

ANÁLISIS INTEGRADO DE IMPACTOS Y TRANSFORMACIONES SEGURIDAD

Lucía Camardón
Daniel Cassano
Andrés Gómez
Mariano Martignago
Anandí Queipo
Julieta Rey
Marcela Rivarola Benítez
Leandro Nicolás Rodríguez



Informe de la tercera etapa del proyecto *Prevención y monitoreo del COVID-19 en municipios del conurbano bonaerense desde una perspectiva multidimensional* Agencia I+D+i (IP 415, UNGS). Dr. Rodrigo Carmona (investigador responsable)

Análisis integrado de impactos y transformaciones: seguridad

Proyecto marco

Ideas Proyecto Agencia I+D+i 415 | 440 | 650 | 763 - Prevención, control y monitoreo multidimensional y multiescalar de los efectos sanitarios y socioterritoriales de la pandemia por COVID-19 y las medidas de ASPO en Argentina. Dr. Horacio Bozzano (Investigador-Responsable)

Autores/as

Camardón, Lucía
Cassano, Daniel
Gómez, Andrés
Martignago, Mariano
Queipo, Anandí
Rey, Julieta
Rivarola Benítez, Marcela
Rodríguez, Leandro Nicolás

Universidad Nacional de General Sarmiento
Abril de 2021. Los Polvorines, Buenos Aires, Argentina

Portada e infografías: Sebastián Prevotel



Esta obra está bajo una [Licencia Creative Commons Atribución 4.0 Internacional](https://creativecommons.org/licenses/by/4.0/).

Cómo citar:

Camardón, Lucía; Cassano, Daniel; Gómez, Andrés; Martignago, Mariano; Queipo, Anandí; Rey, Julieta; Rivarola Benítez, Marcela; Rodríguez, Leandro Nicolás; (2021). *Resumen ejecutivo. Informe técnico-Segunda etapa* “Prevención y moni-toreo del COVID-19 en municipios del conurbano bonaerense desde una perspectiva multidimensional”. IP 415-Agencia I+D+i. Universidad Nacional General Sarmiento.

Contenido

1. Introducción.....	4
2. Principales resultados preliminares.....	4
Los delitos callejeros.....	4
Violencia de género	5
Violencia institucional.....	9
3. Comentarios finales: la gestión local de la seguridad en el conurbano	11
Anexo: Matriz	12

1. Introducción

El contexto de Aislamiento Social Preventivo y Obligatorio (en adelante ASPO) en el conurbano Bonaerense puso en evidencia las tensiones propias de la gestión local de la seguridad, así como los desafíos pendientes en materia de atribuciones, competencias y recursos de los municipios en este ámbito. Asimismo, el abordaje de las políticas públicas y de las medidas de prevención desde una perspectiva metropolitana, dejó a la vista los desafíos pendientes respecto a la coordinación de las competencias de los tres niveles de gobierno que interactúan en ese entramado y la necesaria articulación entre éstos a la hora de ejecutar políticas públicas eficaces.

El presente documento condensa los principales hallazgos en relación a los delitos y violencias en el contexto de pandemia, principalmente en torno a los delitos callejeros, violencia institucional y por razones de género, dando cuenta a la vez de las principales políticas y acciones desarrolladas por los gobiernos locales en el campo de la seguridad ciudadana.

A los fines analíticos y en función de las fuentes disponibles, se propone una distinción de dos escenarios en el contexto de pandemia: una primera etapa denominada “ASPO I”, que se extiende entre la entrada en vigencia del Decreto de ASPO (19 de marzo de 2020) hasta el mes de mayo de 2020. A partir del mes de junio se propone identificar una segunda etapa, coincidente con el retorno progresivo de ciertas actividades y del aumento de la circulación. Por lo que ha podido observarse a partir de la información disponible, esta tendencia se mantuvo con el paso a la fase de Distanciamiento Social (DISPO) en el mes de noviembre.

