos particulares como con toda la comunidad. En otras palabras, es un proceso de subjetivación y de construcción de ciudadanía emancipada (en términos de Eduardo Bustelo) que plantea sus conflictos en torno al ámbito comunitario como una forma de conquista de derechos y de transformación de las condiciones estructurales que facilitaron la condición de

violencia en la que se encuentran.

Ante el fenómeno extendido de los grupos de jóvenes que se insertan parcialmente en los mercados ilícitos y participan de subculturas criminales, también hay interesantes experiencias de entenderlos, trabajar sobre los conflictos que procesan en códigos violentos y facilitar su intervención en dimensiones sociales de la violencia.

- La Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales (FLACSO) –sede Ecuador– y la alcaldía de Quito crearon el Centro Tecnológico Juvenil en una zona con pandilleros Latin Kings. Mauro Cerbino, el antropólogo a cargo del proyecto, estimuló la participación: los miembros de los grupos fueron verbalizando y relatando su versión de la historia de su organización, la forma en que se vinculaban entre ellos, la relación con las sedes de otros países y su vinculación con el Estado a través del gobierno local e instituciones policiales. Hubo aceptación de las capacidades de los pandilleros e iniciativas de promoción de derechos, donde los referentes se transformaron en voceros e impulsaron demandas que produjeron transformación de algunas políticas públicas. Finalmente, el presidente Correa los distinguió. Nuevamente: participación y reconocimiento.

Una dificultad frecuente a la hora de trabajar con jóvenes o grupos de jóvenes en contextos de violencia es conseguir la participación. La capacidad de expresión y el sentirse respetados es condición para que cualquiera intervenga. Las artes urbanas, especialmente el hip hop, facilitan la expresión para hablar de sus conflictos, perspectivas y problemas.

- Jóvenes de la cultura del hip hop de origen popular y con historias atravesadas por la violencia se organizaron en la Cooperativa del Hip Hop para enseñar breakdance, graffiti, rap y derechos humanos a otros jóvenes de zonas violentas. Sucede en Mendoza. En la cultura del hip hop se alienta el conocimiento de su comunidad, de sus circunstancias para entender por qué se vive como se vive. En términos políticos más tradicionales, no es otra cosa que conciencia y compromiso social. La tradición del hip hop rescata esta dimensión social de las luchas por el reconocimiento de derechos de

los grupos segregados por cuestiones raciales o culturales. Las técnicas de baile, rima, canto, pintura y composición son instrumentos para volcar los conocimientos.

Pero muchas veces la inserción no puede ser puramente simbólica. Hay privaciones materiales que atender, especialmente si es condición en la estrategia de prevención que se abandonen las prácticas delictivas.

- El programa “Comunidades Vulnerables”, que durante años desarrolló la Dirección de Política Criminal del Ministerio de Justicia de la Nación, otorga un rol protagónico a los jóvenes, promueve su participación en la evaluación e implementación de acciones que mejoren sus condiciones personales para insertarse en el mercado laboral, pero además otorga un subsidio para estimular esa participación. Por otra parte, en Santa Fe, la Secretaría de Seguridad Comunitaria del Ministerio de Seguridad trabajó con jóvenes de bandas capacitándolos y facilitando proyectos de inclusión, como por ejemplo reparar y alquilar bicicletas para paseo en Rosario. La iniciativa se sostuvo con subsidios a los jóvenes involucrados. Tanto “Comunidades Vulnerables” como el santafesino “Programa de Inclusión Sociocultural de Adolescentes y Jóvenes en Situación de Vulnerabilidad Social” impactaron en reducir la participación en delitos.

Redondeando. Hay una tradicional mirada sobre la infancia y la juventud que la considera como instancia incompleta de desarrollo, niega derechos, subestima capacidades, deja de atender los conflictos que proponen y responde al emergente de violencia con medidas de control preventivo o bien de control directo. Existe también una creciente perspectiva de derechos, compatible con una concepción de infancia y juventud con capacidades, donde los conflictos que proponen deben ser escuchados como oportunidades para que ellos mismos participen en la transformación del ordenamiento social que facilita la violencia.

El gran desafío para una propuesta de seguridad democrática es aceptar y gestionar la conflictividad propia de la adolescencia y la juventud, garantizar su efectiva participación, promover su compromiso y la participación en lo público como forma de construir ciudadanía, al tiempo que minimizamos las medidas de control violentas que imponen un orden social focalizado sobre los grupos históricamente segregados: jóvenes, urbanos, de sectores populares. Justamente los más privados de derechos y los más afectados por la violencia estatal o criminal.

por **AGUSTINA BAUDINO**

Lic. en Ciencia Política de la Universidad Católica de La Plata (UCALP). Consultora externa del Instituto Latinoamericano de Seguridad y Democracia (ILSED)

LA PREVENCIÓN COMUNITARIA UN DESAFÍO PARA LA SEGURIDAD DEMOCRÁTICA

LA PREVENCIÓN DEL DELITO ES UNA PARTE FUNDAMENTAL DE CUALQUIER POLÍTICA DE SEGURIDAD. SÓLO LOS VECINOS PUEDEN IDENTIFICAR LAS NECESIDADES ESPECÍFICAS DE UNA COMUNIDAD. ASÍ, SU PARTICIPACIÓN SE VUELVE CENTRAL AL MOMENTO DE DESARROLLAR PLANES Y PROPUESTAS ADECUADOS A LA REALIDAD LOCAL.





La participación de la comunidad en el diseño, implementación y evaluación de políticas públicas de seguridad es una de las claves del paradigma de la seguridad democrática, y también uno de sus mayores desafíos.

Hoy es posible observar diversas experiencias tanto a nivel local como nacional y regional que –con mayor o menor éxito– ponen en evidencia la importancia que tiene para el Estado el compromiso de la comunidad en el mejoramiento de la relación con la policía, el control y evaluación del servicio policial, la prevención de la violencia y el delito, la elaboración de estrategias de seguridad que contemplen las particularidades de la realidad local y la disminución de la sensación de inseguridad. Generadas tanto a partir de la propia iniciativa de la ciudadanía como a instancias del Estado, las experiencias de participación a su vez contribuyen a fortalecer los lazos comunitarios, recuperar la confianza en las instituciones y en definitiva convocan a la sociedad a involucrarse activamente, lo cual ciertamente redundará en una profundización de la práctica democrática.

Cabe señalar que las políticas públicas que involucran la participación comunitaria son muy diversas. No existen tipos ideales sino que habitualmente estas se construyen a partir de distintos modelos, para dar lugar a las experiencias más variadas. Sin embargo y aunque mucho se ha escrito al respecto, merece la pena puntualizar algunos aspectos específicamente vinculados a la *prevención*, que permiten comprender mejor el alcance que tiene el llamado a una comunidad activa y comprometida.

¿Cuál es el rol de la *comunidad* en el desarrollo de estrategias de *prevención*? ¿Cuáles son los alcances reales y los límites de estas iniciativas? ¿Qué desafíos hay por delante?

Dos actores que se asocian: Estado-comunidad

Ser parte de una “comunidad” implica –entre otras cosas– la convivencia en una relativa proximidad geográfica. Fundamentalmente consiste en formar parte de un colectivo a partir del cual se construyen lazos de afinidad que predisponen a los vecinos a hacer frente a los problemas comunes y velar por los intereses de ese entorno compartido. En este punto cabe aclarar que la opción por el término “comunidad” en vez de “ciudadanía” se vincula a la posibilidad de emplear un concepto más amplio e integrador de diversas realidades, dejando de lado esta vez un término cuya asociación a una definición jurídico-política limita, en cierto modo, el enfoque a una parte de la población que ostenta esa categoría.

En las últimas décadas la complejidad de los problemas vinculados a la seguridad pública y las dificultades con las que se enfrenta el Estado para dar soluciones eficientes y efectivas ha impulsado un giro hacia políticas de participación que buscan generar mayor apoyo de la sociedad, recuperar la legitimidad de las instituciones encargadas del control social formal –específicamente de la policía– y enfocar con mayor precisión los esfuerzos realizados en materia de prevención. De este modo, la seguridad democrática como paradigma tomó un fuerte impulso a partir de esta convocatoria a la participación de la comunidad en la construcción de una nueva forma de pensar y ejecutar las políticas de seguridad, donde la responsabilidad de la prevención y control del delito ya no es vista como una prerrogativa exclusiva de la institución policial. Así, la mencionada responsabilidad se amplía y compromete también a diversas agencias estatales, organizaciones sociales, políticas y comunitarias e incluso, vecinos en general. En una *asociación* que contempla los más variados matices, el Estado propone entonces mecanismos que implican una responsabilidad compartida en este complejo pero desafiante proceso de diseño, implementación y control de las políticas de seguridad.

La participación de la comunidad en el diseño, implementación y evaluación de políticas públicas de seguridad es una de las claves del paradigma de la seguridad democrática, y también uno de sus mayores desafíos.

Alcances de la prevención comunitaria

Prevenir el delito es intervenir antes de que este se produzca. Existen diversos recursos –más allá del sistema de justicia penal– que se pueden poner en marcha para actuar en materia preventiva, y en los cuales la comunidad juega un rol interesante. Veamos algunos de ellos.

Por empezar, una comunidad afianzada que participa y se compromete en la solución de los problemas de seguridad que la inquietan puede incidir positivamente en la disminución de oportunidades para la realización de delitos y en la disminución de la sensación de inseguridad. Dentro de esta **prevención situacional-ambiental**, la comunidad interviene no sólo a través del diagnóstico –por ejemplo señalando las condiciones del entorno que favorecen la comisión de delitos o que se constituyen como espacios considerados “inseguros”–, sino fundamentalmente a través de la implementación de acciones concretas en un entorno particular, que contribuyen a recuperar esos espacios y tienen un impacto directo sobre la sensación de inseguridad.

Asimismo, es posible generar instancias de integración comunitaria que contribuyen a recuperar el tejido social actuando entonces sobre la **prevención social de la violencia y el delito**, uno de los núcleos centrales de la política pública de seguridad. A través de este eje se busca incidir sobre aquellos procesos de desintegración social, económica y cultural que se encuentran en la raíz de los problemas de la criminalidad. Hay diversas experiencias que dan cuenta del esfuerzo realizado en el diseño de iniciativas concretas para el trabajo con grupos vulnerables (es decir, aquellos con mayor exposición a altos niveles de violencia y delito) desde una perspectiva integral, favoreciendo la articulación interinstitucional y multiactoral, dado que son diversas agencias gubernamentales

y actores sociales quienes deben contribuir en este sentido. La comunidad participante también debe tener la capacidad de actuar a través del desarrollo de planes y propuestas adecuados a la realidad local. Es justamente esta adecuación a las necesidades específicas lo que da a la mirada comunitaria un valor particular.

Finalmente resulta oportuno mencionar la importancia de la mirada comunitaria en la elaboración de diagnósticos. La posibilidad de identificar problemáticas específicas que quedan fuera de las estadísticas delictivas porque no implican la comisión de delitos pero que son parte de una conflictividad que debe ser gestionada por el Estado, le da a la comunidad un rol preponderante. Por otra parte, los **diagnósticos** participativos permiten dar cuenta de situaciones de violencia o delitos que no llegan a ser denunciados.

Esta mirada resulta complementaria de aquella basada solo en información policial, lo cual permite fortalecer o focalizar las estrategias vinculadas a la prevención del delito a partir de la información que proporciona la misma comunidad.

A los ojos de una comunidad que se ha puesto de pie y se ha involucrado en el problema de la seguridad pública, la falta de respuestas por parte del Estado puede ser leída como desinterés, con el riesgo de que se termine asumiendo que la participación comunitaria es simplemente una práctica impulsada desde el discurso político que no tiene fuerte traducción en la práctica.



Dificultades, límites y desafíos

Ninguna experiencia de participación comunitaria está exenta de ciertas dificultades, límites y –por supuesto– de numerosos desafíos.

En primer lugar, la factibilidad política es una variable fundamental a considerar. Si bien la participación comunitaria implica un trabajo de responsabilidades compartidas entre el Estado y la comunidad, la *decisión* juega en última instancia un papel central: se necesita voluntad política para ejecutar las iniciativas que la comunidad propone.

Por otra parte, estos procesos requieren de una paciente y perseverante construcción de lazos de confianza entre los distintos actores: entre vecinos, entre organizaciones, y entre vecinos, organizaciones y la policía. Esto muchas veces es una dificultad –aunque no insoslayable– debido a que la sociedad demanda respuestas visibles, concretas y muchas veces urgentes a la policía, eficiencia e inmediatez que no siempre es posible garantizar. Y esto es clave para consolidar y ampliar la delicada base de confianza que permite a la comunidad seguir apostando por los procesos de participación. A los ojos de una comunidad que se ha puesto de pie y se ha involucrado en el problema de la seguridad pública, la falta de respuestas por parte del Estado puede ser leída como desinterés, con el riesgo de que se termine asumiendo que la participación comunitaria es simplemente una práctica impulsada desde el discurso político que no tiene fuerte traducción en la práctica.

La necesidad de un compromiso de largo plazo es un desafío a tener en cuenta, en primera instancia por parte del Estado pero también en lo que a las organizaciones y vecinos participantes se refiere. Si la participación no es continua, difícilmente los procesos puedan sostenerse en el tiempo. Por lo tanto, para que estos mecanismos puedan desplegar toda su potencialidad, es preciso contar con un compromiso duradero, que se mantenga y se

profundice con el correr del tiempo, más allá de los cambios de gestión.

De más está decir que también se requiere de una cierta acción coordinada y de la colaboración entre los diversos organismos estatales, las fuerzas de seguridad y las organizaciones de la comunidad, de modo que las respuestas y los resultados en el corto plazo estén garantizados.

Merece la pena destacar que la asociación con la policía es un desafío central. Si bien uno de los propósitos de estas experiencias es fortalecer el vínculo con la institución policial, recuperar la confianza en la misma y contribuir con su tarea preventiva, resulta prudente tener ciertos recaudos. La excesiva cercanía comunidad-policía puede terminar incentivando situaciones de connivencia, de modo tal que el control comunitario de la policía podría atentar contra sí mismo.

Finalmente, cualquier iniciativa de abordaje del problema de la seguridad requiere de la decisión política de gestar cambios estructurales en la sociedad que se traduzcan en políticas concretas de inclusión social, esfuerzos sostenidos para disminuir la desigualdad económica, políticas de Estado para la lucha contra el narcotráfico, abordajes específicos para el problema de las adicciones, entre otros. También se necesita del perseverante interés de los ciudadanos por *construir comunidad*, apropiándose del espacio público en el que se desenvuelve su vida cotidiana y evitando dejar vacantes espacios de poder que pueden ser ocupados por la ilegalidad. Sólo entonces el compromiso de la comunidad será puesto en valor y su potencialidad se desplegará en todas sus posibilidades. De lo contrario, la participación comunitaria corre el riesgo de quedar en una experiencia simplemente interesante para el transitar de nuestras jóvenes democracias.

por **CAROLA CONCARO**

Licenciada en Ciencia Política UBA. Directora Ejecutiva del Instituto Latinoamericano de Seguridad y Democracia (ILSED)

POLÍTICAS DE DESARME EN LA ARGENTINA

LA VIOLENCIA ARMADA CONDICIONA EL LIBRE EJERCICIO DE DERECHOS Y LIBERTADES FUNDAMENTALES A LA INTEGRIDAD HUMANA Y LA VIDA SOCIAL. EL ESTADO DEBE ENTONCES DESARROLLAR UNA POLÍTICA DE DESARME QUE GARANTICE LA PROMOCIÓN Y PROTECCIÓN DE LOS MISMOS. A CONTINUACIÓN, LA EXPERIENCIA ARGENTINA.





¿Qué significa hablar de violencia armada?

Definiciones y principales aspectos del problema

La Declaración de Ginebra sobre Violencia Armada y Desarrollo define como violencia armada *al uso intencional de la fuerza ilegítima (real o en forma de amenaza) con armas o explosivos contra una persona, grupo, comunidad o Estado que atenta contra la seguridad centrada en la persona y/o el desarrollo sostenible*.

Es decir, la violencia armada condiciona el libre ejercicio de derechos y libertades fundamentales a la integridad humana y la vida social, y en consecuencia, afecta la seguridad pública, en tanto derecho colectivo de los pueblos y condición indispensable para el desarrollo sostenible.

Ahora bien, 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. El Centro de Prevención y Recuperación de Crisis del Programa de Naciones Unidas para el Desarrollo, PNUD (BCPR, en sus siglas en inglés) indica que aproximadamente el 50 o 60% del comercio mundial de las armas de pequeño calibre es legal, pero las armas que se exportan legalmente generalmente terminan en el mercado ilegal, desestabilizando los Estados ya frágiles que están en conflicto. El mercado ilegal de armas de fuego, conexo a la internacionalización de los carteles de drogas, se transformó en un mercado paralelo y lucrativo con capacidad de poner en jaque el monopolio legal de la fuerza pública. Small Arms Survey estima que el valor anual del comercio de armas ligeras equivale a 1,1 billón de dólares, siendo el valor estimado del comercio no declarado 872 millones de la misma moneda (el 78% del volumen total). Esto nos da una aproximación de la participación del tráfico ilícito de armas de fuego en la economía mundial. Es igual de significativa su participación en el crimen organiza-

do, donde no solamente facilita la estructuración de negocios adyacentes –especialmente el narcotráfico– sino que también, mediante el fácil acceso de armas de fuego a los estratos más vulnerables del sistema, produce la intensificación de la violencia, tanto en el seno de la sociedad como en el modo de regulación del delito.

Frente a esta realidad, la Organización Mundial de la Salud reconoce que la posibilidad de que un joven latinoamericano sea víctima de un homicidio por el uso de un arma de fuego es 84 veces mayor a la de un europeo y 115 veces mayor a la de un escocés, húngaro, inglés, austríaco, japonés o irlandés, por ejemplo. La segunda edición de Carga Global de la Violencia Armada (Ginebra, 2011) dice que nueve de cada diez muertes violentas ocurren en contextos exentos de conflictos armados. Un total de 25% de todas las muertes violentas ocurren en tan sólo 14 países, con una tasa anual promedio superior a 30 muertes violentas por 100.000 habitantes, de las cuales la mitad se encuentra en el continente americano. Los niveles de violencia armada en algunos países exentos de conflictos se asemejan a los de las zonas en conflicto. En un año promedio entre 2004 y 2009, el número de muertes por habitante fue mayor en El Salvador que en Irak.

Entretanto, en la Argentina el Sistema Nacional de Información Criminal (SNIC), durante el año 2008, registró a nivel nacional 2.305 homicidios dolosos (5,3 cada 100 mil habitantes), de los cuales la mitad se cometió con armas de fuego. Esta fuente también confirma que la mayor parte de los homicidios dolosos no se produce en ocasión de otro delito, como un robo, por lo que se infiere que la mayor parte de estos hechos se producen entre personas con algún grado de relación. En la Argentina, a partir de datos de la Universidad Nacional de Lanús, sabemos que, extendiendo el análisis a un período de 18 años (1990-2008), ocurrieron

La violencia armada condiciona el libre ejercicio de derechos y libertades fundamentales a la integridad humana y la vida social, y en consecuencia afecta la seguridad pública, en tanto derecho colectivo de los pueblos y condición indispensable para el desarrollo sostenible.

59.339 muertes por armas de fuego, que superan en número a otras causas de muerte como el sida, la tuberculosis, la leucemia y la meningitis. Son 3.296 muertes al año (8,2 cada 100 mil habitantes). Por su parte, de acuerdo con la Encuesta sobre Factores de Riesgo llevada a cabo en el año 2007 por el Ministerio de Salud, el 9,8% de la población tiene un arma de fuego en su entorno.

En el caso de la Argentina, como en la mayoría de los países del Cono Sur que comparten una idiosincrasia similar, la violencia interpersonal tiene su expresión en la violencia armada. Frente a un modelo social policialista, que actúa ante la ausencia de mecanismos de gestión de la conflictividad social, la sociedad procura armarse en “defensa propia”, pretendiendo un alcance generalizado de la institución de la “legítima defensa”. En este escenario encontramos casos de ciudadanos que portan armas para sentirse más seguros o para hacer sentir más seguros a sus grupos de referencia frente a posibles agresores estigmatizados, hasta casos de violencia de género, violencia interpersonal, amenazas, accidentes o suicidios.

En ocasión de esta conflictiva es que la violencia armada se transforma en un problema de seguridad pública produciendo fuertes impactos en la salud pública y afectando definitivamente el desarrollo social en el marco de la cultura de la paz y la no violencia.

El desarme voluntario en la Argentina, el gran motivador

La política de desarme es una política fundamental para garantizar y mantener un desarrollo pacífico de la vida social y el bienestar social asociado. Es obligación del Estado de Derecho asegurar, promover y resguardar la paz social bajo parámetros generales que garanticen el pleno goce de los derechos y libertades constitucionales. En términos concretos, ello se logra a partir de la implementación de programas y políticas públicas consecuentes con dicho fin. La política de desarme, en el marco de las políticas de seguridad pública, opera como una política específica orientada a la prevención de la violencia. Esta, junto a las diferentes estrategias de prevención de la violencia y el delito, la política de acceso a la justicia y de resolución alternativa de conflictos, son políticas específicas destinadas a trabajar, en conjunto, sobre la disminución de hechos de violencia y la construcción de un Estado con más capacidad y calidad de gestión en beneficio de una sociedad, en consecuencia, con menores niveles de violencia.

