

Informe “Políticas Públicas de Seguridad Ciudadana – ARGENTINA”.
Guía para la Evaluación del Sector de Seguridad Ciudadana BID-RE1/SO1
Estudio Políticas Públicas de Seguridad Ciudadana. Los casos de Argentina,
Chile y Uruguay

Patricio Tudela (Ph.D.)
Responsable Beatriz López RE1/SO1
Banco Interamericano de Desarrollo

Santiago, 28 de Febrero de 2006

Índice

Resumen Ejecutivo.....	3
Introducción	7
1.- Marco conceptual.....	7
2.- Objetivos del estudio.....	8
3.- Diseño Metodológico.....	9
4.- Resultados.....	10
4.1.- Características del país y la unidad de estudio.....	10
4.2.- Diagnóstico de la inseguridad ciudadana.....	12
4.2.1.- Los principales problemas.....	12
4.2.1.1.- La percepción y preocupación por la delincuencia.....	12
4.2.1.2.- La delincuencia y el crecimiento de la tasa de denuncia.....	15
4.2.1.3.- La violencia en la CABA y el país.....	16
4.2.2.- Tendencias en victimización.....	18
4.2.2.1.- La victimización por delitos de mayor connotación social.....	19
4.2.2.3.- El perfil de las víctimas.....	19
4.2.2.3.- Focalización de los problemas de criminalidad.....	20
4.2.2.4.- La cifra negra.....	21
4.2.2.5.- Inseguridad y temor.....	22
4.2.2.6.- Reacciones ante la delincuencia y la inseguridad.....	23
4.2.3.- Perfil de personas en conflicto con la justicia.....	24
4.2.3.1.- Detenidos.....	24
4.2.3.2.- Población Penitenciaria.....	26
4.3.- Marco jurídico e institucional de la seguridad ciudadana.....	28
4.3.1.- Caracterización de los organismos públicos nacionales, provinciales y urbanos.....	34
4.3.1.1.- Identificación de campos de actividad.....	34
4.3.1.2.- Cobertura de servicios v/s evolución de la demanda.....	39
4.3.1.3.- Características de las intervenciones.....	39
4.3.1.4.- El gasto público.....	46
4.3.1.5.- Desempeño y satisfacción con los servicios.....	49
4.3.2.- Consistencia de la oferta pública con la demanda: síntesis.....	52
4.4.- Principales obstáculos para los servicios de Seguridad Ciudadana.....	53
4.4.1.- Marco Regulatorio, suficiencias e insuficiencias.....	53
4.4.2.- Sobre la política de seguridad ciudadana.....	54
4.4.3.- Sobre los mecanismos del sistema.....	56
4.4.4.- Sobre los impactos y eficacia.....	57
4.4.5.- Sobre el control y la evaluación.....	58
4.4.6.- Síntesis.....	58
5.- Conclusiones y recomendaciones.....	60
6.- Interpretación de los resultados, valoración y recomendaciones sobre el proyecto.....	62
Anexo de Tablas:.....	64

Resumen Ejecutivo

Este informe analiza la organización y funcionamiento de las instituciones públicas responsables de brindar respuestas al delito, la violencia y la inseguridad en Argentina. Con una perspectiva de sistema, se aborda la situación de seguridad/inseguridad subjetiva y objetiva en el país, en la Provincia de Buenos Aires y en la Ciudad Autónoma de Buenos Aires, y se describen las iniciativas emprendidas en el último quinquenio.

Desde un punto de vista social, Argentina se caracteriza por un marcado aumento de la desigualdad social, el deterioro de las condiciones de vida, una crisis y reducción de las políticas sociales, una rápida transformación de las reglas de interacción familiar y social, el desarrollo de nuevas formas de inseguridad, derivadas de una criminalidad emergente y cada vez más compleja, y de un control insuficiente de los factores de riesgo para la población.

En cuanto a la situación de la inseguridad, se observa: i) una fuerte demanda ligada a una creciente inseguridad subjetiva y objetiva en los últimos años; ii) la falta de consenso en la agenda pública, tanto en el diagnóstico como en las intervenciones necesarias para la seguridad ciudadana, iii) las intervenciones se centran en la actuación de la policía y no en la prevención social y primaria; iv) los recursos no parecen suficientes en relación a la demanda; v) un escaso monitoreo y evaluación de políticas, así como una insuficiente gestión de la información e investigación social sobre el tema, vi) la necesidad de formar una masa crítica de técnicos especialistas en el diseño, gestión e implementación de políticas de seguridad ciudadana, vii) la falta de un ente estatal rector y promotor de una política pública de seguridad ciudadana, viii) y una insuficiente coordinación entre organismos nacionales, provinciales y municipales, y escasa participación o mecanismos eficaces de representación de los intereses de la sociedad civil y el sector privado.