2. Principales resultados preliminares

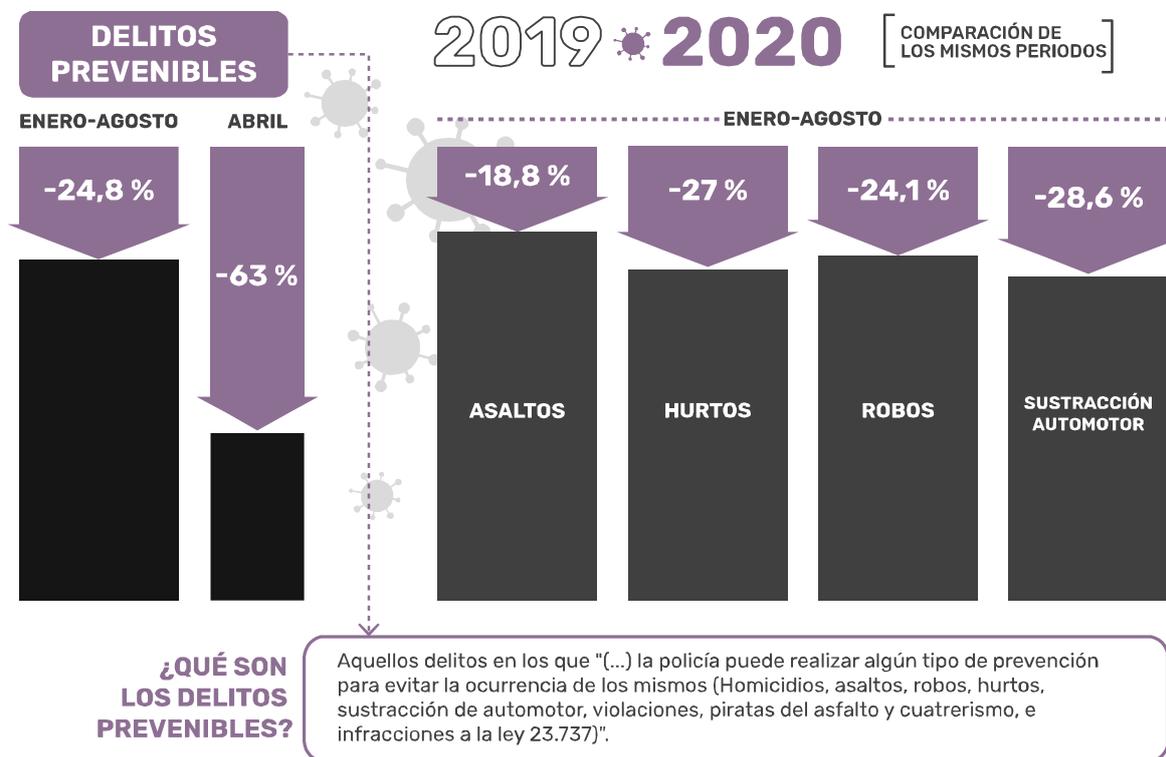
Los delitos callejeros

En cuanto a los principales hallazgos, las fuentes disponibles al momento permiten reconocer un descenso en los delitos callejeros durante los primeros meses de ASPO (etapa “ASPO I”). Este tipo de delitos se caracterizan por acontecer en el espacio público, por la proximidad física entre perpetrador y víctima, y por un bajo nivel de organización y complejidad, lo que da cuenta de cierta espontaneidad e improvisación (Equipo de Estudios e Investigaciones en Prevención del Delito, 2012). Conforme se habilitaron nuevas actividades y la circulación de personas en la vía pública aumentó, este tipo de delitos mostraron un paulatino incremento, aún sin retomar los niveles previos al contexto de pandemia. En este sentido, el informe de Evolución de Delitos presentado por el Ministerio de Seguridad de la Provincia de Buenos Aires a partir de estadísticas policiales de enero hasta agosto 2020, muestra una caída de los denominados “delitos prevenibles” del 24,8% en toda la provincia, en comparación con el período comprendido entre los meses de enero y agosto de 2019; al comparar los valores de agosto 2019 frente a agosto 2020 la caída es del 42,7%, destacando el mes de abril (-63%).

En cuanto a los delitos contra la propiedad, tomando como referencia las fuentes policiales, al comparar del período de enero a agosto en 2019 y 2020 se observa una disminución del 18,8% en la categoría “asaltos”, 27% en hurtos y 24,1% en robos, mientras que la categoría “sustracción de automotor” muestra una baja del 28,6% en ese período. Los homicidios en ocasión de robo

muestran una disminución más atenuada del 10,7%, con un pico en el mes de enero del 2020, tal como se observa en la información judicial presentada anteriormente.