El Programa Nacional de Entrega Voluntaria de Armas de Fuego (popularmente conocido como el Plan Nacional de Desarme) fue promulgado por ley 26.216 en enero del 2007 y su primer período puesto en marcha en julio del mismo año. La citada ley declara la emergencia nacional en materia de armas de fuego, municiones, explosivos y demás materiales controlados por la normativa vigente y, entre otras medidas, crea el Programa Nacional de Entrega Voluntaria de Armas de Fuego (art. 3°) con el fin de disminuir el uso y proliferación de armas de fuego; reducir la cantidad de accidentes, hechos de violencia y delitos ocasionados por el acceso y uso de armas de fuego; promover la sensibilización acerca de los riesgos relacionados y promover una cultura de la no tenencia y no uso de las armas de fuego (art. 4°). En razón de los buenos resultados relevados en su primer período de ejecución (el artículo 5° establece dos períodos de 180 días, prorrogable por igual término) el programa no

La construcción de un nuevo modelo de seguridad pública democrática viene a barrer con la alternativa del modelo autoritario de mantenimiento del orden y el control social, y del modelo cómplice de consumo que imponen a la democracia los "negocios" de la inseguridad pública y los pactos espurios.

solamente prorrogó la misma por igual término, sino que, además, el Ejecutivo a través del decreto 560/08, como el Congreso Nacional a través de la promulgación de la ley 26.520/09 y la ley 26.644/10, aseguraron la continuidad de la política de desarme como agenda de gobierno y compromiso de gestión hasta la actualidad.

La aplicación del programa logró, en su primera etapa, la destrucción de 107.761 armas de fuego y 774.679 municiones. Las piezas fueron recibidas entre julio de 2007 y diciembre de 2009 y representan aproximadamente el 10% de las armas registradas en el país. A la fecha, el Programa de Entrega Voluntaria de Armas de fuego, en su segunda etapa, logró tener una buena recepción en la sociedad y sus resultados al día de hoy son de 20.101 armas de fuego y 192.691 municiones recibidas de manera anónima y voluntaria a cambio de un incentivo económico, según indica el RENAR en www.desarmevoluntario.gov.ar. Los números de recepción de armas demuestran la existencia de una demanda instalada en la sociedad en procura de la construcción de una sociedad menos violenta: 248 armas diarias destruidas en 27 meses de implementación del plan representan un récord en la historia de las destrucciones hechas en el país.

El control y prevención de la violencia armada en el marco de un nuevo modelo de seguridad pública democrática

La política de desarme tiene un fin concreto: disminuir la proliferación de armas de fuego en manos de la sociedad civil con el objetivo principal de evitar hechos de violencia. Esto implica un cambio de paradigma fundamental en la mirada que se tiene sobre la construcción de la seguridad pública, pasando de una mirada puesta en el mantenimiento del orden (ya sea a manos del Estado o a manos de la propia sociedad), a otra que promueve acciones tendientes a disuadir y prevenir hechos de violencia y construir un modelo de seguridad pública garante del pleno ejercicio y goce de los derechos y libertades adquiridos. La construcción de un nuevo modelo de seguridad pública democrática viene a barrer con la alternativa del modelo autoritario de mantenimiento del orden y el control social, y del modelo cómplice de consumo que imponen a la democracia los "negocios" de la inseguridad pública y los pactos espurios. Implica que el Estado asuma su rol de garante de la seguridad pública en tanto único detentor del monopolio de la fuerza pública, y que, a diferencia del modelo tradicional que nos imponía un Estado ausente, cómplice y autoritario, en cambio, la sociedad sepa que debe imponerle la obligación al Estado de transformar aquel modelo en otro, donde el derecho a la seguridad sea resguardado de manera tan democrática como eficiente. En este sentido, el desarme, como tantas otras políticas de corte preventivo, es un ejemplo claro de agenda de seguridad pública desde la perspectiva de promoción y protección de derechos.

De igual modo, las políticas de control y fiscalización del mercado legal de armas, como las políticas de persecución del delito, deben poder volcarse con especificidad en la agenda de seguridad y control de armas. El mercado legal es un diverso proveedor de armas de fuego y municiones al mercado ilegal a través de robos, desvíos o triangulaciones internacionales, por lo que las políticas de regulación de las actividades legales son estratégicas para reducir el campo de la persecución penal.

Profundizar el modelo implica trabajar concienzudamente la profesionalización de la función policial. Esto implica la conducción de un desafío de largo plazo que permita debatir el rol policial, sus alcances, sus límites, su pertenencia al sistema de seguridad y a la política de seguridad pública, los límites éticos del uso de la fuerza y del empleo de armas de fuego, como lo relativo a los códigos de conducta profesional.

Asimismo, la política de investigación criminal y de persecución penal debe encararse como una agenda de fuerte cooperación regional para el intercambio de información, el alerta temprano del delito y la consecuente actuación interestatal, reconociendo el tráfico ilícito de armas de fuego como delito de carácter transnacional.

También, profundizar el modelo implica trabajar concienzudamente la profesionalización de la función policial. Esto implica la conducción de un desafío de largo plazo que permita debatir el rol policial, sus alcances, sus límites, su pertenencia al sistema de seguridad y a la política de seguridad pública, los límites éticos del uso de la fuerza y del empleo de armas de fuego, como lo relativo a los códigos de conducta profesional. En definitiva, su adscripción a un modelo democrático de seguridad que imponga claros límites legales, éticos, profesionales y funcionales a la institución.

La prevención de la violencia armada a través de programas de no proliferación, la fiscalización del mercado legal a través del control efectivo de las actividades legales y la estricta regulación del mercado y la persecución del mercado ilegal a través de políticas de reducción del tráfico ilegal de armas de fuego en todas sus formas, son tres aristas fundamentales para el correcto abordaje del problema de la violencia armada.

Conclusiones

La enunciación de los vínculos Estado y sociedad que atraviesa el alcance y complejidad de los impactos de la violencia armada obliga a un correlato de política transversal como lo es la política de control de armas y desarme. Una política de estas características sólo puede ser exitosa en el marco de una agenda de seguridad pública democrática, donde se busque resolver los problemas de delito y violencia de modo eficaz y respetuoso de los derechos y libertades, al tiempo que se procure rescatar el sentido de lo público en tanto espacio de cohesión social, responsable por la construcción de las relaciones sociales que definen el sentido orgánico de una comunidad.

El combate contra otras formas de violencia –la inequidad, la exclusión, los abusos de poder, por nombrar dimensiones básicas– son luchas que no acaban en las citadas políticas sectoriales (de seguridad y justicia), por lo que, sin lugar a dudas, es indispensable que el Estado sea capaz de diseñar programas que permitan poner en articulación permanente los objetivos de diferentes políticas esenciales para construir un Estado democrático, inteligente, eficiente y con amplios márgenes de participación social.

por **GUILLERMO NICORA**

Abogado, posgraduado en Derecho Empresario. Investigador y miembro de la Junta Directiva Nacional del Instituto de Estudios Comparados en Ciencias Penales y Sociales (INECIP). Profesor Asociado de la Universidad Atlántida Argentina, y Agente Fiscal del Departamento Judicial Mar del Plata.

MODERNIZAR LA INVESTIGACIÓN PENAL EN LA PROVINCIA DE BUENOS AIRES

LA PARTICIPACIÓN CIUDADANA ES FUNDAMENTAL PARA LOGRAR UNA MEJOR SEGURIDAD DEMOCRÁTICA Y TERMINAR CON LA COMPLICIDAD DE LAS ESTRUCTURAS DE PODER. LOS FOROS DE DEBATE SOBRE LA ORGANIZACIÓN DE LA POLICÍA JUDICIAL EN LA PROVINCIA DE BUENOS AIRES SON UN BUEN EJEMPLO.





Acaba de concluir la ronda de ocho Foros por una Seguridad Democrática con los que la Legislatura bonaerense propuso (y logró) abrir el debate público sobre el proyecto de ley de organización de la policía judicial, manda constitucional incumplida desde la reforma provincial de 1994. El modelo de amplificación y horizontalización del debate es un avance en sí mismo: todo lo que lleve hacia formas más directas de participación ciudadana debe ser bienvenido, y mucho más aún cuando se trata de un tema como el de la articulación entre seguridad y justicia, que está demasiado ausente del debate político, más allá de la agitación mediática vinculada más al mercado de la seguridad y al uso del miedo como herramienta de control social que a la construcción democrática.

Algunas buenas nuevas

1. El rechazo a la denominación “policía judicial”

Desde el principio, muchos cuestionaron la denominación “policía judicial”, tomada en el proyecto del Poder Ejecutivo y en su antecedente, el anteproyecto de la Comisión Provincial de la Memoria (CPM), desde la propia Constitución provincial. Tuvimos ocasión de sostener la viabilidad y conveniencia de abandonar esa denominación en la primera intervención que hicimos desde INECIP en el foro inaugural, en la ciudad de San Martín.

En efecto, la manda constitucional del art. 166 “Organizar la policía judicial” se cumplirá a cabalidad cuando exista un organismo para cumplir esa función. Eso no obliga a llamar “policía” a ese organismo, nombre que producirá una identificación social de la “policía judicial” como “otra policía más” (de hecho, representantes de organismos de derechos humanos resaltaron esta identificación diciendo en el último foro “no queremos más policías en nuestra provincia”).

Las voces se multiplicaron a la hora de proponer una agencia enteramente civil, profesional, técnica, destinada a la investigación de los casos penales, enteramente apartada de las disfunciones de las agencias policiales con que hoy contamos.

2. Investigación judicial y seguridad pública

Los foros demostraron que la ciudadanía ha madurado mucho la relación entre el funcionamiento de la justicia penal y la seguridad pública.

Desde el propio nombre de la iniciativa, “Foros para una Seguridad Democrática”, el giro parlamentario del proyecto a las comisiones de Seguridad de ambas cámaras, y el contenido de los discursos, se ha asimilado –como debió ser siempre– que al hablar de la agencia de investigaciones criminales se está hablando de seguridad y no sólo de justicia.

Esta asociación no es del tipo patológico que suele verse en los discursos simplistas de algunos comunicadores, vinculados a la anticuada ideología de la neutralización y que se encadena más o menos así: más delinquentes presos con condenas más largas = más tiempo “fuera de circulación” = menos delitos en las calles = más seguridad pública. Al contrario, véase un ejemplo de un mejor modo de vincular una eficaz investigación penal con la seguridad, en boca del Dr. Carlos Cañón, copresidente de la CPM, en el último foro (La Plata):

“La Policía Judicial tiene que dedicarse esencialmente a la investigación de los delitos complejos, que tienen que ver realmente con la inseguridad que sufre la sociedad, en la medida en que hay un entramado de complicidades de la policía, del poder político, de sectores que lucran con los grandes negocios de la piratería, de los desarmaderos, del narcotráfico, de la trata de personas. Y que se corra el eje de los delitos de menor cuantía que están estigmatizando a los excluidos y a los marginados, y que no focaliza donde hay que focalizar. Para esto se requiere una policía muy especializada y con nivel científico elevado y que tenga también una alta moral, y que sea incorruptible para que pueda funcionar para investigar lugares muy sensibles del poder”.

Ya no se trata de pura neutralización del “inadapado” ni de demagogia punitiva: en varios discursos se señaló la importancia de una agencia de investigaciones civil y democrática, que tendrá un rol central a la hora de corregir este problema que señala Cañón, y que técnicamente se llama **selectividad** del sistema penal: el uso de la persecución penal para perseguir y castigar a los vulnerables, aumentando así el poder de los poderosos, perpetuando y agudizando las desigualdades sociales.

3. Fortalecimiento y autonomía de la defensa pública

Quizá parezca extraño que en este artículo orientado hacia la modernización de la persecución penal se hable de la defensa pública, y más aún que haya sido uno de los reclamos más potentes en los que coincidieron quienes participaron de los foros. Pero no lo es, si se considera que el más veloz y más poderoso de los automóviles de carrera es del todo inútil si no cuenta con un sistema de frenos aún más eficaz.

Es por eso que se levantaron en los foros muchas voces en favor de asegurar que la defensa cuente con recursos investigativos propios. Más aún: se reforzó la necesidad de contar con defensores autónomos y competentes y de toda una estructura autónoma de sostén y fortalecimiento de la defensa pública. Ha sido una de las conclusiones más instaladas en los ocho foros, la conveniencia de separar totalmente las estructuras de Fiscalía y Defensa, para mejor funcionamiento de ambas instituciones.

4. El fortalecimiento de la transparencia y el control republicano

También fue muy definida la opción de la gran mayoría de los participantes, que reclamaron dotar a la nueva agencia de investigaciones de mecanismos de transparencia y control republicano. En particular, hubo coincidentes y constantes reclamos para reinstalar dos herramientas que el Ministerio de Justicia eliminó al hacer propio el anteproyecto de la CPM: en primer lugar, la obligatoriedad de la audiencia pública para la designación de las autoridades del organismo, desde la primera designación y sin aceptar un “período especial” de diseño y consolidación de la institución en manos de un funcionario nombrado discrecionalmente por el Ejecutivo.

La segunda medida reclamada por muchos de los oradores es la instalación de un Observatorio Parlamentario que funcione a manera de auditoría externa, impidiendo que la agencia de investigaciones pueda ser sesgada por los intereses del funcionario (aunque de alguna manera responda a la expresión mayoritaria del pueblo), en detrimento del respeto a los derechos de las minorías.

5. La implementación gradual en todos los sentidos

Se ha insistido con gran énfasis en la necesidad de que la nueva agencia de investigaciones no herede los graves problemas funcionales provenientes del funcionamiento real y concreto de la Policía de la Provincia. Una medida profiláctica que ha tenido varios impulsores pero que no despierta entusiasmo entre los fiscales y los sectores más comprometidos con el éxito de las tareas investigativas es la prohibición radical de traspasar funcionarios desde los cuerpos policiales a la nueva policía.

Esto determinaría (así fue señalado por INECIP, entre otros) una enorme demora para la puesta en marcha de la agencia, ya que si no se puede incorporar a ninguno de los funcionarios que hoy prestan servicios en la Policía de Seguridad y en la Policía Científica, que depende de ella, y debe confiarse en la formación de nuevos especialistas “desde cero”, está claro que la provincia quedará sin servicios competentes de escena del crimen (base de la investigación de un gran número de delitos violentos) por al menos un lustro, si no dos, además de

Todo lo que lleve hacia formas más directas de participación ciudadana debe ser bienvenido, y mucho más aún cuando se trata de un tema como el de la articulación entre seguridad y justicia, que está demasiado ausente del debate político.

la enorme inversión que demandará la formación y entrenamiento de los nuevos criminalistas.

Ante esa realidad, se ha destacado en los foros (no quizá por el número de las intervenciones en ese sentido, pero sí con contundencia en los argumentos) el criterio de que la nueva agencia de investigaciones tendrá que intervenir –al menos durante los primeros años– sólo en los casos que el fiscal a cargo de la investigación le asigne, y no en un “catálogo” de delitos preestablecido por ley.

También se ha puesto énfasis en que, a la hora de diseñar las estructuras y organizar los programas de formación inicial y perfeccionamiento de los cuadros, la nueva agencia de investigaciones tiene que orientarse hacia el delito complejo y cometido al amparo de las estructuras de poder, más que a la persecución indiscriminada del delito común, como sugerían tanto el proyecto del Ejecutivo como de su antecedente de la CPM.

“La Policía Judicial tiene que dedicarse esencialmente a la investigación de los delitos complejos, que tienen que ver realmente con la inseguridad que sufre la sociedad, en la medida en que hay un entramado de complicidades de la policía, del poder político, de sectores que lucran con los grandes negocios de la piratería, de los desarmaderos, del narcotráfico, de la trata de personas”.

Sin embargo, debe prestarse atención a un punto: la especialización en la investigación de delitos complejos no debe ser (a pesar de los anhelos mayoritariamente expresados) una decisión de diseño, sino más bien una estrategia de implementación. En el largo plazo ha sido contundente el reclamo de que se acabe por transferir a la nueva estructura las responsabilidades sobre toda la investigación criminal, de forma de apartar de ella en forma prácticamente total a la policía de seguridad. Por lo tanto, parece conveniente fijar en la ley orgánica las cuestiones centrales vinculadas a las especialidades científicas y técnicas y la posibilidad de intervenir en delitos de toda índole, aunque en el proceso de implementación estas potestades no serán desarrolladas de manera prioritaria, y durante unos cuantos años la intervención primaria en la escena del crimen, tanto desde el aspecto del relevamiento de evidencia física como en la primera actividad de recolección de información, seguirá a cargo en forma masiva de la cuestionada policía de la provincia. Volveremos enseguida sobre esta cuestión.

No todo son rosas **Escaso diagnóstico sobre el Ministerio Público**

Llama la atención que, cuando muchas voces se levantaron para denunciar las ineficacias del sistema en la persecución de delitos complejos o que se cometen al amparo de estructuras de poder, y no pocas de esas voces mostraron una enorme deuda del Ministerio Público con la sociedad, sin embargo, hubo pocos que alertaron sobre la imperiosa necesidad de echarles un ojo a las fiscalías antes de entregarles una nueva y poderosa herramienta investigativa.

Se ha discutido incesantemente sobre la importancia de la formación, de la asignación de recursos económicos y materiales suficientes para afrontar los modernos desafíos investigativos, de la instalación de un sistema de audiencias públicas para la designación de funcionarios, de la creación de un Observatorio Legislativo que monitoree el funcionamiento de la Agencia, etc., etc. Pero no se han levantado muchas voces advirtiendo que todo ese esfuerzo de avanzar en los valores organizacionales de democracia, participación, transparencia, excelencia, etc., se malgastará si, paralelamente, no se pone énfasis en la generación de una cultura organizacional análoga **dentro del Ministerio Público**, que es donde se insertará la nueva organización.

Se diseña una organización de excelencia y se pretende insertar dentro de un Ministerio Público cuyo diseño copia las estructuras judiciales sin razón para ello, donde todos los cargos de conducción son vitalicios, donde no existe una auténtica carrera ni visos de profesionalización (de hecho, lo único a lo que puede aspirar un fiscal una vez que es nombrado en el cargo es a seguir en él o abandonar el Ministerio Público tras una nominación como juez), donde el presupuesto de capacitación es insignificante, donde no se forma a los fiscales en la investigación criminal moderna, salvo esfuerzos personales loables.

¿Qué sentido tiene exigir un informe anual sobre el modo en que trabajó la Agencia de Investigaciones si el Ministerio Público a cuyo servicio está no tiene obligación de hacerlo? ¿En qué cambiará agregar transparencia a la designación de las autoridades de la Agencia cuando los fiscales y sus auxiliares siguen siendo designados por procedimientos oscuros y generalmente insatisfactorios? ¿Por qué se ponen severísimos requisitos de incompatibilidad a los aspirantes a ingresar a la Agencia de Investigaciones y sin embargo se permite a esas personas concursar como fiscales o ser designados como auxiliares directos de estos?

Las esperanzas de que el debate sobre la organización de la policía judicial activara productivamente el debate sobre el imperioso rediseño institucional del Ministerio Público se han visto bastante diluidas.

Las aporías de la implementación

Surge con claridad de la redacción original del proyecto del Ejecutivo (que reproduce casi textualmente el de la CPM) que el viento que hincha las velas de esta decisión de organizar la policía judicial proviene más de la ineficacia en delitos comunes de alta exposición mediática que de la preocupación por los crímenes de los poderosos. No de otra manera debe leerse la disposición que impone a la nueva estructura organizativa la intervención en todos los homicidios dolosos, que en realidad sólo son delitos complejos cuando son cometidos y encubiertos desde el poder. Integran esta preocupación las disposiciones que (repetiendo lo que ya está previsto en el Código Procesal) mencionan minuciosamente el rol de los miembros de la agencia en el lugar del hecho y en las primeras diligencias previas a la asunción de la dirección del caso por un fiscal, reglas generalmente inútiles a la hora de investigar los principales delitos complejos, que son los vinculados a la corrupción, a actividades económicas y a organizaciones criminales, y no a hechos de sangre.

De hecho, sería mucho más importante (como reclamaron casi todos los fiscales que participaron de los foros) que se regulara el modo por el que la nueva agencia podrá acceder a los cuantiosos (y valiosos) datos almacenados en bases oficiales y privadas, o el modo en que se transferirá la actividad de intercepción y análisis de comunicaciones electrónicas, hoy coto vedado de la SIDE y los cuerpos policiales. En este punto se juega no sólo mucho de la eficiencia investigativa, sino además la suerte del control sobre las principales fuentes de amenaza a la privacidad de los ciudadanos. Nada de esto surge del proyecto oficial, y es de esperar que la revisión parlamentaria del texto se haga cargo de que este auténtico nudo gordiano debe estar entre las primeras competencias investigativas a transferir. Sólo así se justificará tanta preocupación por la transparencia y el control.

El centralismo y la construcción de nuevas burocracias

Otro tema en el que será fundamental hacer eje a la hora de reescribir el proyecto es el vinculado a la necesidad de deconstruir el potente aparato burocrático centralista que la CPM y el Ejecutivo han previsto para la nueva agencia.

Al Director General (cargo de evidente necesidad y relieve) se le agrega un Director Adjunto y una segunda línea de funcionarios (los “secretarios”) del todo inconvenientes e innecesarios, ya que relegan a las jefaturas territoriales a un tercer plano intrascendente, siendo que son estas las que deberán afrontar las presiones de los fiscales y del público. Se replica la lógica de la Policía Bonaerense: hay “jefes platenses” entre los cortinados del poder, y las responsabilidades se diluyen y desdibujan. La selección más o menos transparente de estos cargos intermedios no soluciona el problema central, que es que restan en vez de sumar.