Hay un panorama generalizado de inseguridad, tanto en términos de criminalidad como social. En el último quinquenio la criminalidad y la violencia han aumentado sustancialmente. La mayoría vive creyendo que será víctima de un delito. La inseguridad es mayor en los centros urbanos. Pero, hasta el 2005, sus características y manifestaciones no se han consolidado en un diagnóstico nacional o provincial que promueva la convergencia necesaria par el diseño de estrategias de solución o contención. Tampoco hay consenso entre los actores y sectores de la sociedad. Hay representaciones sociales “dominantes” sobre la criminalidad y la violencia, que subjetivan el debate público. La criminalidad y la droga, así como el funcionamiento de la policía y la justicia son motivos de preocupación.

Las tasas de denuncia en Argentina sólo reflejan una parcialidad de la realidad criminal. Esta ha crecido un 12,4% en cinco años, particularmente las denuncias por delitos contra las personas. Una situación similar se observa en la Ciudad Autónoma de Buenos Aires, pero allí se denuncian más delitos contra la propiedad y delitos contra la ley de estupefacientes. Prevalecen las denuncias por delitos en la vía pública, más que en espacios de acceso público, posiblemente debido a la proliferación en los últimos años de servicios privados de guardia y vigilancia, actividad que es objeto de fuerte crítica, porque traduce el derecho a la seguridad a la lógica de mercado: quien posee recursos puede “comprar protección”.

Hay otras situaciones y síntomas igualmente preocupantes: i) la reducción de la tasa nacional de denuncia del 2004 no se explicaría por una menor actividad criminal, sino por una menor disposición a denunciar ante los organismos responsables; y, ii) el despliegue de recursos policiales y la oferta pública se sujeta a las estadísticas policiales, quedando subordinada a una notable inconsistencia entre la demanda de servicios y la respuesta de los organismos responsables.

Entre el 2000 y el 2003 la victimización en hogares con niveles de ingreso más bajos ha crecido, reduciéndose en aquellos de Nivel Económico Social Alto. Los varones son frecuentemente más afectados que las mujeres y los menores y jóvenes más que los adultos. Es necesario una oferta pública y red asistencial para las víctimas, donde el trato, la información, la orientación, así como el apoyo a través de terapias médicas o psicológicas para las víctimas de delito son claves. Un 2% de las víctimas en CABA ha declarado haber recibido apoyo estatal.

En síntesis, la delincuencia, la violencia y la inseguridad se agravan y las condiciones sociales, económicas, institucionales y simbólico-culturales en que ella se reproduce tampoco tienden a mejorar.

Las acciones desarrolladas para contener y reducir la actividad criminalidad en Argentina son escasas y no han tenido el resultado esperado. Además, estas son objeto de cuestionamiento, al igual que la eficacia de la fuerza policial en la prevención y contención de la actividad criminal en los espacios públicos: uno de cada dos personas está en desacuerdo con la afirmación de que la policía hace lo posible para ayudar y servir a los demás. Esto confirma la necesidad de enfoques y estrategias focalizadas, así como a la implementación de estudios técnicos para medir el verdadero impacto de iniciativas de prevención y control policial.

Diversos descriptores revelan que los niveles de violencia en el seno de la sociedad argentina han aumentado, pero el país no cuenta con un sistema de monitorio y tampoco un observatorio focalizado de la violencia delictual y no delictual. No hay estrategias nacionales ni provinciales dirigidas a la violencia propiamente tal. Esta se manifiesta de diversas maneras: muertes causadas por terceras personas (homicidios dolosos y accidentes de tránsito), robos con empleo de armas, violencia doméstica, violencia escolar, violencia policial, secuestros, etc. Sin embargo, la mayoría de estos tipos de violencia no están en la agenda pública.

Desde otro punto de vista, Argentina no posee un plan de acción nacional y provincial orientado a cubrir las necesidades de información sobre victimización e inseguridad para el diseño de políticas públicas focalizadas. Se sabe que sólo 1 de cada 4 delitos se denuncian y la tendencia a no denunciar ha aumentado en el último quinquenio, particularmente debido a la imagen de la policía y el sistema judicial. No hay, sin embargo, acciones orientadas a promover las denuncias y reducir la cifra negra. Las acciones dirigidas a mejorar o promover la confianza en las instituciones son insuficientes y no han sido efectivas.