Infografía 1. Comportamiento de delitos callejeros según estadísticas policiales (enero - agosto 2020)



Fuente: Elaboración propia a partir de Informe de Evolución de Delitos del Ministerio de Seguridad de la Provincia de Buenos Aires. Disponible en: https://www.mseg.gba.gov.ar/assets/img/news/datos_delitos_SB_PRENSA.pdf

A partir de las fuentes judiciales, es posible advertir que la progresiva liberación de la circulación habría traído aparejada un aumento en los delitos denunciados en todos los departamentos judiciales, con una tendencia mayor en los departamentos del conurbano frente a los que se agrupan como el interior de la provincia. En efecto, en el mes de mayo 2020 se reportaron un 37,1% de IPP iniciadas más que en abril -la información se encuentra desagregada por departamento judicial y no por bien jurídico protegido-, lo cual podría vincularse a la mayor cantidad de actividades habilitadas y la distensión en los controles.

A medida que se habilitaron nuevas actividades y aumentó la circulación, los controles de cumplimiento del ASPO se flexibilizaron. En este contexto, las fuentes indican como principal problemática un repunte en los niveles de delitos "callejeros".

Violencia de género

En relación a las violencias en el contexto de aislamiento, tanto las fuentes entrevistadas como las organizaciones que trabajan en la temática, destacan un aumento en las violencias por razones de género, principalmente para el caso de las mujeres debido a que el confinamiento agudizó un

contexto en que el mayor riesgo se presenta en el entorno “íntimo” o próximo de las mujeres victimizadas.

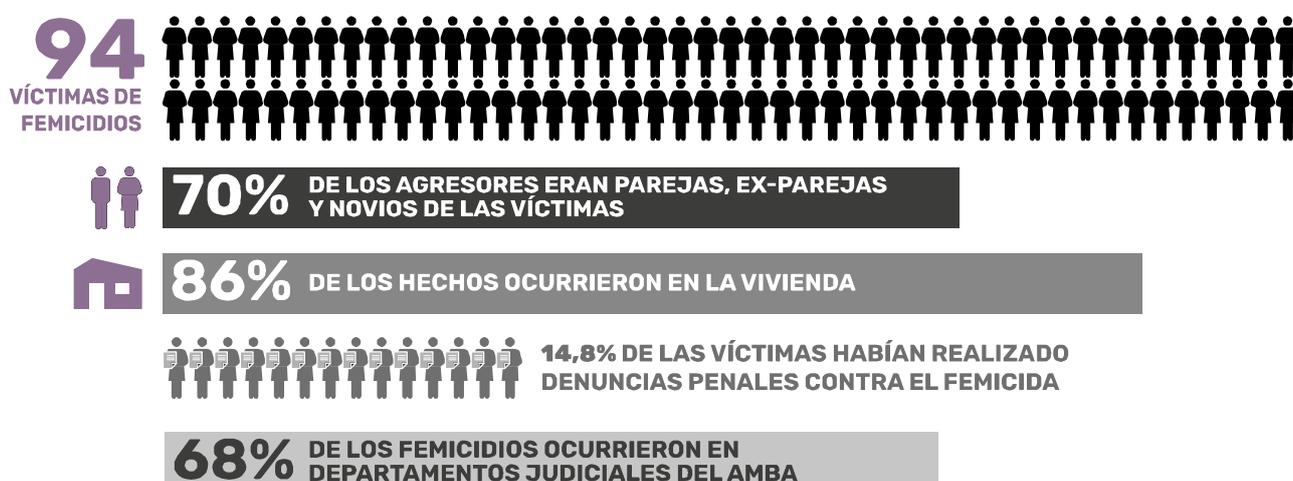
A los fines de contextualizar esta problemática a nivel nacional, el Ministerio de las Mujeres, Géneros y Diversidad (en adelante MMGyD) indicó que en marzo 2020 las comunicaciones por violencias de género se redujeron un 19% respecto del mismo mes de 2019, mientras que a partir del ASPO los totales de comunicaciones mensuales de 2020 se mantuvieron superiores a los de 2019. Así, en abril de 2020 se recibieron un 23% más de comunicaciones mensuales que en abril de 2019; el aumento interanual en mayo fue del 26%, en junio del 18%, en julio y agosto fue del 24%, en septiembre del 13% y en octubre del 12%. Debe destacarse asimismo que el 57% de las intervenciones por violencias de género según provincia de residencia de la persona en situación de violencias se realizaron en la Provincia de Buenos Aires.