Poner las decisiones en una “mesa chica” de seis o siete personas que viven y trabajan en la capital de la provincia, interactuando de todas las formas posibles con las otras cúpulas metropolitanas, produce el fenómeno de que controlantes y controlados, investigadores e investigados, comparten palcos en los actos públicos, pertenecen al mismo núcleo social y, en definitiva, son muy fáciles de cooptar.

En lugar de esta nueva burocracia (una más), desde INECIP hemos propuesto que por debajo del Director General sólo exista un Directorio, compuesto por todos los jefes departamentales, más uno o dos funcionarios (del mismo nivel que los anteriores) encargados de las cuestiones que necesariamente deben centralizarse, como la coordinación de los laboratorios y otros recursos tecnológicos de alto costo que no se justifica replicar en cada jurisdicción o la cooperación entre agencias investigativas. Este Directorio de más de veinte miembros es un órgano colegiado, distribuido en todo el territorio provincial, y mucho más resistente a los acuerdos de cúpula y a las intrigas palaciegas que un pequeño gabinete capitalino.

También debe ponerse el freno a la expansión burocrática compartiendo áreas clave con las fiscalías: no hay razón para que no compartan una única estructura administrativa, y una única área de capacitación. Al contrario, el compartir estos servicios creará una muy superior permeabilidad entre dos organizaciones (la de fiscales y la de investigadores) que no pueden trabajar disociadas y que necesitan compartir principios, objetivos y cultura. Especialmente, no puede permitirse que existan brechas administrativas ni de formación entre investigadores y fiscales: cada desinteligencia entre ellos equivale a un fracaso investigativo, cuando menos.

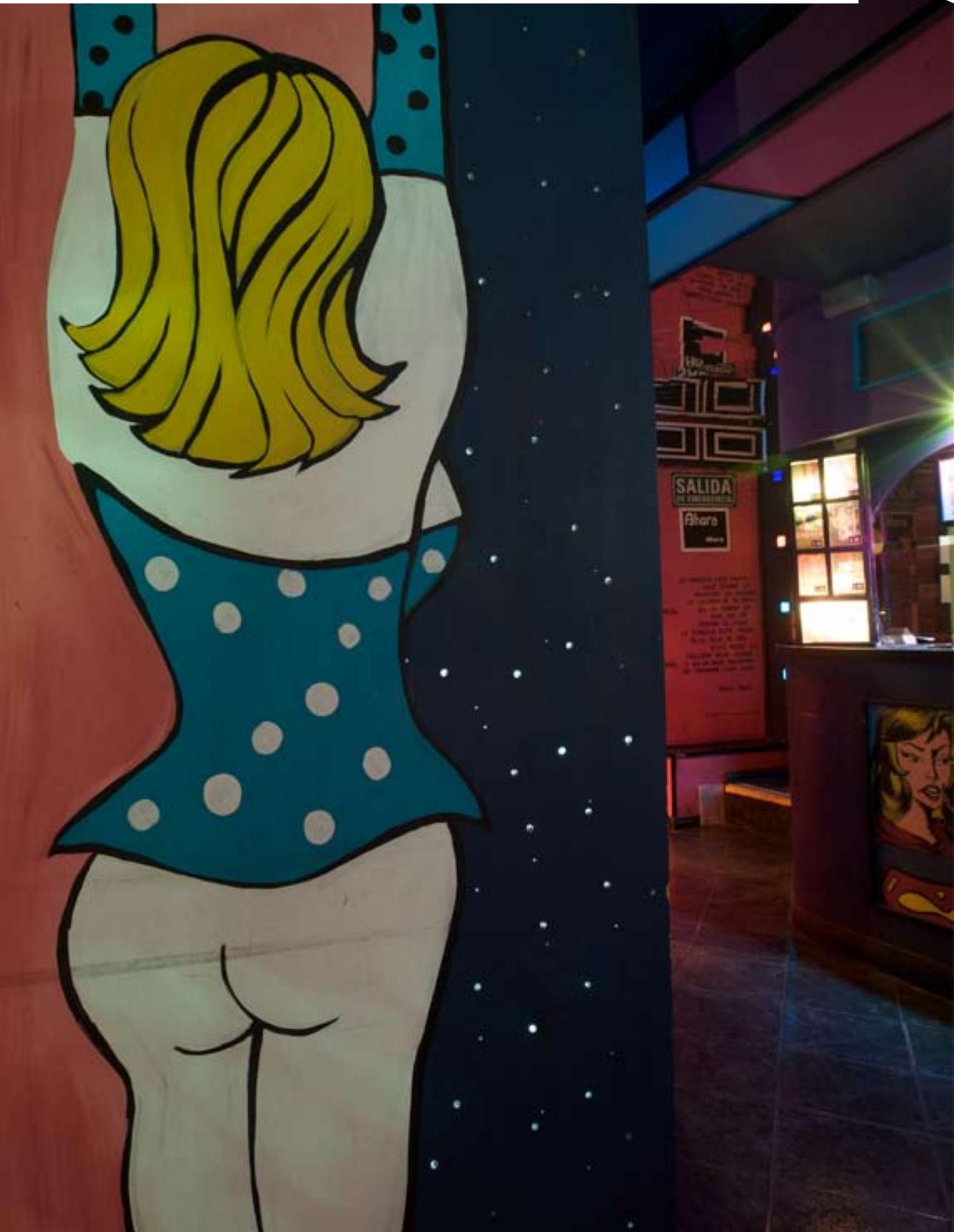
por **MARÍA SIDONIE PORTERIE**

Licenciada en Ciencia Política de la Universidad de Buenos Aires. Directora del Instituto de Estudios Comparados en Ciencias Penales y Sociales (INECIP) y miembro del Instituto Latinoamericano de Seguridad y Democracia (ILSED)

LA POLÍTICA DE SEGURIDAD ANTE EL ANÁLISIS DE PROBLEMAS CRIMINALES CONCRETOS: TRATA Y EXPLORACIÓN SEXUAL

LA TRATA DE PERSONAS Y LA EXPLORACIÓN SEXUAL SON PARTE DEL MISMO PROBLEMA. FOCALIZAR EN LA PRIMERA A NIVEL FEDERAL PERMITE QUE LAS POLICÍAS PROVINCIALES SIGAN PARTICIPANDO EN EL MERCADO DE LA PROSTITUCIÓN. EL ROL DE LA VOLUNTAD POLÍTICA Y EL LUGAR DE LA POLÍTICA DE SEGURIDAD.

REE
SEX



Trata sexual: lo viejo y lo nuevo del problema

A partir de la aprobación de la Convención de las Naciones Unidas contra la Delincuencia Organizada (2000), la trata de personas fue reconocida como una forma de la delincuencia organizada y redefinida en virtud de incluir nuevas modalidades de explotación.

En sentido general, la trata de personas es usada para nombrar el proceso por el que se recluta, traslada y explota o esclaviza a una persona. El antecedente es la “trata de blancas”, término que se usó desde finales del siglo XIX para referir a las mujeres que desde Europa eran llevadas a Asia, América y África con el fin de prostituirlas o que sirvieran de esclavas sexuales. Es por eso que al día de hoy, aunque las definiciones actuales incluyen otras modalidades de explotación, como los trabajos forzados, la esclavitud, la extracción de órganos, etc., lo cierto es que –en buena medida– cuando se habla de trata de personas el imaginario común conduce a la idea de explotación sexual.

En honor a la verdad, entonces, no hablamos de una nueva modalidad delictiva sino, cuanto mucho, de viejas formas potenciadas, complejizadas y a veces perfeccionadas por las nuevas tecnologías de comunicación, la intensificación de los flujos migratorios (internacionales e internos) y la situación de extrema necesidad en que viven amplios sectores de la población mundial.

Lo que diferencia la explotación sexual (o prostitución forzada) de la trata de personas es que la última supone el traslado de la persona para su posterior explotación en algún sitio ajeno a su entorno. El desarraigo es un factor clave para el sometimiento de las víctimas, quienes en ausencia de sus redes familiares y comunitarias cuentan con muchos menos recursos para salirse de la situación. Pero no todas las víctimas de explotación sexual han sufrido procesos de trata, lo que no las reduce en su calidad de víctimas, ni exonera a los responsables penales por los sometimientos perpetrados. Ambas situaciones implican afectación a la libertad y graves violaciones a los derechos humanos.

En definitiva, la trata y la explotación sexual siempre existieron; lo nuevo es su reconceptualización como problema público y como problema de seguridad –que merece una respuesta especial desde el Estado–.

La política pública sobre la trata de personas en la Argentina

En abril del año 2008, la Argentina sancionó la ley 26.364 de Prevención y Sanción de la Trata de Personas y Asistencia a sus Víctimas, creando a partir de ella el delito especial de trata de personas y definiendo algunos lineamientos de la política pública en la materia. Tal paso legislativo fue una respuesta importante ante las presiones internacionales y locales, que materializó la voluntad del Estado argentino de atender prioritariamente un fenómeno criminal invisibilizado hasta el momento. Nada indica que el problema fuera mayor al que existiera en años anteriores, sólo que en esta oportunidad las presiones internacionales, los movimientos sociales, varios sectores de la oposición política y algunos actores del propio Poder Ejecutivo Nacional tuvieron capacidad de plantear la cuestión y definirla como una situación de crisis.

La sanción de la ley, en tanto toma de posición activa del Estado frente a la cuestión, legitimó el posicionamiento del tema en la agenda pública, al tiempo que disparó y/o convalidó otras decisiones gubernamentales entre las que se destacaron las medidas de creación de órganos especiales: la Oficina de Rescate y Asistencia a las Víctimas del delito del Ministerio de Justicia de la Nación; la Unidad Fiscal de Asistencia en Secuestros Extorsivos y Trata de Personas del Ministerio Público Fiscal; las Divisiones Trata de las fuerzas de seguridad federales y de muchas fuerzas provinciales, y el área de prevención de la explotación sexual infantil y la trata de personas de la Secretaría Nacional de la Niñez, Adolescencia y Familia del Ministerio de Desarrollo Social de la Nación. Pero hubo muchas

Lo que diferencia la explotación sexual (o prostitución forzada) de la trata de personas es que la última supone el traslado de la persona para su posterior explotación en algún sitio ajeno a su entorno. El desarraigo es un factor clave para el sometimiento de las víctimas, quienes en ausencia de sus redes familiares y comunitarias cuentan con muchos menos recursos para salirse de la situación.

otras iniciativas y actividades, tanto a nivel del Poder Ejecutivo Nacional, el Ministerio Público Fiscal de la Nación, los niveles provinciales y hasta municipales de nuestro país.

Los avances institucionales han sido importantes, gracias a lo cual numerosas víctimas pudieron ser identificadas, muchos procesos judiciales se iniciaron y algunos hasta obtuvieron sentencia. Sin embargo, los cuatro años que lleva esta política pública ya evidencian un agotamiento que revela algunos problemas, al tiempo que plantea la necesidad de nuevos rumbos.

Desde el punto de vista de la política de seguridad, es posible identificar dos cuestiones centrales: La primera es la problematización de la trata sexual en un contexto de invisibilización y ausencia de lineamientos político criminales sobre la explotación sexual. La segunda es el desconocimiento del problema criminal y las limitaciones estructurales de los mecanismos institucionales con los que se interviene, reproduciendo viejas lógicas de delegación de la política de seguridad en las agencias policiales.

1. La trata y la explotación sexual de personas son un problema criminal inescindible. Sin embargo, la política criminal se enfoca casi exclusivamente en la primera.

Tras la sanción de la Ley de Trata, el tema está en agenda y esto se traduce como voluntad política de perseguir y sancionar penalmente un hecho criminal que pocos años atrás estaba invisibilizado, naturalizado y absolutamente desestimado como problema social y político. Sin embargo, su planteamiento en reflejo de las nuevas disposiciones y definiciones penales ha dado lugar a una política criminal en torno a la trata, e importantes silencios en torno a la explotación sexual, cuando el verdadero problema criminal es la explotación sexual en sus diferentes manifestaciones.

Puede haber explotación sin trata, pero no a la inversa. La finalidad de la trata, se logre o no, siempre es la explotación. En este sentido, la trata sexual es, si se quiere, una de las condiciones más gravosas de la explotación sexual, pero no la única. Desde la política de seguridad, entonces, se está ante un problema criminal inescindible.

En numerosas circunstancias, el proceso de la trata evidencia un ingreso forzado de las mujeres al mercado de la prostitución, que se desarrolla básicamente en tres tipos de lugares: prostíbulos, privados y en la calle. En cualquiera de ellos, por lo general, la actividad no es realizada de manera autónoma por las mujeres, sino que es intermediada por regentes o proxenetas. Por la naturaleza de esa relación, intrínsecamente abusiva, la mayoría de las veces no hay oferta, sino sometimiento; y es inválido (o hipócrita) suponer acuerdos entre partes. En esa vivencia convergen indistintamente víctimas de trata y víctimas de explotación. De modo que, en el circuito de la oferta y comercialización sexual de estas mujeres, el problema, más allá del recorte penal, se vuelve uno.

Una política criminal concentrada sólo en una dimensión del fenómeno (la trata) provoca importantes distorsiones para la política en sí y también en torno al fenómeno criminal en cuestión.

Un efecto central y preocupante de este encuadre de la política criminal es la sistemática invisibilización de situaciones de explotación sexual, porque

la mirada de la persecución está más entrenada y dirigida a la detección de situaciones de trata. En la práctica, esto significa que las fuerzas de seguridad, fiscales y jueces han adquirido cierta *expertise* para observar indicadores que revelen que la víctima en cuestión pudo haber sido tratada, siendo no pocas las veces que esos indicadores se toman como parámetros de explotación, de modo que otras formas de explotación no son rápidamente visualizadas. Es síntoma de esto que la mayoría de los procesamientos y las sentencias habidas en estos cuatro años de vigencia de la ley por trata de personas no contemplan concursos con los delitos de explotación, pese a que casi todos los casos son detectados en esta etapa y no en las que anteceden (captación, traslado y acogida). Esto se observa, inclusive con mayor claridad, en la discriminación que establecen las fuerzas de seguridad y convalidan los operadores judiciales, al momento de los allanamientos, entre víctimas y “mujeres libres”, siendo realmente poco verosímil imaginar que relaciones de explotación puedan coexistir con “relaciones de acuerdo y respeto” entre las partes.

Otro efecto de la política criminal definida desde la figura penal de la trata fue la desresponsabilización indirecta de la Justicia ordinaria (o provincial) sobre los delitos de explotación. Porque mientras la trata fue definida como un delito federal (artículos 145 bis y ter del Código Penal), los delitos de explotación siguen siendo competencia de las provincias (corrupción de menores, promoción y facilitación de la prostitución, y explotación de la prostitución ajena). De otra forma no se comprende la insistencia política para que la Justicia ordinaria investigue los delitos de explotación (denominados genéricamente “delitos conexos” a la trata) sobre todo en pos de identificar situaciones de trata, pero no como una prioridad en sí misma.

La ausencia de una voluntad político-criminal que anteceda a la aprobación de la ley 26.364 puede explicar la predominancia del enfoque de la trata en detrimento de la problematización político criminal y jurídica de otros delitos previamente existentes. De hecho, sin la reforma legislativa, los mismos hechos podrían haber sido alcanzados a través de otras figuras del Código Penal. Pero ni siquiera la explotación sexual infantil constituía un eje de las políticas de seguridad y persecución penal. En la distancia existente entre la mera tipificación de un delito en el Código Penal y su persecución eficaz se ubica el valor de la voluntad político-criminal y el lugar de la política de seguridad.

Es preciso, entonces, diseñar una política criminal para la explotación sexual, y en ese marco darle lugar y entidad a una política criminal subsidiaria en materia de trata. El problema es la explotación como núcleo fenoménico, que sin dudas merece un desglose de sus formas y manifestaciones, inclusive, porque es posible que la respuesta penal sea un instrumento idóneo para algunas, pero contraproducente para otras.

2. La política de persecución y prevención del delito se organizó sin definiciones ni prioridades, dejando amplios márgenes para la arbitrariedad policial y judicial.

Es imposible pensar en el mercado de la prostitución sin ubicar en perspectiva la participación policial y el “modelo de política de seguridad de regulación del delito”. Esa regulación se erigió, históricamente, al amparo de la indiferencia social y en aprovechamiento de un marco normativo que deja un escasísimo margen para el ejercicio legal de la prostitución, que en nuestro país no está prohibida. Entonces, la regulación policial del mercado de la prostitución cumplió tradicionalmente una función social, asegurando la invisibilidad de un fenómeno poco asimilable para la sociedad; y una función económica, en tanto se configuró como fuente de financiamiento ilegal de estas instituciones.

Desde el punto de vista del marco normativo, fueron la ley 12.331 de Profilaxis de las Enfermedades Venéreas y vastas disposiciones de códigos de faltas provinciales las que ofrecieron a la policía una herramienta de trabajo fantástica para intervenir en el tema. Y no justamente con afán de prevenir y controlar la explotación. De atrás para adelante: las segundas permiten el castigo con multa y prisión de actos que “ofendan la moral o el pudor”, exhibicionismo, ofrecimiento de contacto sexual en vía pública, actos que pongan en peligro el “decoro de otros”, uso de vestimenta contraria a la decencia pública, proposición manifiesta a la realización de prácticas homosexuales. Con estas facultades se materializa

la presión policial sobre las mujeres que ejercen la prostitución, hecho que decanta en dos opciones: se paga un porcentaje a la policía (regencia de primera mano), o se acude a un proxeneta de calle o con casa propia para que sea este quien negocie y “proteja” de la policía (regencia de segunda mano).

Por otro lado, la Ley de Profilaxis del año 1937 prohíbe las casas de tolerancia –entiéndase, “los prostíbulos”– y castiga con multa y prisión a quienes las sostengan, administren o regenteen (artículos 15 y 17 de la ley nacional 12.331). Como bien definió un fiscal de la provincia de Buenos Aires, “parece una ley desconocida para los operadores judiciales pero de uso regular por la propia policía”.

Si esta regulación estuviera verdaderamente vigente y no operara una doble moral social que margina y naturaliza la prostitución, y en cualquiera de estas dos operaciones el resultado es la invisibilización, sería realmente muy difícil explicar la existencia de prostíbulos en cada uno de los rincones de nuestro país.

En este contexto social e institucional irrumpen las nuevas políticas de prevención y persecución de la trata de personas.

Como resultado del reconocimiento de esta situación, se argumentó que el nuevo delito de trata debía ser competencia de la Justicia federal para que justamente no fueran las policías provinciales,

involucradas en estas prácticas de regulación de la prostitución por su despliegue territorial, quienes tuvieran la responsabilidad de auxiliar a la Justicia en la investigación de este delito.

Sin embargo y, paradójicamente, desconociendo esta situación, tanto de parte de la Justicia como de los responsables de la política de seguridad en las provincias y la Nación, decisiones clave de la nueva política de prevención y persecución de la trata de personas fueron delegadas a las fuerzas policiales.

Por ejemplo, en muchas provincias del país esta decisión se materializó en la creación de divisiones especiales para la lucha contra la trata de personas, a semejanza de las divisiones creadas en las fuerzas federales, aunque con un significado institucional necesariamente diferente.

La mayoría de las veces, la creación de estas divisiones provinciales no fue acompañada por un conocimiento y reconocimiento público de la incidencia y las características del problema en los límites de la provincia, no derivó en directivas políticas claras respecto de cómo deben organizar su trabajo, ni condujo al establecimiento de alianzas entre las divisiones especiales y los ministerios públicos fiscales de las provincias de cara a definir estrategias para la persecución de estos delitos. Más aún, en muchos casos las divisiones están pensadas para alivianar, cuando no evitar, la labor de las fuerzas federales en el ámbito provincial. Es decir, en competencia de la labor de las fuerzas federales, reproduciendo el foco sobre la trata y en detrimento –de hecho– de la visibilización y persecución de los delitos de explotación sexual.

Asimismo, es factible argüir limitaciones estructurales al funcionamiento de estas divisiones, ancladas en estructuras policiales que, en su gran mayoría, no han atravesado aún fuertes procesos de transformación y democratización, motivo por el cual conservan una estructura de organización tradicional. Se trata de organizaciones altamente centralizadas y jerarquizadas, conducidas por una cúpula policial, con una fuerte impronta militarista y amplísimos márgenes

Tras la sanción de la Ley de Trata, el tema está en agenda y esto se traduce como voluntad política de perseguir y sancionar penalmente un hecho criminal que pocos años atrás estaba invisibilizado, naturalizado y absolutamente desestimado como problema social y político.

La nueva política de trata se estructuró pasando por alto la realidad y complejidad del fenómeno criminal (la explotación sexual y sus múltiples manifestaciones), las limitaciones estructurales de los mecanismos institucionales con los que se interviene (policías tradicionales con prácticas institucionales de regulación del delito), y las deficiencias de la Justicia penal en la persecución de delitos complejos (tema que no se abordó pero que no se puede obviar). Pero descansando fuertemente en el abordaje policial tanto para la prevención como para la investigación del delito.

de autonomía. En el caso de las policías provinciales esta caracterización centralista se refuerza porque es una sola organización la que cumple con todas las tareas (prevención, disuasión e investigación) y se ocupa de todo el territorio.

Por otro lado, la política de prevención de la trata sexual se concentró en sus modalidades policiales, las que se definieron autónomamente por las propias agencias, en ausencia de otras modalidades de intervención extrapenales (a través de políticas de salud, educación, migraciones, u otras).