Respecto del enfoque y gestión en seguridad ciudadana, las instituciones del Poder Ejecutivo tienen como eje prioritario el control de las fuerzas policiales y se ocupan más de la disuasión y represión del delito que de la prevención. Evidencia de lo señalado es, en parte, el comportamiento del gasto público: i) el mayor porcentaje del gasto público, considerando sector judicial, penal y seguridad interior, se ha orientado principalmente al sector seguridad interior, que involucra el presupuesto de las policías; ii) el gasto en el ámbito judicial sobre el gasto público se ha reducido; iii) el presupuesto para prevención de las adicciones, a cargo de SEDRONAR, se reduce significativamente. En resumen, si bien hay un mayor gasto social por habitante, más allá de su relación con la crisis socioeconómica, no se puede afirmar que hay un mayor gasto en áreas vinculadas a la inseguridad ciudadana.

En cuanto a las tareas vinculadas a prevención, a nivel del gobierno nacional hay una separación tácita y disfuncional al ejercicio de una política eficaz. De esta forma, los principales ministerios del poder ejecutivo en el campo de la seguridad ciudadana no trabajan coordinadamente ni comparten el mismo enfoque.

La seguridad ciudadana no está en la agenda del Estado. No existe un marco que regule y promueva la acción coordinada en el sector. El enfoque de la seguridad pública no despierta adhesión, ni es

convergente, por cuanto no es funcional a las necesidades de impulsar políticas para abordar con eficacia los problemas de violencia no delictual y la inseguridad (temor). Al mismo tiempo, no hay un liderazgo institucional a nivel nacional que vincule seguridad y prevención, política pública, política social y gestión intersectorial.

En relación a la institucionalidad a nivel central, provincial y local existe una estructura de instituciones responsables de manera directa y otras que colaboran indirectamente. Hay otras que deberían colaborar en el provisionamiento de servicios ante la demanda de seguridad ciudadana, pero que no trabajan bajo un marco y óptica común, actúan en forme independiente, ni funcionan como partes de un sistema integrado.

Hay instituciones privadas que, en la mayoría de los casos, se ocupan de un ejercicio de control civil en relación a la acción estatal y de la promoción de los derechos de las personas y la justicia. Sin embargo, no son vistas como potenciales aliados o “co-productores”, no participan en el diseño, ejecución y evaluación de las actividades de las instituciones del sector. No hay una estrategia que involucre a la sociedad civil en este nivel.

Todo lo anterior obliga a repensar y promover un tratamiento más eficaz de la seguridad ciudadana, planteando la necesidad de construir consensos desde las definiciones sobre la naturaleza de los problemas y las prioridades hasta los factores y mecanismos relevantes y las vías más efectivas de solución. Es necesario diseñar e implementar estrategias dirigidas hacia el delito y aquellas orientadas a disminuir la violencia y el sentimiento de inseguridad de la población. Hay conciencia sobre la necesidad de acciones focalizadas, atendiendo realidades específicas y particulares, como criterio transversal en el diseño y ejecución de políticas públicas, pero no hay mecanismos capaces y capacitados para concretar aquello.

El panorama es distinto, sin embargo, a nivel de la Provincia de Buenos Aires y la CABA. Hay un mayor nivel de desarrollo de las estructuras de prevención y coordinación necesarias para el ejercicio de una gestión y política pública en la materia. El Gobierno de la Provincia de Buenos Aires cuenta con dos ministerios relevantes en el sector seguridad ciudadana. Sin embargo, hay debilidades que hacen sugerente y urgente el fortalecimiento institucional, entre otros aspectos.

En la CABA, por su parte, se están desarrollando iniciativas innovadoras en materia de enfoque y política pública. Allí también se observan necesidades similares a las constatadas en la provincia de Buenos Aires. La Secretaría de Seguridad del Gobierno de la Ciudad de Buenos Aires está dando pasos importantes en materia de planificación y formulación de una política integral y con un horizonte estratégico que demandará fortalecimiento institucional e institucionalización en el mediano plazo, que asegure continuidad y eficacia en el tiempo.

En cuanto a las iniciativas, metodologías y prácticas en el nivel nacional y que están demostrando ser efectivas y/o prometedoras, la mayoría se vincula a la criminalidad, sobre todo en sus fases delictual y post-delictual. Hay escasas acciones en la fase pre-delictual (prevención del delito) y prácticamente ninguna ligada a la inseguridad subjetiva.

En su mayoría se asocian a una reacción o respuesta a la inquietud de la ciudadanía. Pero estas no son evaluadas técnicamente, sino políticamente. En este sentido hay escasa gestión del conocimiento a nivel intraestatal y entre organismos públicos y estatales. De esta forma, un problema central es la falta de evaluación de las políticas y programas relacionados y la compartimentalización de la poca información existente. No hay un ente central ni menos un liderazgo en la materia.