Infografía 2. Aumento de la violencia por razones de género



Fuente: Elaboración propia a partir de informe del Ministerio de Mujeres, Géneros y Diversidad de la Nación. Informe disponible en: <https://www.argentina.gov.ar/sites/default/files/noviembre-linea144.pdf>

FEMICIDIOS EN LA PROVINCIA DE BUENOS AIRES, 2020

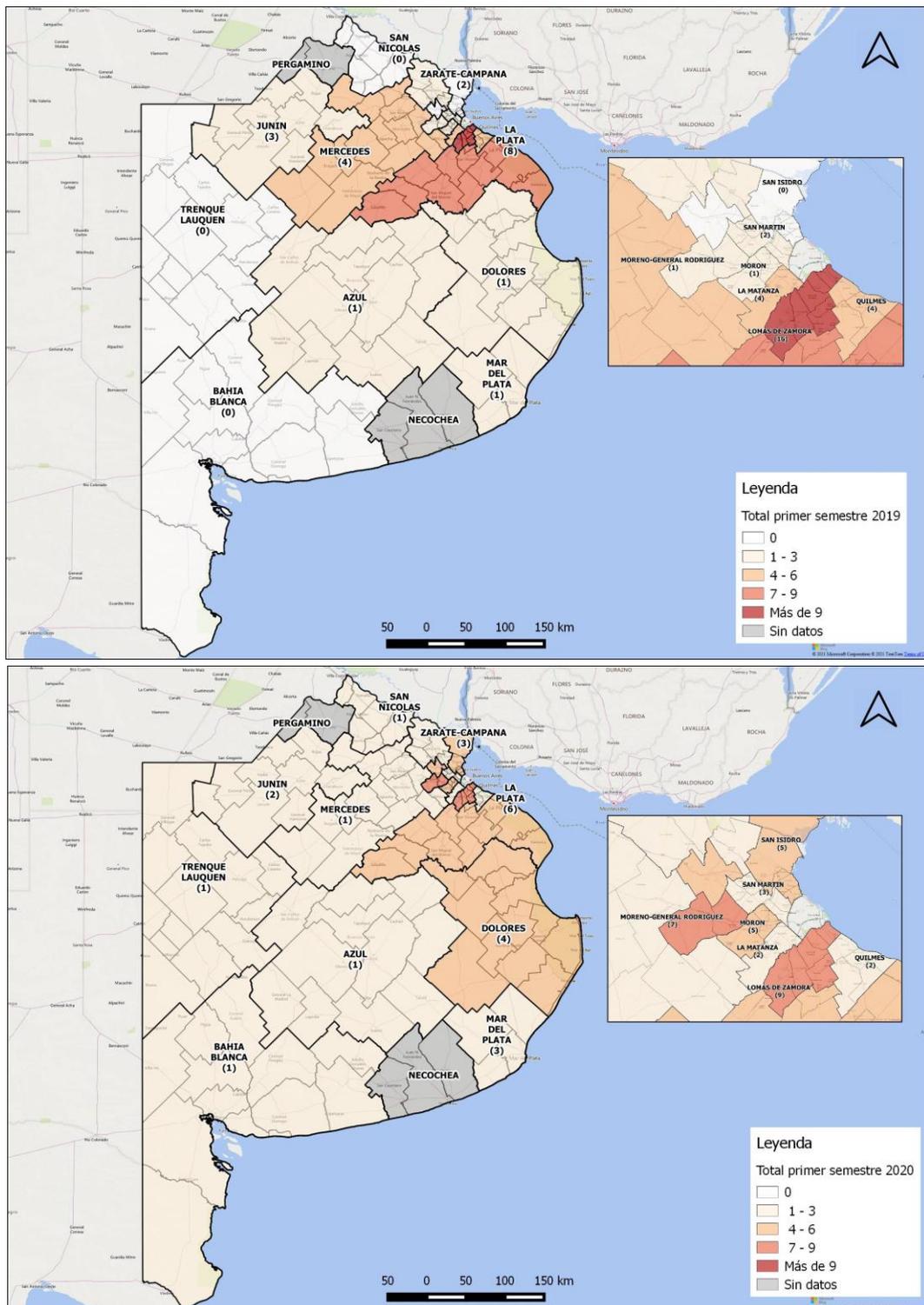


Fuente: Elaboración propia a partir de Registro Penal de Violencia Familiar y de Género del Ministerio Público de la Provincia de Buenos Aires. Informe en: [/www.mpba.gov.ar/files/content/Informe_REVIFAG_y_Femicidios_2020.pdf](http://www.mpba.gov.ar/files/content/Informe_REVIFAG_y_Femicidios_2020.pdf)

Al analizar la información disponible sobre la forma más extrema de las violencias de género, los femicidios, se observa que de acuerdo con el Informe del Observatorio de Femicidios del Defensor del Pueblo de la Nación, que presenta información a partir del relevamiento en medios de comunicación, los femicidios reportados entre el 31 de marzo y el 31 de julio de 2020 (98) superan a los del mismo período en 2018 (93) y 2019 (85).