En este sentido, las fuerzas policiales reconceptualizaron prácticas institucionales de arrastre, como la visita de inspección a cabarets, en términos de una política de prevención policial del delito. El resultado obvio es que sólo encuentran “mujeres libres” que ejercen la prostitución por propia voluntad o, en el mejor de los casos –aprendidos de las viejas normas con nuevos usos–, reconocen una violación a la Ley de Profilaxis. En la práctica, este tipo de control policial se vuelve una forma de prevención legitimante de los delitos de explotación. Pues aun en la suposición de una fuerza de seguridad confiable, la dificultad está en cómo se define el problema a abordar, tomando una de sus partes (la trata) como si representara al todo (la explotación). Todas las policías, e inclusive los grupos especiales, han tomado una interpretación dicotómica del problema: salvo excepciones, o se indaga por trata o se asume profilaxis. En el medio, no hay un esfuerzo de

investigación en torno a las otras formas que puede adquirir la explotación sexual. Básicamente, porque no hay lineamientos político criminales claros, ni desde las fiscalías ni de los ministerios de seguridad, y porque la práctica de investigación penal está delegada en las fuerzas policiales, sin instrucciones ni supervisión.

En definitiva, las circunstancias referidas vuelven sumamente dudosa cualquier expectativa puesta en la capacidad de trabajo de las divisiones especiales, y prácticamente irrelevante la cualidad e idoneidad personal de los agentes que la integren. Pero devuelven la mirada a la responsabilidad política –y de gobierno– sobre las políticas de seguridad en general y de explotación sexual en particular.

La nueva política de trata se estructuró pasando por alto la realidad y complejidad del fenómeno criminal (la explotación sexual y sus múltiples manifestaciones), las limitaciones estructurales de los mecanismos institucionales con los que se interviene (policías tradicionales con prácticas institu-

El problema de la explotación sexual excede a la trata, de la misma manera que su solución excede a las capacidades de la agencia policial. Para ganar eficacia en la prevención y persecución de estos delitos, no queda otro camino que generar verdaderas capacidades para diseñar, implementar y evaluar políticas de seguridad.

cionales de regulación del delito), y las deficiencias de la Justicia penal en la persecución de delitos complejos (tema que no se abordó pero que no se puede obviar). Pero descansando fuertemente en el abordaje policial tanto para la prevención como para la investigación del delito.

En consecuencia, conseguimos una política que no es proactiva en la detección y prevención del fenómeno, y por la cual los esfuerzos de persecución penal se dirigen al esclarecimiento de casos puntuales, en general, aquellos donde el abuso es extremo. El valor de detectar y sancionar estos casos nadie lo discute, pero los efectos de esta política sobre la dimensión y vigencia del negocio son, la mayoría de las veces, despreciables. Una chica que se rescata es, muy probablemente, una chica que se reemplaza.

El gobierno de la seguridad y sus políticas

La breve experiencia de la política de seguridad para la prevención y persecución de la trata de personas demuestra la necesidad de superar las viejas formas de intervención sobre el problema criminal, pensadas desde las definiciones penales, y organizadas centralmente en torno a la respuesta policial. La responsabilidad sigue siendo política. El problema de la explotación sexual excede a la trata, de la misma manera que su solución excede a las capacidades de la agencia policial. Para ganar eficacia en la prevención y persecución de estos delitos, no queda otro camino que generar verdaderas capacidades para diseñar, implementar y evaluar políticas de seguridad. El primer paso, sin lugar a dudas, implica establecer definiciones políticas claras sobre el concepto de explotación y profundizar los análisis en torno al fenómeno criminal. Desde allí se pueden replantear muchas de las estrategias de intervención. De lo contrario, la política pública contra la trata y la explotación sexual seguirá en un híbrido por el que se visibilizan los “excesos” (o formas más abusivas), pero no se erradica la explotación ni los negocios –directos e indirectos– que de esta se desprenden. Vale, entonces, reconocer que la ineficacia de las políticas de seguridad no es un problema estrictamente policial sino –y fundamentalmente– de gobierno.

por PEDRO M. BISCAY

*Abogado. Director del Centro de Investigación y
Prevención de la Criminalidad Económica (CIPCE)*

EL SISTEMA FINANCIERO ES CADA VEZ MÁS UTILIZADO POR LAS REDES CRIMINALES PARA EL LAVADO Y LA CIRCULACIÓN DE UNA GRAN MASA DE ACTIVOS DE ORIGEN ILÍCITO. ¿CUÁLES SON LOS NUEVOS DESAFÍOS QUE AFRONTAN LOS ORGANISMOS DE CONTROL FINANCIERO Y LAS FUERZAS DE SEGURIDAD?

LA CRIMINALIDAD FINANCIERA COMO PROBLEMA DE SEGURIDAD PÚBLICA



Una dimensión no explorada en materia de seguridad

Si bien uno de los asuntos que mayor preocupación genera en el debate sobre problemas de seguridad es la existencia de hechos violentos contra las personas y su patrimonio, la discusión de estos temas también involucra otras cuestiones, como por ejemplo la vinculación entre el delito y la operatoria financiera. El fraude se define por el perjuicio económico a los intereses confiados, de modo que detrás de este tipo de delitos subyace un *plus* de violencia que en materia de criminalidad económica adopta la forma del daño social. La acumulación ilegal de riqueza generada por medio de procesos de transferencia fraudulenta de la misma a favor de sectores poderosos, la inequidad social y la desigualdad producida son notas distintivas del cúmulo de violencia asociado a cualquier práctica delictiva en materia financiera y bursátil.

El sistema financiero es una dimensión de análisis en las políticas de seguridad no sólo respecto de la protección de ahorro público vía la prevención del abuso de mercado y el uso ilegal del sistema para el lavado de dinero, sino también a los fines de desbaratar redes criminales a través de la incautación de activos de origen ilícito que forman parte de la masa de activos que por él circulan.

Este reconocimiento implica una labor conceptual y otra política. Conceptual porque requiere expandir las fronteras que tradicionalmente ligan la discusión de seguridad con fenómenos de sangre o de fractura ligada a la lesión de la integridad física o material, para explorar *estas* otras formas de violencia expresadas en términos económicos.

Reconocer los vínculos entre criminalidad y sistema financiero permite poner énfasis sobre el conjunto de transferencias y movimientos bancarios y bursátiles que están comprometidos en una porción significativa del universo delictivo.

Política en cuanto reconocer los vínculos entre criminalidad y sistema financiero permite poner énfasis sobre el conjunto de transferencias y movimientos bancarios y bursátiles que están comprometidos en una porción significativa del universo delictivo. Esta segunda cuestión es fundamental para reorganizar el proceso de trabajo en torno a la investigación del crimen y el desarrollo de mecanismos de prevención y neutralización.

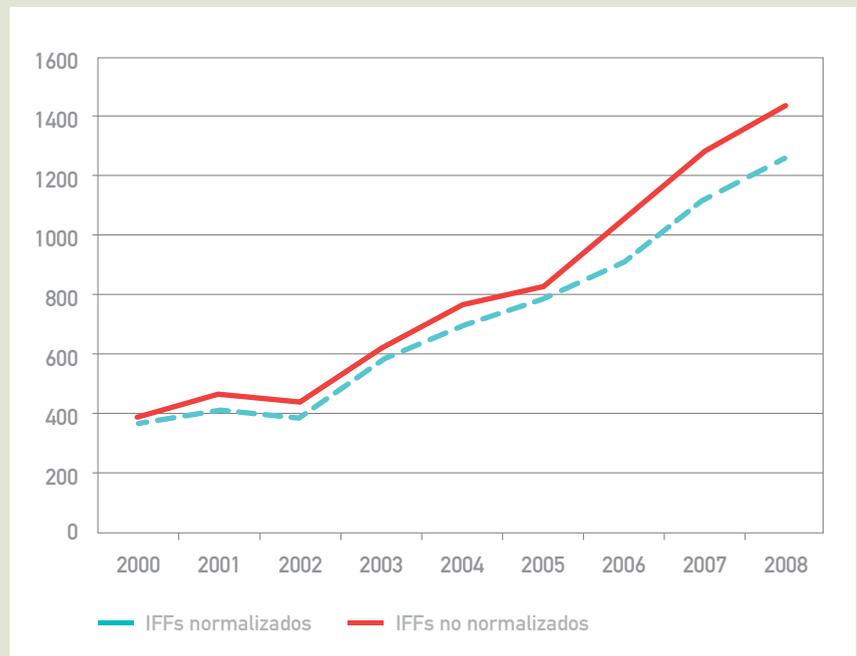
El peso de la criminalidad sobre el sistema financiero

Un modo sencillo de dimensionar la incidencia del delito dentro del sistema financiero es revisar los datos existentes sobre circulación de flujos financieros ilícitos. Según estudios realizados por Global Financial Integrity, el volumen de flujos financieros ilícitos originados en países en desarrollo en el período 2000-2008 se incrementó desde los **400 billones** de dólares a los **1.400 billones** de la misma moneda, a un ritmo de crecimiento del **15% anual**.

Como resultado de este proceso se estima que los países en desarrollo pierden aproximadamente entre **700 a 800 billones** de dólares bajo concepto de fuga de capitales. Este elevado ritmo de crecimiento marca una tendencia hacia la integración de los flujos ilícitos de circulación de capital con los flujos lícitos que conforman la economía formal de los países.

Para la medición del volumen circulante de flujos financieros ilícitos se siguen pautas metodológicas que sirven para reconstruir la trama de operaciones económicas que no quedan registradas en una economía. Desde este punto de vista, los flujos financieros ilícitos se identifican fácilmente con la operatoria no registrada fiscalmente. Sin embargo, dado que esta operatoria no sólo obedece a razones de evasión fiscal sino que también incluye fenómenos relacionados con el lavado de dinero de otro tipo de delitos, toda una serie de actividades criminales también contribuyen a conformar esta definición. Para ilustrar el impacto que este segmento tiene sobre el sistema financiero y la circulación de capitales es útil revisar algunos datos sobre rendimientos económicos generados por la criminalidad organizada. De acuerdo con estudios realizados por la Oficina de Naciones Unidas contra la Droga y el Crimen se estima que la criminalidad asociada a la trata con fines de explotación sexual hacia países de Europa genera anualmente unos **3 billones** de dólares, mientras que la trata con fines de explotación laboral unos **6,6 billones** de dólares sólo en las rutas que vinculan América latina y los Estados Unidos. Esta última modalidad de trata

GRÁFICO 1. Flujos financieros ilícitos desde países en desarrollo durante el período 2000-2009.



Fuente: GFI – www.gfintegrity.org

genera ganancias ilegales del orden de los **150 millones de dólares** entre África y Europa. La comercialización de cocaína a nivel mundial genera cerca de **72 billones de dólares** al año. Desde Europa del Este al resto del mundo se trafican armas de fuego por un valor anual de **33 millones de dólares**, mientras que sólo en la ruta México-Estados Unidos se alcanzan valores de **20 millones de dólares**.

Estas enormes sumas de dinero que se producen como resultado de procesos de *trading* criminal ingresan al sistema financiero o lo atraviesan en algún momento. Como decíamos antes, un problema de seguridad no sólo implica estudiar los mercados de circulación de armas, analizar patrones de violencia o diseñar tácticas de prevención de delito, de empoderamiento ciudadano en barrios y zonas urbanas. El delito que tiene lugar en o circula a través del sistema financiero adopta la forma de cuentas bancarias, transferencias electrónicas, adquisición de acciones, *trading* con valores negociables y otro tipo de activos, inversiones en fondos de inversión, *trust*, etc. En todo el universo de este tipo de operaciones la principal complejidad con la que debe lidiar el desarrollo de cualquier plan de seguridad será contar con recursos que permitan distinguir entre negocios lícitos e ilícitos, con las complejidades propias generados por el uso del derecho comercial y bancario para fines ilícitos. De allí que el conjunto de herramientas que conforman el sistema antilavado de dinero sea de especial utilidad para investigar y esclarecer quiénes son los verdaderos titulares de activos, cuentas, bienes y sociedades a través de las que se recicla el origen ilegal de riquezas mal habidas.

Las razones que explican la importancia del control de la criminalidad financiera

Los perjuicios ocasionados por este tipo de criminalidad también son medibles por el elevado deterioro institucional causado a los gobiernos. Es simple trazar correlaciones entre las regiones que mayor generación de flujos financieros ilícitos producen con calificaciones negativas en materia de percepción de corrupción.

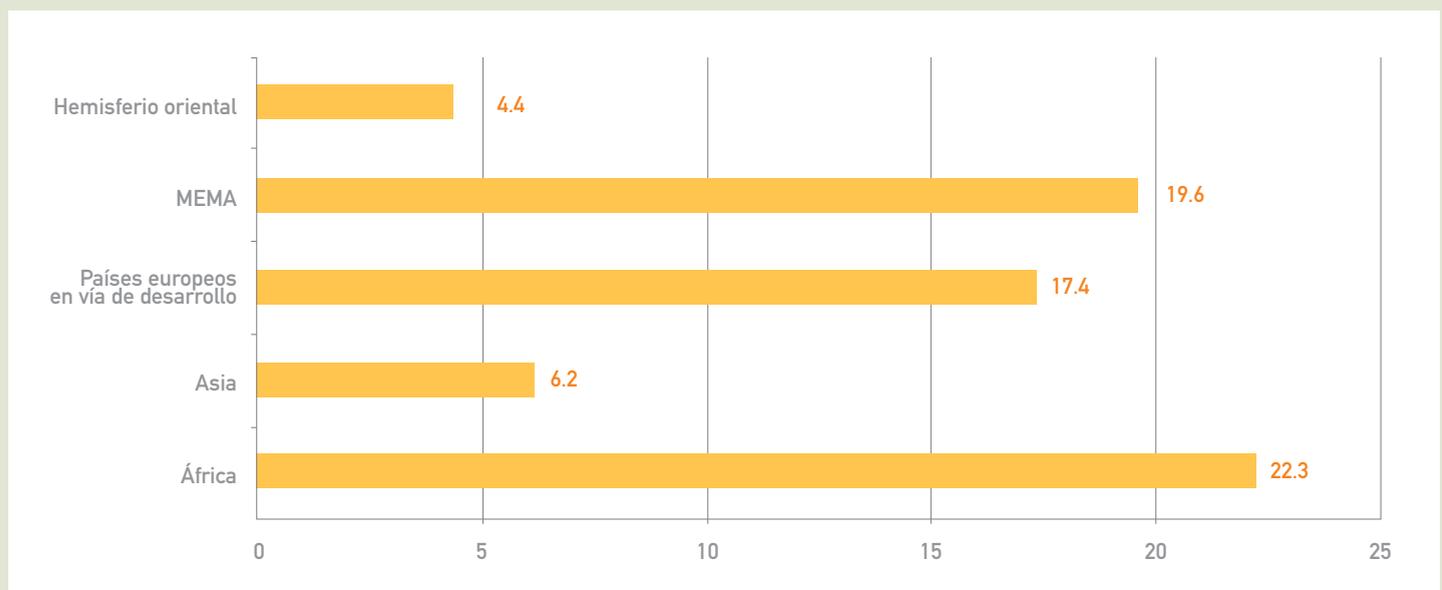
El gráfico N° 2 muestra el volumen porcentual de flujos financieros ilícitos producidos por regiones a nivel global. Así, la región MENA (Medio Oriente y Norte de África) genera el 19,6% del total de flujos financieros ilícitos, mientras que el resto de África produce el 22,3% del total. Por su parte, la tabla N° 1 muestra la calificación asignada por el IPC para los países que conforman la región MENA. Más de la mitad de estos países posee una calificación localizada en el rango de países con peor percepción según mediciones de Transparency International para el año 2008.

Cada centavo de dinero que se fuga de estos países genera pérdidas financieras que restringen el desarrollo de políticas públicas y debilitan la capacidad estatal de generar condiciones de eficacia en la aplicación de la ley.

También ilustra esta correlación el hecho de que, de los 38 países más afectados por corrupción, según la clasificación de Transparency International, 32 son países africanos y en ese continente 840 millones de personas viven con menos de 1 dólar por día.

La rentabilidad generada por la criminalidad se reintroduce sobre los circuitos financieros comprometiendo institucionalmente a los Estados en diferentes niveles. Por un lado, condiciona el funcionamiento transparente del sistema financiero y al hacerlo genera presiones hacia la cooptación de los organismos de control y regulación financiera. Por otro lado, el movimiento global de estos activos expone a las agencias que forman el aparato estatal a mayores niveles de corrupción porque el entramado de sociedades, cuentas, operaciones a través de las que se recicla el dinero procedente del delito es funcional a ocultar el dinero generado por actos de corrupción. En un tercer nivel, la escasa capacidad del Estado en imponer la ley y castigar delitos de poder (especialmente corrupción y delitos originados en actividades financieras ilícitas) genera condiciones favorables para el

GRÁFICO 2. Porcentaje de flujos financieros ilícitos producidos por regiones a nivel global



Fuente: Global Financial Integrity

surgimiento de grupos con capacidad de controlar el proceso democrático. Los gobiernos abandonan la democracia y se transforman en estructuras plutocráticas. En clave de políticas de seguridad el principal riesgo de este proceso está dado porque en el mediano plazo se crean las condiciones para el control del Estado y el condicionamiento de la autoridad pública por parte de redes de organización criminal que operan tanto al nivel de las finanzas como a nivel político y territorial. En un caso actúan mediante grupos de personas que forman parte de círculos o elites de poder con capacidad de influir en materia financiera y política, mientras que en el otro lo hacen a través de bandas armadas que ejercen violencia por el control territorial.

Los dos principales desafíos para mejorar la regulación sobre el delito financiero

El secreto financiero y bursátil es el bien más atractivo para cualquier inversor, de modo que el crimen financiero y el del resto de los delitos lucrativos vinculados a la criminalidad organizada buscan condiciones que garanticen altos niveles de anonimato respecto de la titularidad real de los beneficiarios finales de las operaciones realizadas. Entre los años 1995 y 2008 la intermediación financiera realizada a través del llamado *shadow banking system* –que comprende todas aquellas actividades de intermediación financiera realizadas con la cobertura de la autoridad monetaria central y/u otro tipo de garantías de sector público– trepó desde los 4,5 trillones de dólares a los 20 trillones de la misma moneda. Luego de ese año sufrió un considerable retraimiento fruto de la desconfianza generada por el impacto de la crisis financiera mundial que, en este sentido, reveló que la desregulación financiera lejos de contribuir a mejorar la eficiencia distributiva condujo a graves abusos de mercado.

Si bien una parte de este tipo de intermediación, la denominada *over the counter*, es aceptada sin discusión por la práctica financiera, existe todo un

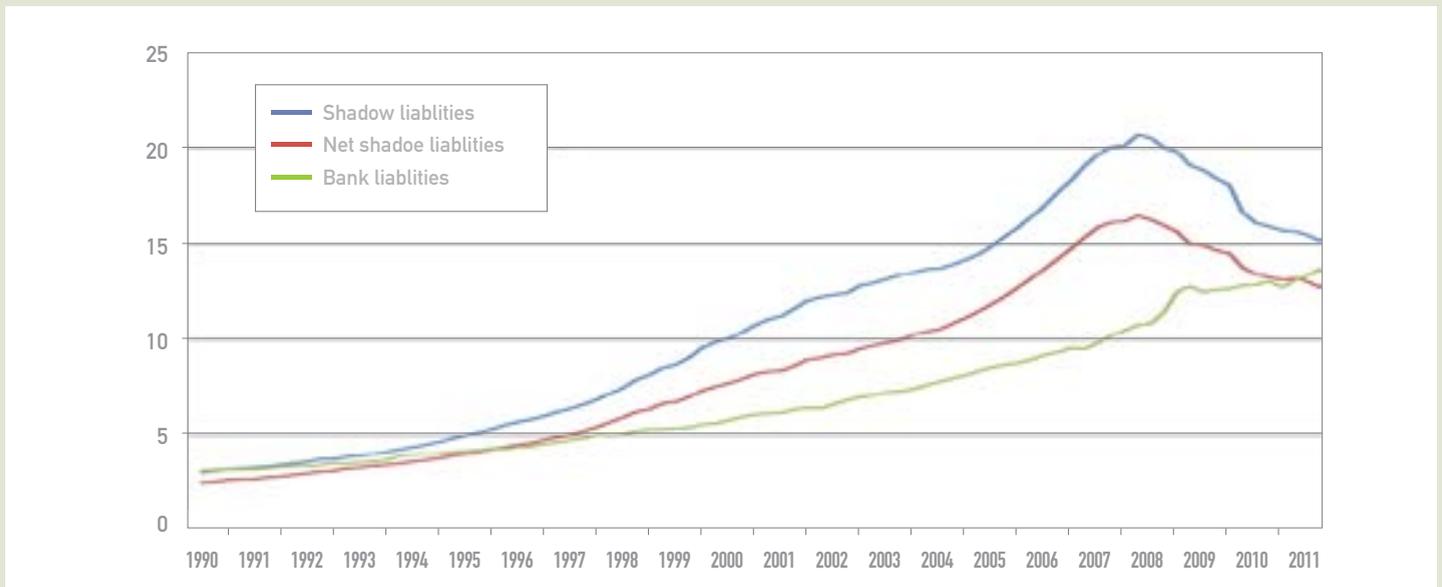
TABLA 1. Índice de Percepción de Corrupción (IPC) para los países de la región MENA (Medio Oriente y Norte de África)

RANKIN DE PAISES	RANKIN REGIONAL	PAÍS / TERRITORIO	PUNTAJE CPI 2008	CONFIDENCE INTERVALS	SURVEYS USED
28	1	Qatar	6.5	5.6 - 7.0	4
35	2	Emiratos Árabes	5.9	4.8 - 6.8	5
41	3	Oman	5.5	4.5 - 6.4	5
43	4	Bahrian	5.4	4.3 - 5.9	5
47	5	Jordania	5.1	1.0 - 6.2	7
62	6	Tunes	4.4	3.5 - 5.5	6
65	7	Kuwait	4.3	3.3 - 5.2	5
80	8	Morocco	3.5	3.0 - 4.0	6
80	8	Arabia Saudita	3.5	3.0 - 3.9	5
92	10	Argelia	3.2	2.9 - 3.4	6
102	11	Djibouti	3.0	2.2 - 3.3	4
102	11	Libano	3.0	2.2 - 3.6	4
115	13	Egipto	2.8	2.4 - 3.2	6
126	14	Libia	2.6	2.2 - 3.0	5
141	15	Iran	2.3	1.9 - 2.5	4
141	15	Yemen	2.3	1.9 - 2.8	5
147	17	Siria	2.1	1.6 - 2.4	5
178	18	Iraq	1.3	1.1 - 1.6	4

Fuente: GFI – www.gfintegrity.org

El delito que tiene lugar en o circula a través del sistema financiero adopta la forma de cuentas bancarias, transferencias electrónicas, adquisición de acciones, trading con valores negociables y otro tipo de activos, inversiones en fondos de inversión, trust, etc.