Hay evaluaciones parciales, por ejemplo, de los resultados del Plan Nacional de Prevención del Delito, pero éstos -aún cuando muy positivos- no son públicos. En este sentido, es fundamental que se expliciten los principios orientadores, objetivos, metas e indicadores de resultados y de impacto buscados por cada

institución a cargo en las iniciativas que ejecutan o proyectan. Esta es una dificultad generalizada en los distintos niveles. No existe una práctica de rendición de cuentas o responsabilización ante la ciudadanía (“accountability”) y tampoco la transparencia necesaria para demostrar y ratificar que se está haciendo lo correcto y lo suficiente.

Por otra parte, no hay una política y estrategia nacional y provincial para garantizar la continuidad o implementación de instrumentos necesarios, como son las encuestas de victimización, el desarrollo de estudios de opinión e índices de percepción, o la creación de un sistema integrado e integral que permita análisis focalizados y en distintos niveles. El componente subjetivo de la inseguridad (temor, percepciones) no se encuentra suficientemente desarrollado y menos abordado sistemáticamente a través de estudios periódicos.

En síntesis, entre los principales obstáculos y los retos que enfrenta el diseño y desarrollo de una política de seguridad ciudadana a nivel nacional, provincial y local, destaca la necesidad de superar restricciones que van más allá de los recursos financieros. Hay debilidades y déficit sistémico-estructurales fundamentales, como son problemas de: a) enfoque, b) de gestión institucional e interinstitucional, c) de carácter técnico-informativo.

Falta una agenda compartida al interior del Estado y sus distintos niveles de organización, y entre el Estado y la sociedad civil, sobre las prioridades y los cursos de solución; falta de un liderazgo nacional sobre el tema y consolidar procesos estructurales (como la instalación de un sistema) e institucionales necesarios (como en el caso de las policías), no hay suficiente capacidad técnica instalada para encarar el problema, tanto en su diagnóstico y evolución como en el diseño y ejecución de estrategias, planes y programas.

El informe revela debilidades, fortalezas y amenazas para la implementación en distintos niveles de estrategias para la prevención del delito, la violencia y la inseguridad. Estas ratifican la necesidad que enfrenta Argentina de emprender acciones para mejorar los sistemas requeridos para el diseño e implementación de políticas y una oportuna toma de decisiones. Hay varios aspectos que pueden y deben mejorarse. En general, los ámbitos a mejorar se relacionan –tanto a nivel del gobierno nacional como del gobierno de la provincia de Buenos Aires y de la Ciudad Autónoma de Buenos Aires- con la forma de hacer las cosas y con facetas técnicas de la gestión, en el nivel nacional, provincial y de la ciudad, como son: i) competencias y responsabilidades de los diferentes actores e instituciones; ii) claridad de las políticas públicas y naturaleza de los programas de seguridad ciudadana; iii) diagnósticos y una gestión de la información oportuna; iv) capacidades humanas y técnicas instaladas y medios apropiados; v) involucramiento de autoridades y actores nacionales, provinciales y locales, así como de la sociedad civil; y, vi) aspectos del sistema vinculados con la coordinación y articulación intra-institucional e inter-agencias para una gestión intersectorial, entre otras.

A la luz de lo anterior se sugiere promover cuatro cursos de acción no excluyentes, pero interdependientes: i) la construcción de políticas, estrategias y consensos básicos; ii) la innovación en estrategias e instalación de programas; iii) la gestión y fortalecimiento institucional; y, iv) la promoción de la gestión de información y de mecanismos facilitadores.

Introducción

El presente informe se enmarca en el estudio “Políticas Públicas de Seguridad Ciudadana: Los casos de Argentina, Chile y Uruguay” de la División de Programas Sociales de la Región 1 (RE1/SO1)¹. El objetivo general es analizar la situación de la seguridad ciudadana y las políticas públicas para enfrentar la delincuencia y la violencia, así como la inseguridad y el temor en los países mencionados.

En la última década la inseguridad ciudadana se ha instalado en el centro de la agenda política de Argentina, Chile y Uruguay. En estos tres países hay un aumento de la criminalidad, la violencia y el temor, ubicándose éstos entre las principales demandas para los gobiernos nacionales y locales. La inseguridad objetiva y subjetiva se ha vuelto un problema que exige una gestión eficiente y eficaz desde el Estado, traducándose en la necesidad de contar con políticas y programas específicos. La producción de la seguridad se asume como necesaria, *como problema de derecho, de bien público y de calidad de vida*.