Por otro lado, el informe elaborado por el Registro Penal de Violencia Familiar y de Género del Ministerio Público de la Provincia de Buenos Aires (en adelante, REVIFAG) para el 2020, arroja que si bien en la etapa previa al ASPO (01 de enero al 19 de marzo) la cantidad de femicidios fue superior en 2019 (31 femicidios en 2019 y 24 en 2020), durante el ASPO -entre el 20 de marzo y el 8 de noviembre- se registró un aumento del 29,8% en las víctimas de femicidios registradas en la Provincia de Buenos Aires. En total, durante el 2020 se registraron 94 víctimas, por lo que una mujer fue víctima fatal de violencia de género en la provincia cada 4 horas, y el 68% de esos hechos ocurrieron en departamentos judiciales del AMBA. El 70% de los agresores eran parejas o ex parejas de las víctimas y el 86% de los hechos ocurrieron al interior de una vivienda. Un 14,8% de las víctimas habían realizado una denuncia previa contra su agresor.

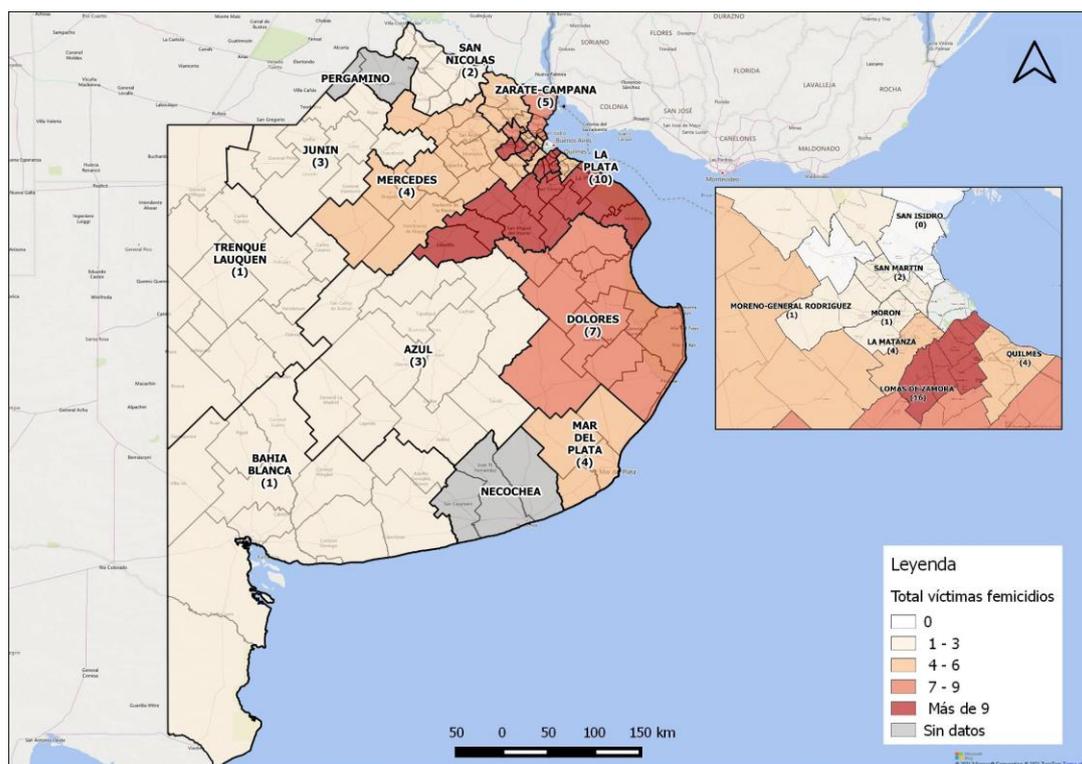
Cartografía 1. Hechos de femicidios por departamento judicial en la Provincia de Buenos Aires - Primer Semestre 2019-2020