GRÁFICO 3. Shadow Banking System vs. cobertura bancaria tradicional. 1990 a 2011 (en trillones de \$)



Fuente: Federal Reserve Bank

entramado de operaciones realizadas por fuera del ámbito de supervisión de los organismos reguladores –como por ejemplo la intermediación clandestina vía mesas de dinero o banca de representación o a través de asesores financieros– que son uno de los principales factores causales de la criminalidad en el sistema financiero.

Sí para el año 2008 la operatoria financiera canalizada a través del *shadow bank* alcanzó los 20 trillones de dólares, las operaciones de crédito y deuda canalizadas por el sistema bancario tradicional (sujeto a regulación pública) era cercana a los 15 trillones.

El gráfico N° 4 muestra cómo la brecha entre estos dos sistemas comenzó a crecer a partir del año 1975 en simultáneo al inicio del proceso de desregulación financiera y, a partir del año 1995 el *shadow bank* se incrementa significativamente coincidiendo con el período de mayor desregulación financiera a nivel global. La crisis financiera internacional, con sus momentos de mayor impacto en la caída del gigante Lehman Brothers, mostró una vez más que la desregulación de las finanzas globales favoreció el surgimiento de industrias criminales.

Los esfuerzos internacionales por reducir la amplitud del *shadow banking* deben ser analizados como parte del proceso asociado a construir una agenda de seguridad en materia financiera. Reducir la opacidad en las finanzas y generar capacidad suficiente para controlar el arbitraje normativo entre los diferentes segmentos involucrados en materia de secreto (comercial, financiero, bursátil) son componentes esenciales para poder entender cómo operan las redes criminales que están por detrás de cierto tipo de movimientos financieros y bancarios.

El crecimiento de los paraísos fiscales y las sociedades *offshore* es el segundo gran factor que contribuye al desarrollo de la criminalidad financiera. También

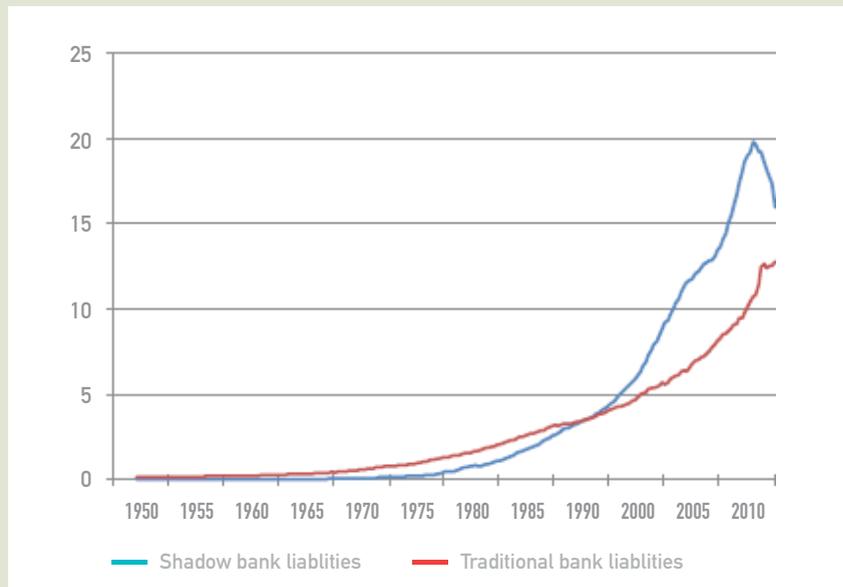
según GFI se estima que el 50% del comercio mundial atraviesa un paraíso fiscal en el curso de un año fiscal. Asimismo, se estima que aproximadamente unos **11,5 trillones de dólares** de activos financieros circulan a través de sociedades *offshore* constituidas en paraísos fiscales. Es sencillo inferir que el entramado de paraísos fiscales y sociedades *offshore* a través de los que circulan flujos ilícitos de capital expresan extensiones del sistema financiero global que en los hechos tienden a borrar las fronteras entre licitud e ilicitud en materia económica.

Algunas pautas para fortalecer la seguridad financiera y bursátil

Como parte de la discusión en torno a la definición de temas a incluir en la agenda de seguridad pública es imprescindible priorizar cinco grandes ejes de trabajo.

En primer lugar las agencias que poseen competencias en materia de supervisión y control sobre los mercados financieros deben contar con herramientas que permitan monitorear operaciones financieras con miras a prevenir prácticas fraudulentas. El diseño dentro de cada agencia de comisiones o departamentos especializados en

GRÁFICO 4. Shadow Banking System vs. cobertura bancaria tradicional. 1950 a 2010 (en trillones de \$)



Fuente: Federal Reserve Bank

fraude financiero debería tener por los menos los siguientes objetivos: a) monitorear el cumplimiento de acuerdos y obligaciones asociados a políticas de asistencia crediticia; b) elaborar directrices para la actuación de cada organismo en materia de inspección y supervisión; c) elaborar tipologías para el estudio de modalidades de actuación criminal; d) sistematizar información relevante.

En segundo lugar, se deben mejorar y crear nuevas herramientas legales para la recuperación de activos de procedencia criminal. Esta tarea involucra diferentes dimensiones de trabajo como por ejemplo el análisis y rastreo de operaciones para la identificación de activos, la solicitud de medidas cautelares con miras a su incautación temporaria, la administración de activos incautados y la disposición final en casos de comprobación de su origen ilegal. Este segundo eje de trabajo tiene la potencialidad de crear desincentivos porque bien aplicado aumenta los costos del delito económico al privar a sus beneficiarios de las ganancias obtenidas ilícitamente.

En tercer lugar se deben profundizar las acciones y políticas de coordinación administrativa a nivel intraestatal y a nivel internacional con miras a fortalecer las redes de intercambio de información

con fines de supervisión y prevención de abusos de mercado. Las agencias estatales con competencia para supervisar el funcionamiento de los mercados suelen prestar atención a estos temas pero siempre es necesario trabajar activamente para mejorar los vínculos de cooperación recíproca.

En cuarto lugar se deben crear las capacidades y formar cuadros técnicos experimentados en investigar y denunciar penalmente fraudes contra el orden económico. Durante el último tiempo el país ha avanzado significativamente en esta temática al incorporar por primera vez al Código Penal figuras delictivas que son específicas del mercado de capitales. Pero esto no es suficiente si no se cuenta con recursos, herramientas y estrategias orientadas a implementar estas leyes en términos operativos.

Por último, entre los organismos de control financiero y las fuerzas de seguridad deben construirse lazos de interacción para el auxilio y trabajo coordinado con miras a mejorar el control sobre el delito a partir de una adecuada combinación entre seguimientos patrimoniales y financieros y el despliegue de la actuación policial en el escenario de comisión del delito.

por **MARIA EUGENIA CARRASCO**

Abogada UBA. Investigadora del Instituto Latinoamericano de Seguridad y Democracia (ILSED)

SEGURIDAD PRIVADA Y SEGURIDAD PÚBLICA

EL CRECIMIENTO DEL MERCADO DE LA SEGURIDAD PRIVADA NO FUE ACOMPAÑADO POR UN PROCESO DE ADECUACIÓN NORMATIVA. SI BIEN EN ALGUNAS JURISDICCIONES SE SENTARON LAS BASES PARA UNA COORDINACIÓN ENTRE LA ESFERA PRIVADA Y LA PÚBLICA, ESTE ESCENARIO RESTA AÚN SER EXPLORADO.





Imaginemos a un francotirador apostado en la caja de un supermercado a fin de disuadir a los clientes de cualquier intento de hurto o robo. Dudo que algún lector estime que la contratación de tal servicio pueda entenderse como una prestación de seguridad privada. Y esto, aun cuando las tres notas características del uso común del concepto “seguridad privada” sean la de tratarse de un producto o servicio vinculado a la protección de bienes jurídicos, que este sea provisto por una empresa o un particular y que ese producto o servicio implique una contraprestación dineraria. Pensar en lo que entendemos por seguridad privada es discutir los límites culturales y legales que estamos dispuestos a trazar en torno a la comercialización de la seguridad.

Es por este motivo que quiero llamar la atención sobre la naturalización de los conceptos y sobre la importancia de hacer explícita su estipulación. Mientras alguien puede pensar en seguridad privada como el trabajo de los vigiladores, otra persona, quizá, la asocie al empleo de circuitos cerrados de televisión. Pero de nada serviría sumar a este concepto actividades que desaprobemos, como podría ser el caso del francotirador. Lo que importa es llegar a un acuerdo social sobre qué productos o servicios de seguridad –si es que alguno– queremos permitir que sean brindados por particulares y bajo qué condiciones. Esto lleva a debatir cuestiones tales como la clase de injerencia que estamos dispuestos a tolerar en nuestras vidas, el uso de armamento por parte de vigiladores en espacios abiertos o cerrados o el ámbito y los medios con que particulares podrán realizar averiguaciones de información.

Ahora bien, fuera de esta problematización que estimo aún un debate pendiente en todos los niveles, a fines ilustrativos de la temática aquí tratada es importante recordar que los servicios

Pensar en lo que entendemos por seguridad privada es discutir los límites culturales y legales que estamos dispuestos a trazar en torno a la comercialización de la seguridad.

de seguridad privada contemplados por nuestra legislación incluyen la vigilancia privada de personas, bienes y actividades; la custodia de personas; la custodia de bienes o valores; la investigación, y la vigilancia con medios electrónicos, ópticos y electroópticos. A grandes rasgos lo que suele entenderse por seguridad privada gira en torno a actividades de vigilancia, custodia o investigación.

A continuación voy a resumir la evolución normativa y a caracterizar dos modelos de gestión de la seguridad privada según quién ejerza la función de autoridad de control. Luego me referiré a la vinculación entre la seguridad privada y el sistema de seguridad pública. Quedan exentos de este análisis los regímenes particulares de ámbitos específicos tales como el aeroportuario o los locales bailables.

Para comenzar, una aproximación jurídica

La oferta de servicios de seguridad privada en nuestro país tiene una larga data. A comienzos del siglo XX ya funcionaban algunas sociedades de investigación particulares y prestaban servicio una cantidad de agentes, estos últimos dedicados mayormente a tareas de vigilancia. En respuesta a ello, en los años '30 fue dictado el primer antecedente normativo que regula la actividad: el Edicto de Policía Particular de 1932. Según este, tanto las sociedades de investigación como los agentes particulares requerían el visto bueno de la jefatura policial. Más aún, en el desarrollo de su actividad estaban obligados a comunicar al órgano policial todo asunto de interés público del que tomaren conocimiento.

En términos históricos y a nivel nacional, al señalado edicto le siguió una serie no muy profusa de documentos legales: el Edicto de Policía Particular de 1948, la ley 21.265, el Decreto 1063/76, el Decreto 986/78, el Decreto 1172/88 y el Decreto 1002/99. Los mismos dan cuenta de que, en términos de interés político, dicho fenómeno pasó de ser una mera preocupación regulada a nivel de edicto policial a ser objeto de una ley, de diversos decretos reglamentarios y, por último, de un decreto de necesidad y urgencia formalmente vigente pero devenido en letra muerta. Y es que si bien la preocupación en torno a esta temática creció, el debate respecto al rol del Estado nacional en la regulación de la seguridad privada no fue aún saldado: ¿competencia federal o atribución no delegada de las provincias?

Entre quienes promueven la sanción de una ley federal de seguridad privada encontramos a aquellos cuyo argumento jurídico central parte de entender a la seguridad privada como una actividad comercial y que, por este motivo, debería ser objeto de regulación federal. Por otra parte, encontramos a quienes propugnan por una ley de adhesión, respetando así la autonomía de las provincias en la determinación de la autoridad de aplicación pero invitando a las mismas a aunar criterios y a colaborar con la centralización de información en procura de un mejor control sobre las empresas y trabajadores del sector producto del entrecruzamiento de datos. Un ejemplo del modelo de adhesión es la

ley 26.370, la cual establece las reglas de habilitación del personal que realiza tareas de control de admisión y permanencia de público en general en eventos y espectáculos públicos.

Mientras tanto, al margen de todo debate jurídico, el sector de la seguridad privada continuó creciendo y diversificando su oferta. Las transformaciones económicas, sociales y culturales de fines de los '80 y principios de los '90, la debacle institucional del año 2001 con su puesta en crisis del sistema de seguridad pública y la incursión de las nuevas tecnologías en materia de seguridad son sólo algunos de los factores que colaboraron en la conformación de un escenario afín al desarrollo del mercado de la seguridad. Es así que la Cámara Argentina de Empresas de Seguridad e Investigación (CAESI) calculaba que a partir del año 2001 la industria registraba un crecimiento de un 5 por ciento anual.

A esta expansión del mercado se le suma la señalada ausencia de una regulación eficaz a nivel federal y el fracaso en la tratativa de los diversos proyectos

Los servicios de seguridad privada contemplados por nuestra legislación incluyen la vigilancia privada de personas, bienes y actividades; la custodia de personas; la custodia de bienes o valores; la investigación, y la vigilancia con medios electrónicos, ópticos y electroópticos. A grandes rasgos, lo que suele entenderse por seguridad privada gira en torno a actividades de vigilancia, custodia o investigación.

de ley nacional de seguridad privada que circulan por los recintos parlamentarios desde principios de la década de los '90. Es en este contexto que surgen los marcos normativos provinciales: leyes, decretos ley, decretos, resoluciones o edictos: casi la totalidad de las provincias argentinas cuenta con alguna reglamentación propia en esta materia. Sin embargo, esto no implica la existencia de consenso alguno respecto del objeto a regular (esto es, qué se entiende por seguridad privada), ni respecto de quién será la autoridad de control, ni sobre si se permitirá o no el uso de armamento, o cómo será la relación con el sistema de seguridad pública o cuáles serán los requisitos en términos de capacitación del personal.

Lo primero que se puede observar sobre esta legislación local es que el reclamo popular de un gobierno civil de los asuntos de seguridad tuvo eco en lugares centrales, pero tan sólo en una minoría: Buenos Aires, la Ciudad Autónoma de Buenos Aires, Santa Fe y Mendoza, entre otras, asignaron a una dependencia civil gubernamental el ejercicio de las tareas de habilitación y control. Por el contrario, la mayoría de las provincias, en consonancia con la delegación histórica de control, le asignaron dicha función a su fuerza policial.

Dos modelos de gestión: gobierno civil o gobierno policial

Partiendo de una lectura sistémica de la seguridad pública que concentra su atención en el accionar de los actores estatales o privados abocados a la prevención, conjuración e investigación de conflictos de carácter violento o delictivo, la seguridad privada puede ser entendida de dos formas diferentes: como un subsistema más, a la par del subsistema policial; o bien como un componente del subsistema policial. Tal como mencioné previamente, en la última década aparece un punto de bifurcación en la gestión de la seguridad privada: mientras que en algunas provincias se crearon dependencias gubernamentales para la regulación y control de la seguridad privada, en otras provincias aún persiste un modelo de sujeción de la seguridad privada a un control estrictamente policial.

En el primer modelo, el del **gobierno civil del subsistema de seguridad privada**, el conjunto de empresas o particulares que prestan servicios de vigilancia, custodia o investigación, es regulado, coordinado y controlado desde una estructura de conducción y administración gubernamental, encargada esta última también de conducir y administrar al subsistema poli-

cial, aunque desde diferentes dependencias.

En el segundo modelo, el del **gobierno policial de la seguridad privada**, las empresas y particulares son, en algunos casos, reguladas por la autoridad policial a través de edictos y en otros casos, por la autoridad gubernamental. Sin embargo, la nota distintiva es que estos prestatarios son habilitados y fiscalizados por la fuerza de seguridad local. Si tenemos en cuenta que el sector de la seguridad privada es un ambiente fértil para la reconversión de personal policial tanto en calidad de mano de obra como de personal directivo, este modelo de gobierno aparece como más proclive a amparar la profundización de relaciones informales entre controlador y controlado.

Para tener una mejor idea sobre lo que significa en términos de trabajo y ejercicio de poder desempeñar el rol de autoridad de control, es necesario señalar algunas de las actividades asociadas a dicha actividad: otorgar las habilitaciones necesarias previo control del cumplimiento de las condiciones respectivas, llevar un registro del personal o empresas habilitadas, fiscalizar a las empresas, aplicar el régimen de sanciones y, por último pero no menor, recaudar las tasas de inscripción, habilitación y trámites.

Por otra parte, controlar a estas empresas conlleva un beneficio importante, algunas veces implícito y otras explícito, y es el que cualquier despliegue territorial de personas y medios trae aparejado: la obtención de información. Decía que esto en algunas legislaciones se hace explícito y se debe a que, como en el caso de la provincia de Buenos Aires, la reglamentación exige la tramitación del alta de los objetivos vigilados, tanto con medios físicos como por sistemas de monitoreo de alarmas.

Las transformaciones económicas, sociales y culturales de fines de los '80 y principios de los '90, la debacle institucional del año 2001 con su puesta en crisis del sistema de seguridad pública y la incursión de las nuevas tecnologías en materia de seguridad, son sólo algunos de los factores que colaboraron en la conformación de un escenario afín al desarrollo del mercado de la seguridad.

El potencial de la seguridad privada

Puede que a esta altura, aunque sea de mala gana, lleguemos a la conclusión de que es imposible frenar el desarrollo del mercado de la seguridad, quedándonos únicamente la posibilidad de regular la actividad. Es cierto que resultaría materialmente imposible que el Estado ocupe hoy los mismos espacios que el sector privado (en 2007 ya se calculaban 200.000 trabajadores en todo el país). También es cierto que muchos de los bienes y servicios que se contratan satisfacen necesidades estrictamente privadas que la ciudadanía no tendría por qué subsidiar. Puede entonces abrirse a debate acerca de cómo aprovechar al máximo el potencial de información que las empresas de seguridad privada pueden aportar al sistema de seguridad pública y al sistema de justicia.

A este respecto podría argumentarse que el gobierno de la seguridad privada debe limitarse a observar el cumplimiento de los requisitos legales y, a lo sumo, a controlar la calidad del servicio. No obstante, aun los primeros antecedentes normativos señalados reconocían el carácter subordinado y complementario de quienes prestan servicios de vigilancia, custodia o investigación. Esta subordinación y complementariedad suele estar asociada a dos obligaciones:

- la obligación del personal privado de seguridad de colaborar con las autoridades policiales, organismos de persecución penal u autoridad pública prestando auxilio bajo su dirección; y
- la obligación de dicho personal de poner en conocimiento de la autoridad competente todo hecho delictivo del que tomen conocimiento en el marco de sus funciones.

Aun así, la prestación de auxilio sigue siendo una fórmula genérica no traducida a líneas de acción y la obligación de comunicar hechos delictivos no abarca la puesta a disposición de la ubicación de posibles medios probatorios a las autoridades judiciales. No hay que olvidar que se trata de recursos humanos y técnicos que, si bien son contratados por particulares para un fin preciso, cumplen funciones en un ámbito cuya gestión es indiscutiblemente estatal. Aun cuando se trate de subproductos o servicios complementarios de seguridad, la prevención, gestión e

investigación de los conflictos violentos o delictivos es una atribución del Estado. ¿Por qué habrían de descartarse los insumos y asistencia que las empresas y particulares del sector pueden aportar bajo la dirección y control gubernamental?

Es en esta línea que se sitúan algunos requerimientos plasmados en las actualizaciones legislativas, como ser la tramitación de un alta por objetivo al que me referí en el apartado previo o el establecimiento de plazos mínimos de conservación y estándares de calidad de imagen de las grabaciones de los circuitos cerrados de televisión, tal cual lo contempla la legislación de la Ciudad Autónoma de Buenos Aires. Estamos ante un campo aún no muy explorado de la gestión de la seguridad: el del diseño de políticas de coordinación entre el subsistema policial y el subsistema de seguridad privada y, asimismo, entre el sistema de seguridad pública y el sistema de justicia.

Las nuevas tecnologías permiten recabar y sistematizar información con una velocidad otrora impensable y bajo parámetros definidos por el usuario. Asimismo, permiten garantizar la comunicación segura a distancia y la georreferenciación de personas, móviles y objetos. Con todo, la mera acumulación de datos no sirve de mucho si estos no son puestos a disposición de quien pueda darle un buen uso en términos de administración de seguridad o justicia. Es con esto en vista y sin olvidar al factor humano que invito a reflexionar sobre la importancia de la regulación jurídica y del gobierno político de la seguridad privada.

por **HERNÁN OLAETA**

Abogado (UBA). Posgrado en Derecho Penal (Universidad de Palermo) y Maestría en Metodología de la Investigación Social (Universidad de Bologna y Universidad Tres de Febrero). Jefe del Departamento de Programación de Políticas de la Dirección Nacional de Política Criminal del Ministerio de Justicia y Derechos Humanos de la Nación. Docente de la Facultad de Derecho y de la Especialización en Criminología de la Universidad Nacional de Quilmes

EL SURGIMIENTO DE LA ESTADÍSTICA CRIMINAL EN LA ARGENTINA

EL SIGUIENTE ARTÍCULO DA CUENTA DEL PROCESO DE CONFORMACIÓN DEL APARATO ESTADÍSTICO NACIONAL EN LO REFERENTE A LA PRODUCCIÓN DE ESTADÍSTICAS CRIMINALES. LOS USOS QUE SE LES DIERON A LOS DATOS OBTENIDOS, Y LA IMPORTANCIA DE LOS MISMOS A LA HORA DE DISEÑAR POLÍTICAS DE SEGURIDAD.





Lejos del pretendido marco de “objetividad científica” con el que la estadística moderna se consolida en el siglo XIX, el nacimiento y desarrollo de los sistemas nacionales de información estadística han tenido una directa relación con la situación política y el marco teórico prevaleciente en aquel momento. El caso de la Argentina no es la excepción y, en ese sentido, la clase dirigente y los principales referentes académicos de finales de siglo XIX y principios de siglo XX marcan la impronta que tuvieron en su nacimiento –y que influyó todo su desarrollo– las estadísticas criminales locales.

Antecedentes en la institucionalización de la estadística oficial en la República Argentina

El proceso de recopilación periódica de información estadística como parte del conocimiento del Estado se dio durante la segunda mitad del siglo XIX en el marco del influyente discurso científico existente en aquel momento que propiciaba la elaboración de saberes *objetivos* no sólo en cuestiones relacionadas con los recursos naturales de la Nación sino también sobre aspectos vinculados a la vida social.

En este contexto, el desarrollo de las estadísticas en la Argentina siguió el camino de la formación del Estado nacional, conformándose, política e institucionalmente, el denominado “aparato estadístico nacional” (definido por Claudia Daniel como el conjunto de instituciones, herramientas, saberes y agentes especializados que componen el dispositivo técnico-burocrático de contabilidad social y registro sistemático de datos).

Normativamente, la organización de la estadística nacional se inicia en el año 1856 con la ley N° 23 que crea la Mesa Central de Estadística y un decreto del año 1864 que crea la Oficina de Estadística Nacional, que sólo tuvo una relevancia puramente nominal ya que nunca tuvo capacidad efectiva de funcionamiento acorde con su misión. En el año 1894 se sanciona la ley 3.073 que instruye la realización de un nuevo censo y la ley 3.180 que reorganiza el débil aparato estadístico creando la Dirección General de Estadística, primer organismo de verdadero alcance nacional en la materia, dependiente del Ministerio de Hacienda pero que en la práctica no tuvo un inmediato impulso debido a la falta de presupuesto y personal, una constante que va a repetirse, con fluctuaciones, en adelante. La creación de esta dependencia institucional representó una forma de entender la función de las es-

tadística nacional como instrumento para mostrar la “riqueza material y moral” de la Nación, lo que surge claramente de los indicadores tomados como referencia que casi con exclusividad se relacionaban con índices poblacionales y de actividad económica. De ahí en más se dio un sinuoso camino normativo e institucional –con la consecuente superposición de tareas– en la tarea de unificar y estandarizar la estadística oficial del país (decreto 13.940 de 1944 que crea el Consejo Nacional de Estadísticas y Censos; el decreto 7.182 de 1946 que crea la Dirección Nacional de Investigaciones Estadísticas y Censos; ley 14.046 de 1951 que crea la Dirección General del Servicio Estadístico Nacional). Pero el proceso de institucionalización normativa parece culminar en el año 1968 con la sanción de la ley 17.622 que crea el Instituto Nacional de Estadísticas y Censo (INDEC) cuya misión principal es coordinar el Sistema Estadístico Nacional (SEN). Así se unifica definitivamente las bases normativas a fin de garantizar la comparabilidad y calidad de la información oficial. Dentro del Sistema Estadístico Nacional diferentes organismos con funciones estadísticas le remiten al INDEC información sobre su área de competencia para que el Instituto las recopile y las publique en sus anuarios.

Asimismo, el proceso de conformación del aparato técnico-burocrático nacional significó también la legitimación de una actividad –*la estadística*– que gozaba de un alto prestigio internacional. Es que el manejo de información implicaba no solamente un elemento de avance científico (un claro indicador de “civilización”) sino también, siguiendo a Foucault, una herramienta necesaria para el buen gobierno de la población.

Creación de oficinas estadísticas en materia criminal

Con la creación de las oficinas estadísticas a finales del siglo XIX fue surgiendo la necesidad de contar con un organismo de alcance nacional especializado en estadística criminal. El Registro Nacional de Reincidencia vino a ocupar ese lugar convirtiéndose, además, en auxiliar de la justicia penal, al llevar el registro de las condenas y otras resoluciones judiciales dictadas en todo el país y asistiendo así a los magistrados en su labor jurisdiccional.

El reclamo por contar con una oficina estadística de estas características se manifestó expresamente en el Congreso Penitenciario Nacional celebrado en la ciudad de Buenos Aires en el año 1914, en donde un informe de Miguel Lancelotti y Rodolfo Rivarola daba cuenta de la situación de orfandad existente en el país. En dicho documento se establecen pautas metodológicas básicas para el funcionamiento de una oficina estadística central, con un fuerte hincapié en la necesidad de crear un registro de reincidentes de alcance nacional que incluyera tanto las condenas como los procesamientos. Entre los lineamientos recomendados por los autores para la confección de la estadística criminal, se sostenía que se debían registrar datos sobre la cantidad de hechos delictuosos (total de infracciones, consumadas y tentativas); resultado del proceso penal y datos personales del autor (edad, estado civil, "estado de familia", profesión/ocupación, grado de instrucción, domicilio, nacionalidad y reincidencia). También se recomendaba el método del "boletín individual" para cada acusado con su ficha identificatoria, huellas dactilares (siguiendo el método Vucetich), "historia delictuosa" y testimonio de la sentencia; es decir, en consonancia con los postulados positivistas de la época.

La idea sobre la creación de una oficina estadística,

La creación de la Oficina de Reincidencia y Estadística Criminal tenía un doble interés: uno práctico, como era el aplicar judicialmente el agravante penal de reincidencia en todo el territorio nacional, y uno científico, que era contar con información útil o, en sus términos, que sirviera de fuente insospechable para inspirar legislación y para tomar otras medidas que tiendan a "sanear las costumbres, corregir los vicios y disminuir la delincuencia".

ca, si bien con fines básicamente de registro de reincidencia, fue creciendo y unos años después, en el artículo titulado "Reincidencia y Estadística Criminal. Cuestiones prácticas y constitucionales. Elementos y bases para un proyecto de ley", publicado en la *Revista Argentina de Ciencias Políticas* en el año 1918, Humberto Barraza, Héctor González, Augusto Regalía y Pedro Delheye establecen las bases de lo que sería la primera oficina estadística criminal de alcance nacional. Este artículo también presentaba los fundamentos teóricos que impulsaron la creación de una agencia estadística nacional en materia penal, reproduciendo las ideas positivistas prevalecientes en aquel momento que marcaron la forma de trabajar de las burocracias estatales por muchos años. Además, se presenta un proyecto de ley para la creación de la "Oficina de Reincidencia y Estadística Criminal" fundado en un análisis "sociológico" de la situación delictiva y en la idea de orden y progreso en el país. Así, llevaban a cabo una fuerte reivindicación científica en la lucha contra el delito, entendiendo que se podía demostrar en términos fácticos una disminución en el crimen como consecuencia "directa e inmediata del estudio racional y riguroso" realizado por la ciencia penal. También sostenían que si bien era necesario un Código Penal,

este resulta impotente para la tarea de “saneamiento social” dado que el crimen, al surgir de la anormalidad de algunos individuos, requiere la actuación de la ciencia penal antes que la abstracción jurídica. Es decir, se reconocía el límite del derecho penal nominal y la necesidad de trabajar en forma “científica” en las verdaderas causas de la delincuencia, para lo cual era necesaria la investigación criminológica más que la norma. El proyecto de ley presentado se centraba en la figura del reincidente, representante del “delincuente profesional”, persona catalogada como manifiestamente anormal y de la cual, según los autores, había que ocuparse prioritariamente. En ese sentido, la creación de oficinas en todo el territorio nacional permitiría contar con información completa sobre antecedentes penales de los delincuentes y distinguir los casos más graves. Así, sostenían que aplicar el agravante de reincidencia era imprescindible y permitiría utilizar un “elemento preciso de juicio, como lo es el de la estadística en esta materia, que tanto valor científico tiene y que tan poderosamente ha de contribuir a ilustrar al magistrado, al legislador y al maestro, en la incesante lucha por el mejoramiento social”.

En suma, la creación de la Oficina de Reincidencia y Estadística Criminal tenía un doble interés: uno práctico, como era el aplicar judicialmente el agravante penal de reincidencia en todo el territorio nacional, y uno científico, que era contar con información útil o, en sus términos, que sirviera de fuente insospechable para inspirar legislación y para tomar otras medidas que tiendan a “sanear las costumbres, corregir los vicios y disminuir la delincuencia”. Así, esta doble función del organismo preveía una actividad más operativa como fuente de consulta para tribunales con competencia penal, en la que consten los archivos con los antecedentes criminológicos de los procesados y condenados y, a su vez, que la información recolectada constituya la fuente de datos de la oficina. Este es el marco teórico que fundó la creación del Registro Nacional de Reincidencia y Estadística Criminal, tal como veremos en el siguiente punto.

El recorrido normativo. Sanción de las leyes 11.752, 22.117 y 25.266

La creación del Registro Nacional de Reincidencia y Estadística Criminal y Carcelaria en el ámbito del Ministerio de Justicia queda establecida por la ley 11.752 del año 1933. Esta norma estipulaba que todos los tribunales a quienes correspondiera la ejecución de una sentencia penal remitirían al Registro un testimonio de su parte dispositiva acompañado de la ficha de impresiones digitales del condenado, la fecha de comisión del delito, los nombres completos y apodos de los condenados, su nacionalidad, fecha de nacimiento, su profesión u oficio y condenas anteriores. También se establecía que los jueces debían remitir testimonio de los autos de prisión preventiva, de los sobreseimientos y absoluciones.

La ley preveía que los jueces, antes de dictar una prisión preventiva o una sentencia, debían solicitar informes al Registro sobre los antecedentes penales del procesado a los efectos de apreciar la peligrosidad del autor del hecho, prescribiendo además que el organismo “suministrará las informaciones que requieran para atender sus necesidades de investigación las policías de la Capital Federal y de las gobernaciones nacionales”.

Pero si bien la ley preveía nominalmente la creación del Registro con función de estadística criminal, ningún artículo detallaba el alcance de la misma, lo que también se hace extensivo a lo sucedido en el debate parlamentario del proyecto normativo. Sin embargo, durante la discusión del proyecto de ley en la Cámara de Senadores surgieron algunas cuestiones que si bien no tienen que ver directamente con la cuestión estadística sí tienen una estrecha relación con el espíritu de la época y, específicamente, con la concepción teórica que estaba detrás de la creación de esta institución pensada como auxiliar del sistema de justicia penal. De esta manera, sostenía el Dr. Castillo: “Después de la sanción de las reformas al Código Penal (...) se

Los antecedentes más remotos acerca de la confección de estadísticas e investigaciones criminológicas en la Argentina tienen la impronta de las ideas positivistas europeas de fines de siglo XIX, pero con un indudable sello local. En ese sentido, la recurrente referencia al problema de la inmigración es un buen ejemplo de las preocupaciones persistentes en los más destacados referentes académicos locales que también lo eran de la dirigencia política y que incluso se derivara en la labor policial.

hace indispensable ofrecer a los jueces una fuente de información segura, centralizada, sobre una de las circunstancias personales del procesado, la reincidencia, que constituye, indudablemente, un índice inequívoco de la mayor peligrosidad del delincuente”. También es interesante destacar que en el debate surgieron notables discusiones relacionadas con la labor de la policía, tal como la objeción efectuada por el senador Palacios al artículo 9º original que, en relación a las facultades de investigación, dejaba en manos de la policía la expedición de documentos de identidad, dándole así –según expresaba el senador– “un instrumento poderoso que puede ser en épocas agitadas de verdadera persecución”. La advertencia de Palacios se dio en un momento en donde existía una fuerte represión a las manifestaciones sociales lo que, lamentablemente, no iba a interrumpirse.

Como se adelantara, no se dictó norma específica ni se discutió durante el debate acerca de la función de estadística criminal y penitenciaria del organismo, cuestión que recién será abordada con la reglamentación de la ley. De esta manera, el 7 de abril de 1934, mediante el decreto 35.437, se establece el alcance de la función estadística del organismo al disponer el artículo 13 que, “en base a las informaciones existentes en el Registro, se formará la Estadística Criminal y Carcelaria orientada para conocer el movimiento de la delincuencia en el país a fin de que sirva para su estudio consiguiente y para propender por medio de la legislación a los métodos preventivos o represivos necesarios”.

También se establecía que la estadística se confeccionara sobre la base de la información surgida de las sentencias y las “particularidades agregadas en la ficha dactiloscópica”. Por último, se disponía que anualmente se publicara un informe estadístico discriminando los delitos en su carácter específico: contra las personas voluntarios, contra las personas por culpa o imprudencia, contra la propiedad, contra la libertad, la honestidad y el estado civil, contra la Administración y los Poderes Públicos.

Ahora bien, desde su creación la principal función del Registro Nacional de Reincidencia fue de auxiliar de la justicia penal mientras que su tarea en la confección de estadísticas fue, durante muchos años, muy limitada. Recién en la década del sesenta se comienzan a recopilar y publicar con cierta periodicidad datos sobre sentencias condenatorias dictadas en todos los tribunales con competencia penal del país, siguiendo luego, a partir del año 1971, la recolección periódica de datos sobre hechos delictuosos (delitos registrados por las policías y fuerzas de seguridad) y, desde 1972 aunque con varios baches en el medio, sobre población penitenciaria.

Por otra parte, durante el año 1979, en pleno régimen militar, mediante la ley 22.117 se reforma la ley del Registro Nacional de Reincidencia y Estadística Criminal y Carcelaria disponiéndose una ampliación en la información remitida por los tribunales (tanto en lo referente a las medidas procesales como a los datos de los imputados) y agregándose la obligación de las unidades penitenciarias de informar acerca de los egresos de toda persona condenada por la comisión de un delito, así como también de la Policía Federal Argentina de informar sobre los pedidos de captura que le hayan dirigido. También la ley amplía los organismos a quienes se les podría suministrar información confidencial con la que contara el Registro, incluyendo no sólo a jueces sino también a la “Gendarmería Nacional, la Prefectura Naval Argentina y policías provinciales para atender necesidades de investigación”. En la nota del Poder Ejecutivo que acompaña el texto de la ley (recordemos que esta ley es dictada en medio de la dictadura militar, por lo que no existe la tradicional exposición de motivos que acompaña la elevación de proyectos de ley al Congreso) se justifica esta ampliación “pues la experiencia ha demostrado la necesidad de varios organismos del Estado y aun de los particu-

El nacimiento de las oficinas de producción de estadísticas criminales fue un paso innovador, dejando una impronta en las burocracias estatales que se mantuvo por mucho tiempo. Los años venideros mostraron profundos cambios en la realidad de nuestro país, sin embargo las estructuras del sistema penal, y las oficinas estadísticas, permanecieron casi inalterables en su función y su forma de trabajar, mostrando un aparente autismo burocrático que, lejos de fundarse en simples cuestiones técnicas o “científicas”, en muchos casos escondía complicidades y herramientas de aplicación de medidas de control social autoritarias.

lares, respecto de sí mismos, de contar con los datos obrantes en el Registro”.

Esta norma también establece, en su artículo 13, que “sobre la base de las comunicaciones que se le remitan el Registro confeccionará anualmente la estadística general de la criminalidad en el país”. En la nota del Poder Ejecutivo que acompaña el proyecto de ley no se brinda una mayor ampliación sobre los alcances de esta disposición, limitándose a sostener que dicha actividad ha sido cumplida con exclusividad por el organismo desde su creación. Tampoco el decreto reglamentario 2.044/80 hace mención a dicha función.

Hasta principios de la década del noventa, la publicación de los informes estadísticos se realizaba en libros que incluían el análisis descriptivo de datos por provincia. Cabe aclarar que la tarea de recopilación de información se llevaba a cabo en forma manual y no existía un control exhaustivo en la calidad y oportunidad de envío de los datos. Tampoco existía una tradición en la utilización de estos informes para el diseño de políticas en la materia.

La siguiente reforma normativa de relevancia se produjo mediante la sanción de la ley 25.266 en el año 2000, por medio de la cual se transfiere y amplía la función estadística a la Dirección Nacional de Política Criminal del Ministerio de Justicia de la Nación. Además se detallan los organismos que estarán obligadas a remitir información estadística

al organismo rector (policías, fuerzas de seguridad, tribunales, fiscalías, servicios penitenciarios).

A partir de este cambio, se diseña e implementa el Sistema Nacional de Estadísticas sobre Criminalidad (SNEC) sobre la base de dos grandes componentes bien diferenciados: información proveniente de organismos integrantes del sistema de justicia penal (estadística policial, judicial y penitenciaria) y estudios de victimización y otros estudios sociales. De esta manera, se diseñan e implementan los actuales sistemas nacionales de información estadística oficial: Sistema Nacional de Información Criminal, Sistema Nacional de Estadísticas Judiciales y Sistema Nacional de Estadísticas sobre Ejecución de la Pena. Además se comienzan a desarrollar, desde diferentes metodologías, estudios sobre funcionamiento del sistema de justicia penal así como encuestas de victimización que tienen por objeto indagar, desde una fuente diferente a los propios registros de las agencias del sistema penal, acerca de experiencias de victimización y percepciones sobre inseguridad en la población. Así, se inaugura una nueva etapa en la tradición estadística argentina en materia de criminalidad, ampliándose la fuente de información e incluyendo otras importantes herramientas de investigación social.

Reflexiones finales

Tal como repasamos en este artículo, los antecedentes más remotos acerca de la confección de estadísticas e investigaciones criminológicas en la Argentina tienen la impronta de las ideas positivistas europeas de fines de siglo XIX, pero con un indudable sello local. En ese sentido, la recurrente referencia al problema de la inmigración es un buen ejemplo de las preocupaciones persistentes en los más destacados referentes académicos locales que también lo eran de la dirigencia política y que incluso se derivara en la labor policial.

Esta coincidencia existente en el nacimiento del sistema estadístico local entre la mirada de los principales exponentes del positivismo local y la dirigencia política responde a un marco ideológico y también a una idea de gobierno compartida. En efecto, el encumbramiento del positivismo en la Argentina tuvo una directa relación con la situación política y social del país, transformándose en un programa de acción política no solamente en la creación institucional de organismos estadísticos sino en la labor de las agencias del sistema penal, como la policía o la prisión. Sin embargo, la complejidad de las ideas y los diferentes matices que le dieron diferentes autores que, en sentido amplio, podemos enrolar como positivistas, hace que resulten extremadamente reduccionistas algunas calificaciones, lo que quedó cabalmente demostrado, por ejemplo, en el análisis de la figura de José Ingenieros que realizó Oscar Terán. Así, en este verdadero crisol de ideas influenciadas por la criminología positivista vemos cómo conviven aspectos reformistas (anticlericalismo, cientificismo) con otros claramente conservadores o reaccionarios (racismo).

En esta amplia gama de ideas, programas de

acción y trabajos científicos, intentamos rescatar la marca que ha dejado esta forma de pensar la realidad en lo que se refiere concretamente al surgimiento de las burocracias estadísticas. Así, bajo este marco conceptual cargado de prejuicios y contradicciones, se le dio impulso por primera vez a la investigación criminológica y a la conformación de sistemas estadísticos en el Estado. Desde esta perspectiva, y más allá de lo cuestionable metodológica e ideológicamente de sus conclusiones, se sostuvo la necesidad de llevar a cabo estudios sociales antes de aventurarse a la implementaciones de soluciones.