Fuente: Elaboración propia a partir del Registro Penal de Violencia Familiar y de Género del Ministerio Público de la Provincia de Buenos Aires. Informe en:

https://www.mpba.gov.ar/files/content/Informe_de_Femicidios_PrimerSemestre2020.pdf

Cartografía 2. Hechos de femicidios por departamento judicial en la Provincia de Buenos Aires – 2020



Fuente: Elaboración propia a partir del Informe de Femicidios y Procesos Penales de Violencia Familiar y de Género - Registro Penal de Violencia Familiar y de Género del Ministerio Público de la Provincia de Buenos Aires. Disponible en: https://www.mpba.gov.ar/files/content/Informe_REVIFAG_y_Femicidios_2020.pdf

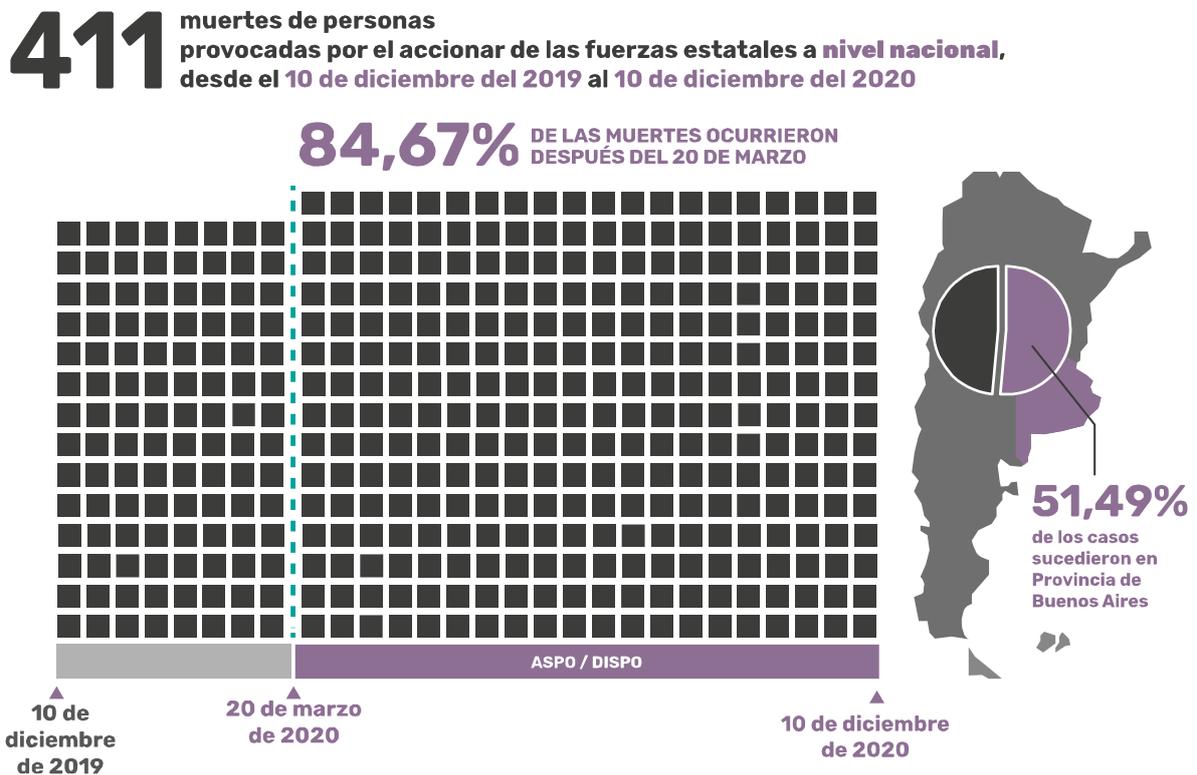
Violencia institucional

Es preciso también mencionar las situaciones de violencia institucional perpetradas por las fuerzas de seguridad del Estado. El Archivo de Casos de Personas Asesinadas por el Estado elaborado por la Coordinadora contra la Represión Policial e Institucional (CORREPI) reportó desde el 10 de diciembre de 2019 a la misma fecha en 2020 un total de 411 casos de muertes de personas provocadas por el accionar de las fuerzas estatales a nivel nacional, de las cuales el 84,67% (348) ocurrieron en el período posterior al 20 de marzo.