En este contexto, el nacimiento de las oficinas de producción de estadísticas criminales fue un paso innovador, dejando una impronta en las burocracias estatales que se mantuvo por mucho tiempo. Los años venideros mostraron profundos cambios en la realidad de nuestro país, sin embargo las estructuras del sistema penal, y las oficinas estadísticas, permanecieron casi inalterables en su función y su forma de trabajar, mostrando un aparente autismo burocrático que, lejos de fundarse en simples cuestiones técnicas o “científicas”, en muchos casos escondía complicidades y herramientas de aplicación de medidas de control social autoritarias. Esto nos lleva a una reflexión final acerca de la necesidad de plantear un límite entre la influencia real de un determinado marco conceptual como el del positivismo con los acontecimientos dramáticos que vivió la Argentina durante gran parte del siglo pasado. De esta manera, parece un ejercicio de excesivo reduccionismo analítico culpar al positivismo argentino de la forma en la que se implementaron las políticas de seguridad en la segunda parte del siglo XX, más allá del indudable sesgo prejuicioso y racista de gran parte de los postulados de esta escuela. En definitiva, los organismos estadísticos creados bajo este particular perfil político y teórico tuvieron su propio recorrido acorde con las políticas de gobierno llevadas a cabo a lo largo del último siglo. De esta manera, el letargo en la implementación de cambios (metodológicos, conceptuales, organizacionales), lejos de producirse por cuestiones coyunturales de escasa relevancia, parece responder a la idea de política criminal prevalente en cada época. En ese sentido, los cambios, tanto normativos como técnicos, producidos en los últimos años, representan una oportunidad para dejar atrás el anacronismo existente en el sistema estadístico criminal del país.

por **GABRIEL ELÍAS GANON**

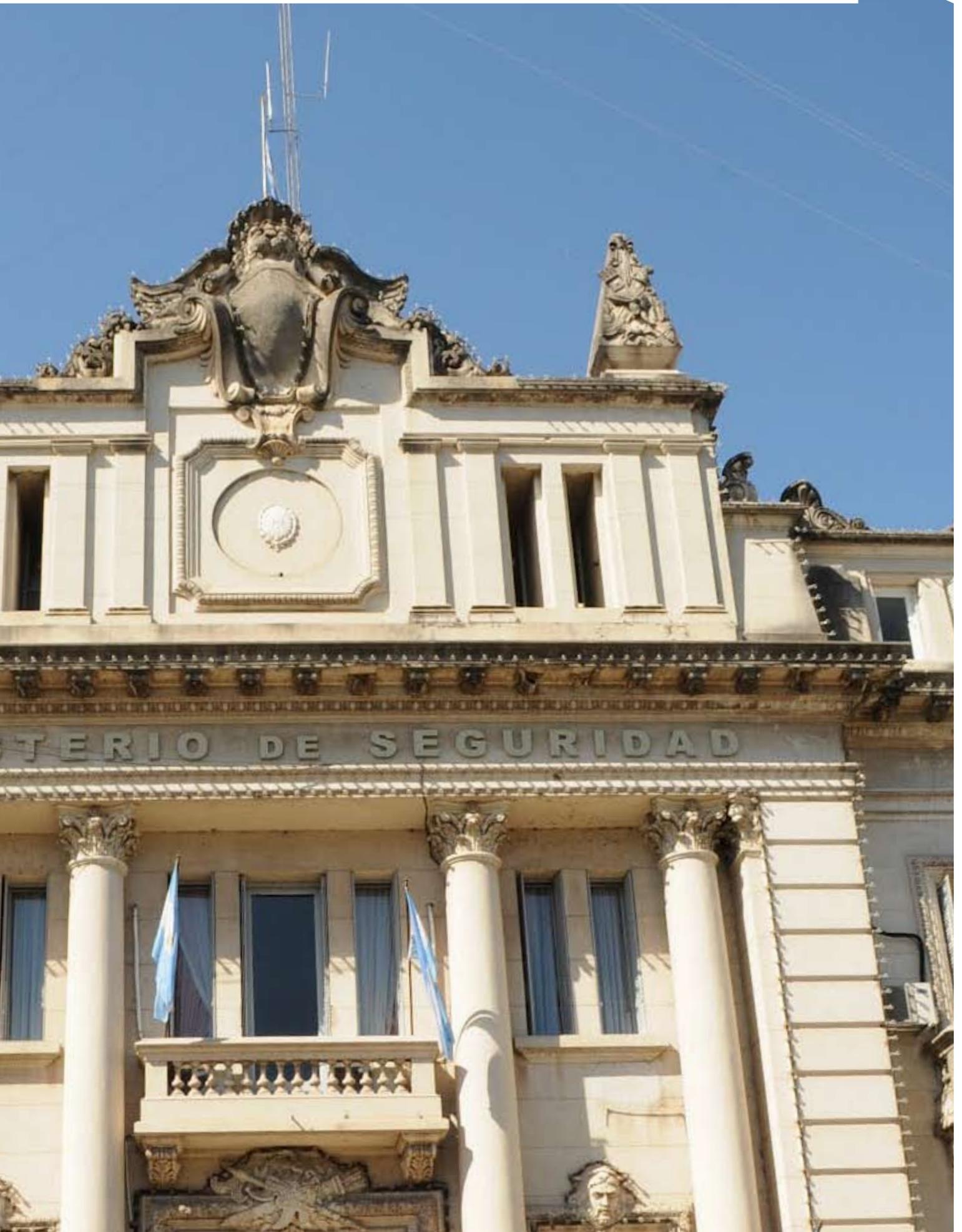
Profesor de planta permanente de grado y posgrado de Criminología y Política Criminal de la Universidad Nacional de Rosario. Defensor General de la Provincia de Santa Fe.

LA CONSTRUCCIÓN DISOCIADA DE LAS ESTADÍSTICAS OFICIALES SOBRE LA CRIMINALIDAD

POLÍTICA, DERECHO, VIOLENCIA Y JUSTICIA. EL REGISTRO DE HOMICIDIOS EN LA PROVINCIA DE SANTA FE

LAS ESTADÍSTICAS SON UNA HERRAMIENTA FUNDAMENTAL PARA EL DISEÑO DE UNA POLÍTICA CRIMINAL, PERO LAS AUTORIDADES SUELEN UTILIZARLAS PARA INFLUIR EN LA OPINIÓN PÚBLICA Y OBTENER RÉDITOS POLÍTICOS. EL DESAFÍO DE HACER UN USO CORRECTO PARA LOGRAR MEJORES ANÁLISIS.





«...una sociedad que no posea un sistema judicial está expuesta, como se ha dicho, a la escalada de venganza, a la aniquilación pura y simple que denominamos violencia esencial...»

Rene Girard

Entre las estadísticas criminales y las designaciones oficiales: política y comunicación

Las estadísticas oficiales sobre la criminalidad no sólo son indispensables para el análisis de lo criminológico sino que se han convertido una herramienta clave para el diseño de la política criminal. En ocasiones, cuando los índices delictivos varían, su análisis y explicación es determinante.

Sin embargo, para no caer en el alarmismo estadístico-periodístico debemos tener en cuenta que con frecuencia las cifras provistas por las agencias gubernamentales suelen ser manipuladas, en más o en menos, por motivaciones políticas. La hipocresía ligada a la política y, de manera más general, a los medios de comunicación, coloca las ficciones al servicio de la construcción de la realidad. Es bastante conocido que esto ocurre porque la cotidianidad discursiva se encuentra más que nunca atravesada no sólo por los condicionantes históricos, económicos y sociales, sino especialmente por los medios de comunicación.

Por eso, está fuera de toda duda que cuando las designaciones oficiales sobre la criminalidad se divulgan a través de los medios de comunicación esas crónicas son “existencias” metódicamente representadas. Si bien es cierto que no conforman un mundo autosuficiente, pueden contribuir a determinar la agenda política y determinan los sentidos de nuestras interpretaciones.

Las estadísticas oficiales sobre la criminalidad no sólo son indispensables para el análisis de lo criminológico sino que se han convertido en una herramienta clave para el diseño de la política criminal. En ocasiones, cuando los índices delictivos varían, su análisis y explicación es determinante.

Edgar Hoover, el FBI y la manipulación política de los índices delictivos

Quizás el pionero en la utilización de las estadísticas criminales para usos políticos haya sido el primer director del FBI, J. Edgar Hoover. Un verdadero maestro en el arte de la manipulación de la opinión pública y en el uso de índices delictivos para justificar sus pedidos de incremento presupuestario en la lucha contra el delito. Uno de sus más conocidos artilugios fue afirmar frente a sus detractores que no los entendía, porque su presupuesto era inferior en varias veces al valor de los bienes robados que la agencia recuperaba anualmente. La construcción simbólica de Hoover se basaba en dos premisas sencillas. La primera consistía en computar los robos de autos como crímenes esclarecidos, aun cuando no se identificara a los autores del robo, una vez que el vehículo aparecía. La segunda, no menos importante, consistía en saber que el 90% de los robos de autos eran a bienes en uso. Así, se mostraba a la prensa una impactante caudal de dinero acumulado y de hechos esclarecidos en el total de crímenes contra la propiedad.

Pasado el tiempo, el FBI continuó divulgando mentiras, sin vacilación ni vergüenza, para continuar justificando sus incrementos presupuestarios. En este punto sólo nos interesa rescatar dos ejemplos vinculados con el registro de las muertes violentas. El primero fue la eliminación de la distinción entre los tipos penales en el recuento anual de los homicidios. Con ello se buscaba lograr un impacto creciente y por eso se decidió colocar bajo un indicador único los asesinatos (en inglés “murder”: matar a alguien con premeditación, alevosía, ensañamiento, precio, etc.) y los homicidios (en inglés “manslaughter”: matar sin premeditación, en legítima defensa, en una pelea, en un asalto, etc.). De esta manera la opinión pública comenzó a recibir un informe estadístico en el que todos

los hechos se registran en forma equivalente. Es cierto que el público sabe, nadie lo duda, que no es lo mismo matar a alguien en legítima defensa, en el marco de una pelea, o por dinero, pero como los detalles parecen ocultos resulta imposible saber cuáles muertes han sido de una manera y cuáles de otra. En este camino, las policías locales, siguiendo directivas precisas, comenzaron a registrar como homicidio todo. Así, se convirtieron en “homicidios” también aquellos casos en los que el agente policial, tras encontrar una persona muerta, no podía determinar la causa del fallecimiento. De esta manera, en el registro quedaba como “homicidio” cualesquiera fuesen las conclusiones forenses derivadas de la autopsia o las decisiones del fiscal a cargo del caso (suicidio, legítima defensa, etc.). El segundo caso fue poner bajo la lupa la habitual conclusión estadística de que en general en los homicidios la víctima conoce a su ejecutor. Para ello se construyeron nuevos registros y se informó a la prensa un crecimiento en la cifra de “asesinatos entre extraños”. Sin embargo, nada había cambiado demasiado en la realidad. El mayor porcentaje de homicidios se continuaba produciendo por problemas intrafamiliares o por violencia machista. La nueva categoría incorporada, “homicidio entre extraños”, encerraba un misterio. Las investigaciones criminológicas que se sucedieron demostraron que la gran mayoría de los hechos computados como “homicidios entre extraños” respondían a una casuística particular. Internamente se los clasificaba como “*drive and shooting*” (conducir y disparar) y se relacionaban con disputas territoriales entre pandilleros para controlar el negocio del tráfico de estupefacientes. Los hallazgos comprobaron que encasillar como “asesinato entre extraños” es poco menos que dudoso porque existen pocas chances de pensar que víctima y agresor no se conocían previamente.

Este curioso proceso estadístico sirvió para incrementar la sensación de inseguridad ciudadana, pero especialmente para negar la ineficacia de la agencia, que sólo durante el periodo comprendido entre 1991 y 1994 había sufrido un descenso de más del 5% en las cifras de esclarecimiento de homicidios en relación con lo ocurrido en los diez años anteriores..

La manipulación de las estadísticas criminales de este lado del Atlántico. La Argentina, Santa Fe, Rosario y el brutal crecimiento del índice de homicidios en 2011

Con una lógica similar a la descripta, que conduce tanto al ocultamiento como a la confusión de la opinión pública, se distribuyeron comentarios, datos y explicaciones oficiales en la provincia de Santa Fe cuando se conocieron los números de homicidios en el 2011 para la ciudad de Rosario (170). Los números que colocaban a la ciudad de Rosario con un tasa de 13 cada 100.000 habitantes llamaban a la reflexión. Más aún cuando la tasa había variado muy poco desde 2007 (115 en 2007; 120 en 2008; 124 en 2009; 126 en 2010). Sin embargo, lejos de intentar dar un diagnóstico o elaborar explicaciones sobre las causales de semejante crecimiento, las autoridades santafesinas intentaron cercar la interpretación mediante la utilización de un sinnúmero de seductoras frases clichés. Así, se comenzó por instalar la idea de que “...los números suelen ser engañosos porque la suma de los homicidios no implica mayor inseguridad, como sí lo suponen las muertes violentas ocurridas en ocasión de robo...”, ejemplificando que “...sólo uno de cada diez homicidios ocurrió en ocasión de robo...”, o finalmente que ese tipo de violencia es una violencia incontrolable porque ocurre entre delinquentes que “ajustan sus cuentas”. Las explicaciones oficiales instalaron una idea que seducía a la lectura social equivocada vedando el acceso al intento de acciones de políticas preventivas.

Información oficial e información pública: la construcción de la realidad cotidiana

Así las cosas, las crónicas policiales que se editan sobre la información que entrega a la prensa la propia policía suelen decir cosas como las siguientes al referirse a los crecientes homicidios urbanos: “Ejecutaron en Rosario a un joven a balazos en un **ajuste de cuentas**: Un joven de 23 años fue asesinado este viernes a primera hora de la tarde en la esquina de Oroño y La Broca (extensión de Jorge Cura). En el lugar, donde hay una estación de servicio y también un local de la cadena de locales de comida rápida McDonald’s, se generó un gran revuelo, ya que es una zona muy transitada. La víctima, identificada como Gabriel Matías M., estaba parada junto con otra persona en la ochava noreste, donde hay un minimarket, cuando varias personas que se movilizaban en motos le dispararon desde los mismos rodados, para luego darse a la fuga. Según indicaron fuentes policiales en base a la declaración de testigos, los autores de los disparos gritaron «Te encontramos, acá estás» antes de tirar. Con ese dato, los investigadores suponen que el asesinato fue el resultado de conflictos interpersonales previos entre la víctima y los agresores. El cuerpo tenía once impactos de bala. En tanto, en el piso, había doce vainas servidas. Los agresores usaron aparentemente una escopeta de caño recortado. Según trascendió, luego del ataque la persona que estaba

junto a la víctima salió corriendo y aparentemente tiró un arma calibre 32 que fue encontrada después por la policía. El joven asesinado contaba con antecedentes policiales por hechos menores: resistencia a la autoridad, daños y lesiones. Hasta este viernes a la noche, la Brigada de Homicidios de la Policía tomaba declaración a testigos y buscaba a los autores de los disparos...” (Nota Rosario 3 Digital 31/3/12).

Como las crónicas periodísticas son popularmente aceptadas como manifestaciones de la realidad. La “noticia” que se encuentra pegada a los datos policiales reproduce sin filtro la retórica policial. El relato contiene prejuicios sobre víctima y victimario e implícitos conceptos de venganza, culpabilidad y castigo. En cierto sentido, transforma el desorden en orden. La secuencia se inicia con el “ajuste de cuentas”, continúa exhibiendo territorios y personas fuera de la ley del Estado. Así, en clave cinematográfica, la realidad exhibe dos caras. La primera, la legitimación de la idea de la venganza cuando se trata de venganza entre delincuentes. La segunda, mucho más sutil que la primera: se instala la idea de que la intervención de las agencias del Estado en la represión del delito se encuentran eximidas de intervenir y castigar.

De esta manera queda siempre fuera de análisis inmediato y futuro las relaciones directas de la violencia con el Estado, la economía y la estructura social. La simplificación informativa termina atentando contra el corazón del Estado de Derecho y la convivencia democrática. Todo se reduce a colocar el eje en una eventual “guerra de bandas”. No hace falta aclararlo demasiado pero es bastante conocido que, en el lunfardo, el ajuste de cuentas no es otra cosa que la “la justicia o venganza practicada entre delincuentes”. Esta forma de hablar que se introduce desde la comunicación oficial/policial del Estado termina acostumbrando, naturalizando la violencia, legitimando represalias, armando a los individuos. Pero instala en el sentido común la simulación/aceptación de que todo se trata de una “pelea entre iguales fuera de la ley” y oculta que la venganza es un dispositivo que históricamente ha socializado a través de la violencia.

Decía Jean Paul Sartre que las palabras no son objetos sino designaciones de objetos. Poco importa si agradan o desagradan, importa sólo si denominan a las cosas con precisión. Claramente hablar públicamente en una sociedad democrática con tanta naturalidad discursiva corroe el modelo de monopolio de la violencia legítima. Si bien es cierto que la cultura de masas dificulta el acceso a la profundidad del lenguaje, no menos cierto es que transmite prejuicios sin delatarlos. Por eso, como decía Walter Benjamin, cada día que pasa se hace más necesario “...forjar a martillazos el lenguaje a contrapelo de la costra que ciega a la palabra desgastada por el uso, la máscara que ahoga a la palabra convencional, la rigidez que asfixia a la palabra burocrática...”. Por eso, no podemos ni debemos permitir que desde el mismo Estado se instale como idea cualquier simplificación y/o clasificación

para rotular lo que no es ni más ni menos que un homicidio, como cualquier otra cosa, ya sea como “ajuste de cuentas” o “conflictos interpersonales”. Lamentablemente, la mayoría de los medios de comunicación, con intereses particulares o sin ellos, continúan haciéndose eco de las comunicaciones oficiales facilitando que la idea de la venganza privada y/o del ajuste de cuentas sea naturalizada en el sentido común. Poco importa si detrás de esos crímenes que probablemente jamás sean castigados lleguen otros y/o se escondan “negocios ilegales” ajustados y tolerados por la policía.

Por eso, el paulatino descenso de la temperatura debería conducirnos al análisis y reflexión sobre los indicadores de homicidios, para que el tiempo, otras noticias o el cambio de estación no se lleven los recuerdos de la sucesión de muertes anunciadas, ocurridas con el comienzo del verano y ancladas todas en razones tan diversas como complejas. Bajo este sentido, para que todas ellas sean recordadas, leídas y descifradas con un único código, debemos

Clasificar a los homicidios como “ajuste de cuentas” o “riñas interpersonales”, se quiera o no, termina por legitimar la inacción tanto judicial como policial para otorgar legitimidad a la venganza privada.

comenzar por afirmar con insistencia que ninguna de todas esas muertes es más o menos valiosa que la otra. Todas deben perdurar con igual intensidad en la memoria colectiva para evitar su olvido o canalización, porque la muerte de Elías Gabriel Bravo, “Jeri” Trasante, Adrián “Patón” Rodríguez; Claudio “Mono” Suárez; Alejandro Darmiño; Jesús Ronane; Carlos Honores; Daniel Pérez; Darío Cardoso; Julio Zalazar; José Saucó; Marcelo Farías; Cristian Ocampo; Ramón Humeres; Edilse Cicarelli; Ariel Herrera; Sebastián Castro, Carlos Arriola; Juan Pablo Fadus; Rodrigo Jara; Damián Urquiza; Maximiliano Gómez; Carlos Medina; Ramón Andrada; Eduardo Camarún, Nicolás Varela, Alberto Palomares, Walter Gómez, Marcelo Traico; Nicolás Benítez; Juan Gonzalo Mansilla; Daniel Burgos, Claudio Fernández; Jonathan Arias; Jonathan Alexis Morales; Alicia Ruggeri; Domingo Sánchez; Rodrigo Arostegui; Fabio Acosta; Irina Rojas; Damián López; Gustavo Gabriel Cáceres; Carlos Hoffken y Gabriel Melián tienen en común, o al menos deberían tener, el mismo poder de revelación.

El único dato permeable es el que desde que comenzó el año han muerto en la 2ª Circunscripción, en forma violenta, 49 personas, casi todos varones y muy jóvenes. Este paradigmático dato de muertes violentas en ascenso debe servir para comenzar a pensar en explicaciones plausibles que tomen en consideración no sólo “razones” individuales coyunturales, sino también aquellas fuertemente estructurales. En el contexto resulta tan inútil considerar al delito como un defecto superficial extirpable de urgencia, como interpretar que los autores de semejantes injustificables conductas, que merecen castigarse, hayan sido la consecuencia de un padecimiento moral individual. Afirma Rene Girard que en un mundo donde sigue volando la idea de la venganza privada se debe evitar alimentar ideas equívocas sobre ella. En este sentido, no caben dudas de que clasificar a los homicidios como “ajuste de cuentas” o “riñas interpersonales”, se quiera o no, termina por legitimar la inacción

tanto judicial como policial para otorgar legitimidad a la venganza privada. Es bastante conocido que el sentido dado a las cosas oculta su interpretación. No sólo porque la mera referencia a arcaicas ideas comunes que responden a un trabajo de definición, recolección, clasificación y de convención facilita tanto el transcurrir normal del pensamiento como permite excluir del ojo de la polémica a las autoridades estatales que tienen la obligación de sancionar y castigar. No es otro que el sistema de justicia penal el encargado de alejar la idea de la venganza privada. Por eso no resulta para nada casual que se reproduzcan las protestas clamando justicia. Con este sentido, vale la pena preguntarnos por ejemplo entre otras cosas: ¿cuántos de estos crímenes aún se encuentran impunes porque no han sido encontrados sus autores materiales? ¿Quiénes son las agencias estatales (policías, jueces y fiscales) que han fracasado en la investigación y el castigo de sus culpables? ¿Cuáles cambios han facilitado la transición regresiva del monopolio estatal de la violencia hacia la venganza sanguinaria o el mal llamado ajuste de cuentas? ¿Cuánta relación existe en el fracaso del ejercicio de la punición estatal en el regreso de la cultura del duelo o de los códigos mafiosos de venganza personal? ¿Quién o quiénes pueden ocultar su responsabilidad apelando a clasificaciones diferenciadas en un hecho que penalmente es un homicidio? Si tratándose como se trata de que en la mayoría de los casos víctima y victimario se conocen, comparten edades, dificultades de inserción social, vecindario y clase, ¿cuáles son las causas que viabilizan y facilitan la resolución violenta de sus disputas? Aunque la muerte no es más que la peor violencia que puede sufrir el hombre, la situación no excluye que como consecuencia de negligencias compartidas los hechos sigan revelando la humana finitud de la existencia.

por **PAULA HONISCH**

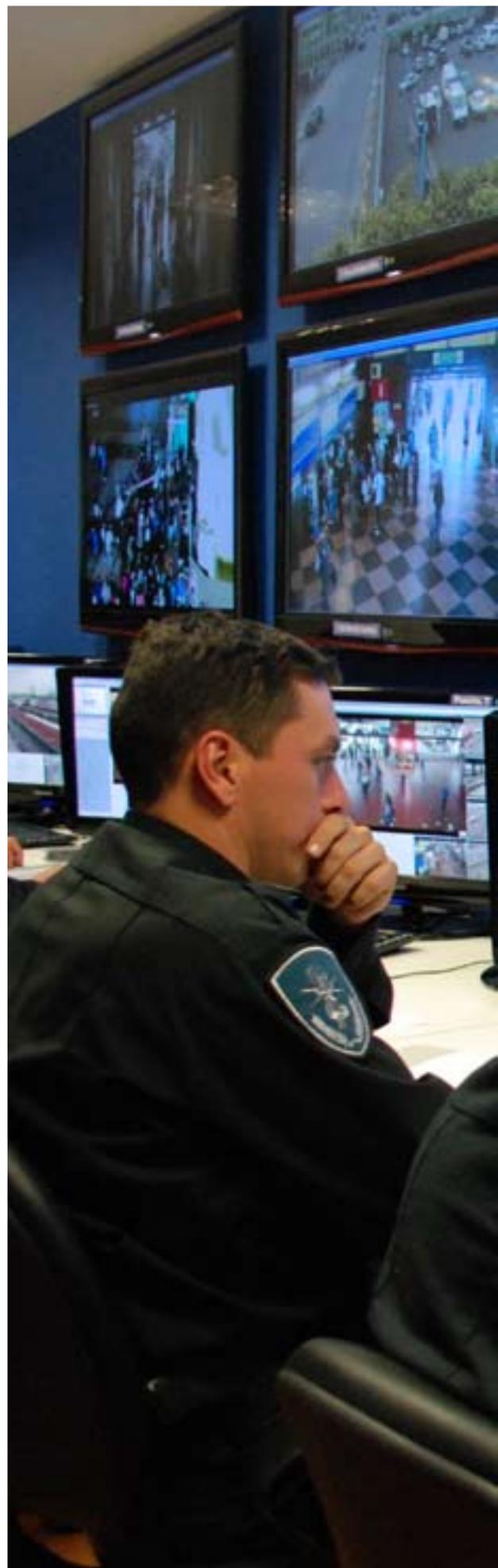
Abogada. Directora Nacional de Articulación y enlace con los Ministerios Públicos del Ministerio de Seguridad de la Nación.

por **DARÍO KOSOVSKY**

Abogado. Miembro del Consejo Directivo del Instituto Latinoamericano de Seguridad y Democracia (ILSED).

LA PRODUCCIÓN DE CONOCIMIENTO OFICIAL SOBRE SEGURIDAD EN LA ARGENTINA

VIVIMOS INMERSOS EN UNA CULTURA DEL MIEDO QUE LOS MEDIOS DE COMUNICACIÓN REPRODUCEN DÍA A DÍA. PARA REVERTIR ESTE PROCESO, EL ESTADO DEBE DOTARSE DE LOS SISTEMAS DE PRODUCCIÓN DE CONOCIMIENTO PRECISOS PARA LA ELABORACIÓN DE LAS POLÍTICAS Y DISCURSOS NECESARIOS EN MATERIA DE SEGURIDAD.





Interpelados por desconocimiento

Quién, cómo y por qué define a un lugar y a una situación o coyuntura social como segura o insegura y sus implicancias son asuntos parcialmente desarrollados y debatidos públicamente en la Argentina.

Ya se ha dicho que, en su voracidad comercial y aprovechando la necesidad de consumo y las incertidumbres o angustias culturales de los lectores, oyentes, televidentes e internautas, los medios masivos de comunicación reducen la complejidad de los procesos que nutren la explicación de los fenómenos delictivos a los “enlatados” que reiteran sistemáticamente en los titulares o flashes noticiosos.

En distintas aproximaciones críticas se ha deconstruido la metodología mediática de generación de chivos emisarios responsables de los grandes problemas criminales y de violencia (los niños y jóvenes pobres) que nos tranquiliza a los receptores de la información en tanto carentes de vínculo alguno con la gestación de la situación de “inseguridad” que por esta vía se explica.

Esta es una de las facetas del proceso de reproducción de la cultura del miedo, del individualismo y de incitación de un reclamo hacia los gobiernos para el recurso a la violencia como método de gestión institucional de conflictos que, a su vez, va moldeando la caracterización de un lugar como más o menos seguro.

Sin embargo, en el ejercicio de su poder para dotar de cierto significado a la realidad –en este caso al segmento de la realidad referida a los conflictos interpersonales tipificados como delitos, definiendo a un lugar como seguro o inseguro–, los medios no operan solitariamente. El Estado también dispone de un gran bagaje simbólico –constituido por sus oficinas, rutinas, agentes– y despliega de forma permanente un discurso dirigido a la ciudadanía que incide sobre estas definiciones.

La conciencia de la disposición de ese bagaje simbólico ha sido absolutamente evidente durante los gobiernos de Néstor Kirchner y Cristina Fernández. En sus gestiones se asimiló, como nunca antes, al campo discursivo como espacio de lucha legítimo (y especialmente relevante en “la era de las comunicaciones”) en el que resulta imprescindible intervenir.

A pesar de ello, en el caso de la seguridad, el discurso mediático mayoritario todavía no ha encontrado en las agencias estatales una resistencia

sólida que tensione la reproducción de la cultura del miedo. Ello obedece, en gran medida, a que los gobiernos tienen, todavía hoy, pocas herramientas para explicar claramente a la ciudadanía los problemas delictivos y de violencia de sus ciudades y para socializar la racionalidad con la que operan sobre ellos.

Como consecuencia persiste, en general en todo el país, una fuerte distorsión comunicacional entre las demandas sociales en este campo y las respuestas políticas a estas. Reclamos sociales legítimos en materia de seguridad son periódicamente redimensionados por la prensa (generalmente en ocasión de una sucesión de hechos seleccionados mediáticamente como relevantes casi siempre por la clase social a la que pertenecen las víctimas o por alguna característica especial de violencia con que se cometen) como clamores populares por subas u “olas” delictivas que exhortan a la acción urgente y de emergencia por parte de las autoridades.

La corrosión del diálogo entre la comunidad y los gobiernos resulta en la adopción de medidas que, aun en los casos en que quienes las requieren piensen que conllevan una solución y que quienes las implementan tengan la convicción de que son inútiles al efecto deseado, se ponen en marcha para oxigenar temporariamente a la conducción política de seguridad. El desconocimiento lleva a considerar a la expresión del problema como el problema en su totalidad y la pulsión mediática adherida acorrala al decisor político, quien profundiza poco sobre aquello que la demanda expresa, generando las respuestas con el mismo nivel de superficialidad; tanto para grandes centros urbanos como para pequeñas

ciudades se suele optar por un pretendido incremento del costo de oportunidad para el ofensor a partir de la generación de más instrumentos o recursos de vigilancia en el espacio público. El menú de opciones incluye las típicas decisiones de “modernización” policial (más personal, vehículos y armas y mejora en la infraestructura y las comunicaciones) a las propiamente situacionales (instalación de luminarias, apertura de calles, cámaras en vía pública y transporte, poda de árboles y el refuerzo del patrullaje y los controles policiales en vía pública).

En definitiva, las interpelaciones de las demandas mediadas logran debilitar efectivamente a las autoridades políticas cuando estas no cuentan con una comprensión acabada sobre el fenómeno violento o delictivo del que se trate, que contribuya a contextualizar un evento o serie de eventos en un marco determinado, a la vez que sirva para brindar explicaciones comprensibles a la comunidad.

De allí que, sin lugar a dudas, uno de los soportes centrales de los discursos del miedo en la Argentina es la propia debilidad de los sistemas institucionales de producción de conocimiento sobre seguridad y violencia.

La producción oficial de saberes sobre seguridad

Ello no implica que no se genere cierto conocimiento sobre seguridad en la Argentina. Toda política pública se ejecuta con sustento en información de la que se dispone con antelación y que puede ser más o menos elaborada, de mejor o peor calidad e influir en mayor o menor grado en la preferencia por las acciones a operativizar.

En materia de seguridad el conocimiento oficial se caracteriza por estar sustentado en información dotada de una gran opacidad para explicar problemas de forma tal que sean comprensibles por la ciudadanía y por su escaso valor táctico y estratégico para la gestión.

Probablemente por el pernicioso histórico predominio del derecho penal y sus operadores en el campo de la política criminal, la vía de aproximación al conocimiento de problemas sociales complejos como los relacionados con las violencias y los delitos han sido los tipos penales y los “bienes jurídicos protegidos”.

Su producto más conocido es la denominada “estadística criminal”, que se nutre de un registro de datos que se realiza en un formato de causa judicial a partir del sumario que elabora la policía luego de su primera intervención en el hecho.

En el caso de la seguridad, el discurso mediático mayoritario todavía no ha encontrado en las agencias estatales una resistencia sólida que tensione la reproducción de la cultura del miedo. Ello obedece, en gran medida, a que los gobiernos tienen, todavía hoy, pocas herramientas para explicar claramente a la ciudadanía los problemas delictivos y de violencia de sus ciudades y para socializar la racionalidad con la que operan sobre ellos.

La corrosión del diálogo entre la comunidad y los gobiernos resulta en la adopción de medidas que, aun en los casos en que quienes las requieren piensen que conllevan una solución y que quienes las implementan tengan la convicción de que son inútiles al efecto deseado, se ponen en marcha para oxigenar temporariamente a la conducción política de seguridad.

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).

A título de ejemplo, la cantidad de delitos de robo en sí misma no dice nada sobre la multiplicidad de problemas que los hechos rotulados como “delito de robo” implican y conllevan si la información no es desglosada, detallada, clara y de calidad y espacialmente definida. Para su comprensión, resulta imprescindible conocer qué elementos se roban más, comparativamente entre sí a lo largo del tiempo, de qué tipo, qué marcas o modelos, de qué valor, dónde, en qué circunstancias de tiempo, los medios utilizados según el tipo de hecho, el perfil de los involucrados, cómo se trasladan y el análisis de las variaciones periódicas de cada uno de esos factores. Inclusive contando con esos datos, la posibilidad de transformarlos en un conocimiento acabado sobre un fenómeno social se diluye si la información no puede interrelacionarse y cruzarse con otra de tipo económico-industrial, sociodemográfica, de infraestructura, de comercio, de seguros e inclusive con la propia intervención estatal en esos hechos y su influjo en la dinámica de los mismos.

Nuestros sistemas de gestión de información históricamente han sabido desglosar para los robos el lugar de ocurrencia (vía pública, comercios, domicilio particular, otro lugar), la franja horaria, el arma utilizada, el sexo y la franja etaria de inculpados conocidos en los casos en que los hubiera.

Estos datos lograrían construir la información de si quienes roban son hombres o mujeres, niños, jóvenes o adultos, en qué horario y tipo de lugar. Analizar esta información para producir conocimiento permite decir realmente muy poco (que la mayoría de los robos se producen en la vía pública, son cometidos por hombres jóvenes en tal o cual horario) en relación a lo que se requiere para adoptar una política pública, salvo que la misma consista en acumular vigilancia en la vía pública y focalizarse en los jóvenes en determinados horarios.

En consonancia con esta forma de visualizar y analizar la situación de seguridad se consolidó una especie de cultura del ranking para diferenciar la “peligrosidad” de ciudades de acuerdo con su ubicación en el mismo. Así, poco a poco nos hemos acostumbrado a hablar de subas o bajas de delitos, otra categoría jurídica creada por el derecho penal, y a adjudicar una mejor o peor situación de seguridad a una mayor o menor cantidad de delitos.

Lejos de orientarse a generar insumos básicos para la toma de decisiones en relación con la prevención, conjuración e investigación de la violencia y el delito, la concepción y el marco en el que aún funcionan en el país los sistemas de inteligencia criminal pervierten esa legítima finalidad.

Esta metodología de registro y sistematización tampoco expresa nada en torno a la eficiencia en la gestión de la seguridad. Si la evolución del “delito” en el tiempo y el espacio explica poco sobre un problema, su configuración como objetivo de la política de seguridad también es cuestionable. Determinar el impacto de cualquier medida administrativa, un mayor despliegue o una redistribución del personal policial es prácticamente imposible sin conocer los factores que inciden en el problema a abordar, los agentes que lo protagonizan y cómo interactúan, la ubicación de todos estos elementos en un tiempo y espacio determinado y el análisis relacional.

Es decir que la baja del delito difícilmente puede ser un objetivo de política pública y en tal caso es irrealizable si no se precisa qué significa. Un conflicto puede gestionarse y redimensionarse y de por sí eso ser un objetivo alcanzable de la política que redunde en una mejor situación de seguridad. En ese sentido su suba o baja en cantidad es muy relativa como resultado de gestión porque las cantidades pueden crecer en términos absolutos y decrecer en términos relativos. Tomando el caso de robos de vehículos puede haber más en cantidad pero menos en proporción a la cantidad de vehículos circulando. También puede incrementarse la cantidad de robos (con violencia) pero disminuir los hurtos (sin violencia) y viceversa. En tal caso, ¿será éxito de una gestión disminuir el robo de vehículos en general cuando se mantiene o incrementa dentro de la totalidad de los hechos la proporción de los violentos?

Nuevamente, medir a una gestión por la suba o baja de delitos es metodológicamente errado. Sin embargo, son los propios gobiernos debilitados en sus sistemas de conocimiento los que generan situaciones de intervención sobre contextos que no lo requieren.

Existe otro tipo de información que se produce en forma encubierta y que no responde a los fines de una política de seguridad sino a intereses espurios nacionales o foráneos y que, por su modo de producción, además de ser ilegal es inútil.

La inteligencia criminal es en el país una actividad asociada con el secreto y rayana con lo ilegal. Lejos de orientarse a generar insumos básicos para la toma de decisiones en relación con la prevención, conjuración e investigación de la violencia y el delito, la concepción y el marco en el que aún funcionan en el país los sistemas de inteligencia criminal pervierten esa legítima finalidad. Su tarea ha estado históricamente al servicio de fines ajenos a la política de seguridad, ya sea por su funcionalidad para la persecución política, por su sometimiento a los intereses de agencias extranjeras (en el caso de inteligencia sobre drogas, por ejemplo), y por su subordinación a funcionarios judiciales que ordenan “tareas de inteligencia” y delegan sin ninguna orientación ni control el detalle de su ejecución (cómo y sobre quién) a las fuerzas policiales.

Como resultado del recurso a ella con esa finalidad a lo largo de la historia, hemos asimilado a la inteligencia criminal con cualquier proceso de obtención de información en el que se acude a modos encubiertos de recolección y que la confunde con el proceso de acumular grabaciones de conversaciones telefónicas infiltradas, seguir y vigilar personas y mapear registros de llamados telefónicos.

A la “estadística” y a la “inteligencia criminal” se suman las **encuestas de victimización** como tercera instancia de producción de conocimiento sobre seguridad.

Dirigidas a incorporar una forma distinta de observar fenómenos delictivos y a reducir la brecha entre aquellos delitos cuyo conocimiento institucional se adquiere por su ingreso formal a los sistemas de información –vía prevención policial o denuncias– y lo desconocido por la omisión de denuncia, este tipo de estudios adquirió cierta sistematicidad durante una década.

Sobre sus objetivos y utilidad se han realizado distintas observaciones que deben ser atendidas en la medida en que las visiones que nacen de estos estudios se refieren sólo a ciertas formas de criminalidad convencional, que hay delitos respecto de los que las propias víctimas desconocen su calidad de tales (tráfico de drogas, delitos de cuello blanco), y que informan sobre eventos distintos que las estadísticas oficiales.

Aun con las reservas efectuadas, su utilidad es indiscutible para la comprensión de la situación de seguridad en toda su dimensión. A pesar de ello, su realización no es generalizada en el país y, en los casos en que se han adoptado como forma de aproximación a los problemas delictivos, o bien fueron discontinuadas oficialmente o se modificaron las metodologías de medición sin considerar la comparabilidad con encuestas anteriores sobre los mismos territorios.

Uno de los motivos por los que los estudios de victimización no se han logrado institucionalizar definitivamente radica en la falta de identificación de su funcionalidad estratégica –y en muchos casos por desconocimiento de la herramienta– por parte de los funcionarios políticos y de los operadores de los sistemas de seguridad.

Dejando atrás la gestión a ciegas

La propia creación del Ministerio de Seguridad de la Nación y las principales políticas adoptadas desde el inicio de la gestión son señales claras de la vocación de reversión del proceso de desgobierno político de la seguridad. Por supuesto que el camino es largo y no resulta simple por el afincamiento de concepciones anacrónicas, lógicas de trabajo ineficientes y por las coyunturas de “emergencia” descriptas. Sin embargo su allanamiento depende no sólo de la voluntad política sino de la capacidad estratégica de la conducción de los procesos de cambio guiada por conocimiento sobre los fenómenos a abordar y situación de las instituciones con que se cuenta para hacerlo.

El gobierno de la seguridad es imposible sin una cabal comprensión de los fenómenos que se pretende abordar y de las instituciones con que se cuenta para hacerlo. Lograrlo requiere, entre otras cosas, **que la conducción política de los sistemas de seguridad de todo el país asuma las deficiencias existentes y la producción de conocimiento se torne una premisa de las decisiones.**

La lógica descripta, y que aún predomina, de asociación de los problemas criminales con su rótulo jurídico (robo, homicidio, lesión, estafa, etc.) obnubila la posibilidad de idear respuestas ajustadas a las características de cada fenómeno. En lugar de pensar en problemas pensamos en delitos y en lugar de idear abordajes para solucionarlos pensamos en penas para castigarlos. En la misma línea, cuando aumenta determinada cantidad de delitos se acude al aumento de las facultades persecutorias o de los montos de las penas.

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.

Ello exige repensar los esquemas de generación de conocimiento y comenzar a revertir una cultura de gestión guiada, casi exclusivamente, en el saber empírico policial.

Las instancias políticas de conducción de la seguridad deben crear, o eventualmente rediseñar y fortalecer, dependencias dedicadas a la fijación e instrucción de lineamientos hacia las policías para la recolección y sistematización de información. Estas áreas deben construir capacidades para el análisis de lo que se recoge y de un saber propio sobre los diversos fenómenos relacionados con la violencia y el delito. **El diseño de verdaderas estructuras institucionales de gestión de conocimiento es parte de las reformas institucionales que serán instrumentales a nuevas políticas de seguridad a la vez que constituirán en**

sí una reforma sustantiva por su potencial impacto en la modificación de la lógica de actuación de las agencias policiales. 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.

Estas estructuras deben fijar lineamientos dirigidos a las dependencias policiales de recolección y sistematización de información, estandarizar sus procesos de trabajo, definir metodologías y consolidar la totalidad de aquello que se recaba para que constituya un insumo valioso tanto para el **análisis del delito (reemplazante de la tradicional “estadística) y el análisis de inteligencia**. Ambos tipos de análisis, aún vagamente difundidos en nuestro ámbito, deben integrarse en el marco de una **nueva doctrina sobre conocimiento criminal**. El primero como proceso dedicado a formular y monitorear las tendencias, identificar los problemas delictivos y sus causas y predecir escenarios posibles, y el segundo integrado por las actividades institucionales de reunión de datos sobre personas y grupos vinculados (principalmente de organizaciones criminales) con la realización frecuente o periódica de hechos de delito y violencia, su modalidad de actuación, los territorios y momentos concretos en los que operan, sus relaciones y otras variables.

Actualmente, las dependencias policiales dedicadas a la estadística suelen considerarse un destino castigo, carecen de personal en general y

El gobierno de la seguridad es imposible sin una cabal comprensión de los fenómenos que se pretende abordar y de las instituciones con que se cuenta para hacerlo. Lograrlo requiere, entre otras cosas, que la conducción política de los sistemas de seguridad de todo el país asuma las deficiencias existentes y la producción de conocimiento se torne una premisa de las decisiones.

de funcionarios especializados en particular y sus recursos técnicos están desactualizados. Sin lugar a dudas las carencias de personal especializado en estas disciplinas exige de una inversión sostenida en formación y especialización profesional.

Por último, es fundamental institucionalizar la difusión de **los productos de conocimiento no sólo como insumo para los decisores estratégicos y operativos sino también a la comunidad con una perspectiva pedagógica y de rendición de cuentas**.

Las medidas destinadas a construir sistemas de conocimiento para la gestión de la seguridad constituyen pasos esenciales para la resignificación del rol estatal en la producción de políticas y de discurso en materia de seguridad.

Este es el sentido de un verdadero proceso de modernización institucional en este campo. El fortalecimiento de las gestiones políticas permitirá entablar canales directos de diálogo con las demandas sociales en materia de seguridad, eludir las engañosas vías mediadas por los procesos sociales de construcción de miedos que tergiversan las necesidades reales de la población y dirigir respuestas a la solución de los problemas concretos y no a los emergentes creados por los intereses de sectores de poder.

vocesenelfenix.com