Al observar las tasas por millón de habitantes, la Provincia de Buenos Aires -que concentra el 51,49% de los casos relevados- encabeza la lista con una tasa de 260,16% de casos. Por su parte, los datos del Registro de Investigaciones Penales por Hechos de Violencia Institucional (RVI) que lleva el Ministerio Público de la provincia de Buenos Aires indican que durante el primer semestre de 2020 se iniciaron un total de 1.383 investigaciones penales por hechos de violencia institucional. La Policía Bonaerense (908 casos, que representan el 65,7%) y el Servicio Penitenciario Bonaerense (319, 23,1% del total) son las instituciones públicas de mayor implicancia en este tipo de hechos investigados, representando entre ambas instituciones el 90,4% de los casos en los que se contaba con el dato registrado (1.358 casos). De las IPP iniciadas para las que se contaba con

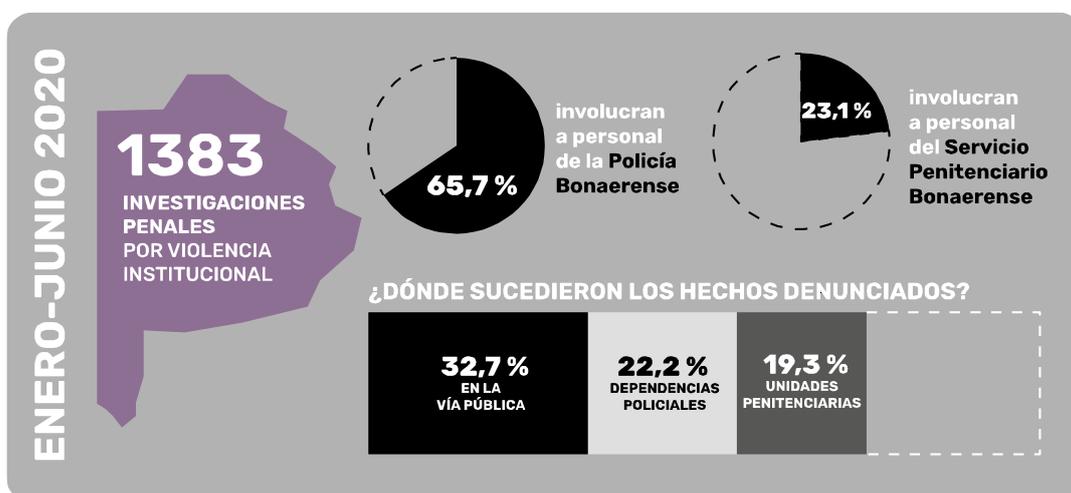
la información, el 32,7% de los hechos ocurrieron en la vía pública, el 22,2% en dependencias policiales y el 19,3% en unidades penitenciarias.

Infografía 3, parte 1. Panorama nacional de casos de muertes por violencia institucional. 10-Dic 2019 a 10-Dic 2020



Fuente: Archivo de Casos de Personas Asesinadas por el Estado elaborado por la Coordinadora contra la Represión Policial e Institucional (CORREPI). Disponible en: <http://www.correpi.org/2020/archivo-2020-las-necesidades-del-pueblo-son-esenciales-la-represion-no/>

Infografía 3, parte 2. Panorama provincial de hechos de violencia institucional denunciados. Primer Semestre 2020.



Fuente: Registro de Investigaciones Penales por Hechos de Violencia Institucional que lleva adelante el Ministerio Público de la Provincia de Buenos Aires. Disponible en:
<https://www.mpba.gov.ar/files/content/Informe%20RVI%20primer%20semestre%202020.pdf>

3. Comentarios finales: la gestión local de la seguridad en el conurbano

En líneas generales, las principales acciones implementadas por las áreas locales de seguridad en las distintas etapas de la pandemia tuvieron que ver con tareas de apoyo y coordinación con otras áreas locales en torno a las medidas sanitarias, y el policiamiento (tanto por parte de personal de las fuerzas de seguridad como de personal civil), particularmente aquel asociado -sobre todo en una primera etapa- al control del acatamiento de las medidas aislamiento. Entre las soluciones innovadoras que pueden destacarse, se encuentra principalmente la articulación de las distintas áreas locales -de género, niñez y adolescencia, desarrollo social, salud y seguridad- para el abordaje de las violencias por razones de género e intrafamiliar, fenómeno que -tal como ha sido reseñado- constituyó una problemática central en el contexto del ASPO.

Las circunstancias asociadas al ejercicio de las funciones en el contexto de la pandemia (por ejemplo: la exposición al contagio, el trabajo en un marco de recursos humanos escasos y demandas crecientes y diversificadas, y la habilitación relativa que implicó el nuevo rol de las fuerzas en el acatamiento del aislamiento, entre otras) pusieron sobre relieve cuestiones vinculadas al bienestar laboral de las fuerzas y a su situación salarial. Esta breve reseña del panorama permite contextualizar el reclamo salarial de efectivos de la Policía Bonaerense, que condujo a la intervención del Presidente de la Nación en conjunto con el Gobernador de la Provincia, y a la creación del “Fondo para el Fortalecimiento de la Seguridad Bonaerense” (Decreto 735/2020)¹. Si bien no se trata estrictamente de una política desarrollada por los gobiernos locales, este puede considerarse un aspecto fundamental en el período bajo análisis para comprender la reconfiguración de actores y recursos.

Finalmente, puede decirse que los desafíos pendientes de los que da cuenta la gestión local de la seguridad -según el trabajo de campo realizado y las fuentes consultadas- se vinculan a la disponibilidad y formación de recursos humanos, así como de recursos materiales para cumplir adecuadamente con las tareas que le son propias, lo que condiciona y determina además el vínculo con otros niveles de gobierno (provincial y nacional). Esta cuestión, junto con la limitada gestión de la información a nivel local para orientar la toma de decisiones, redundan en algunos casos en una relevante dependencia funcional y operativa de la gestión provincial.

¹ Sobre el impacto que este conflicto y la posterior creación del fondo tuvieron en la gestión local, no es posible realizar afirmaciones en este informe, en tanto la primera etapa de trabajo de campo se realizó previo a su implementación. Se espera ampliar las observaciones sobre este punto en próximos informes. El Decreto 735/2020 se encuentra disponible en <https://www.boletinoficial.gob.ar/detalleAviso/primera/234780/20200910>

Anexo: Matriz

	ASPO I (Mar-Jun)	ASPO II - DISPO (Jun-Dic)
<i>Principales hallazgos</i>	* Caída de los delitos "callejeros".	* La progresiva liberación de la circulación trajo aparejado un aumento de los delitos "callejeros", aunque sin retomar los niveles previos a la pandemia.
	* Aumento de las violencias por razones de género, principalmente contra las mujeres, y el consecuente incremento de la demanda de trabajo en los espacios municipales que abordan estas temáticas.	* Flexibilización del control del cumplimiento del ASPO.
	* Aumento de las violencias interpersonales e intrafamiliar.	* Reclamo de sectores de la Policía Bonaerense reclama por la situación salarial.
	* Aumento de los procedimientos y detenciones por incumplimiento del ASPO (violación al Art. 205 del Código Penal), pone sobre relieve además la cuestión de la violencia institucional de parte de las fuerzas de seguridad.	
	* Notable disminución de investigaciones penales preparatorias por lesiones culposas (asociadas principalmente a la siniestralidad vial).	
<i>Principales políticas y acciones desarrolladas</i>	* Apoyo logístico, y coordinación y derivación de recursos a áreas locales de salud o desarrollo social en las medidas sanitarias.	
	* Estrategias de policiamiento desde el ámbito local, ya sean integradas por personal civil o con personal de las fuerzas de seguridad.	
	* Control de la circulación y del cumplimiento del Decreto 297/2020 (ASPO).	* "Retorno" a las actividades tradicionales, implementación de políticas vinculadas a las funciones operativas de las áreas locales de seguridad.
		* Creación del financiamiento del "Fondo para el Fortalecimiento de la Seguridad Bonaerense".
<i>Soluciones innovadoras desplegadas</i>	* Adaptación de las áreas de atención en casos de violencia de género: ante las dificultades de atención que presentó el ASPO, se llevó adelante un reordenamiento interno que fue acompañado y alentado por los Ministerios de Género de Nación y Provincia, garantizando la articulación e implementación de políticas.	
	* Articulación con áreas locales en el abordaje de las violencias.	
<i>Cuestiones críticas pendientes</i>	* Los recursos humanos (en cantidad y en nivel de especialización) y económicos son usualmente acotados o insuficientes para cumplir adecuadamente con las tareas de la gestión local, lo que condiciona y determina además el vínculo con otros niveles de gobierno.	
	* La limitada gestión de la información de parte de los gobiernos locales redundaba en una dependencia funcional y operativa de la información que provee el Ministerio de Seguridad de la Provincia.	