Más allá de la definición y del enfoque sobre el campo y problemas propios de la seguridad ciudadana, la dificultad radica en el diseño, instalación y ejecución de la(s) política(s), en su seguimiento, su evaluación y las correcciones de las intervenciones. Hay obstáculos a superar. Estos, en mayor o menor medida, son similares a los de la gestión pública en general, incluyendo la gestión de una política de seguridad ciudadana, como son la descentralización en los niveles provinciales y municipales, la coordinación entre diferentes agencias de Gobierno y la promoción de la participación ciudadana y del sector privado, entre otros. También hay obstáculos que resultan de la articulación de la política con otras dinámicas y procesos, como la modernización de las policías y de la justicia, en cuanto modelo de gestión, de eficiencia y eficacia, en primer lugar, y de otras entidades del sector social, en segundo lugar, que también actúan en áreas vitales para contener factores de riesgo o promover factores de protección que evitan la delincuencia y la violencia, como son políticas y programas de prevención de la violencia intrafamiliar, de protección de los derechos de los niños, de promoción de empleo y la generación oportunidades para los jóvenes, etc.

Este estudio presenta los resultados de un esfuerzo por conocer la capacidad y condiciones de Argentina en relación al *sistema de seguridad ciudadana* (institucionalizado, explícitamente o no) para dar respuesta efectiva a la demanda frente a la inseguridad ciudadana, conteniendo y reduciendo riesgos, amenazas o vulnerabilidades asociadas a la delincuencia común, la violencia y el temor en las personas, y cómo los previenen, los contienen y los reducen. Estas actuaciones se vinculan con *políticas de seguridad ciudadana*, es decir, con las medidas implementadas como correlato al propósito de contrarrestar los riesgos, amenazas y condiciones de vulnerabilidad de los ciudadanos.

1.- Marco conceptual.

La seguridad puede ser definida como un proceso de construcción social con el propósito de alcanzar una relativa situación social, política y económica favorable para el desarrollo de la persona y la sociedad. La inseguridad, por su parte, no es exactamente proporcional a los peligros reales que amenazan a la persona o un segmento social. Ella es efecto de un desfase entre una expectativa (socialmente construida) sobre protecciones necesarias y la capacidad efectiva de una sociedad (del Estado y de un gobierno) para ponerlas en funcionamiento.

¹ Se hace presente al lector que este informe es producto de un proceso de revisión, reformulación, ampliación y profundización de un estudio preliminar realizado por Gabriel Kessler en el primer semestre del 2005.

La preocupación por la seguridad se ha expresado a través de una inquietud generalizada por la “seguridad ciudadana”, término de reciente data y todavía en construcción. Frecuentemente se utilizan como sinónimo de problemas de delincuencia, violencia e inseguridad. En otras palabras, la “representación social de la seguridad ciudadana” se relaciona con la *inseguridad de los ciudadanos*, cuestión es mucho más compleja que la delincuencia en sí, pues desde una perspectiva amplia, se asocia con “condiciones básicas de vida”, vinculadas a la calidad, el bienestar y la realización de las personas.

Para efectos de clarificar teórica y conceptualmente el marco de referencia de esta investigación, aquí se asume un enfoque limitado de la seguridad ciudadana, englobando en ella fenómenos sociopolíticos de naturaleza distinta, pero relacionados, como son la criminalidad y la violencia (inseguridad objetiva) y la percepción de riesgo y el temor (inseguridad subjetiva). En esencia, existe unanimidad en señalar que la seguridad ciudadana se relaciona con valores del Estado social y democrático de Derecho, donde son sustantivos: a) los derechos humanos; b) la seguridad de las personas y de los bienes; c) la delincuencia y el quehacer de la policía y la administración de la justicia; d) mejores niveles de vida y generación de oportunidades, e) así como la calidad de la democracia y la gobernabilidad².

En el marco de un diagnóstico práctico del estado de la seguridad ciudadana en los países, es decir, de los problemas y mecanismos de protección existentes o diseñados para este efecto es fundamental la distinción de estos fenómenos, calificados como amenazas a la calidad de vida y riesgos para los habitantes. Para eso, con un enfoque que apunta a conocer la consistencia entre la oferta y demanda de servicios, aquí se emplea el siguiente concepto de sistema de seguridad ciudadana: *conjunto de organismos públicos y privados, nacionales y locales, que se relacionan entre sí actuando concertada y ordenadamente, coordinados por una ley, una política y principios o normas de actuación, con la función de anticipar y reaccionar ante los problemas de inseguridad ciudadana, con el objeto de reducir sus causas y efectos a través de instrumentos (estrategias, planes y/o programas, recursos técnicos y humanos, logísticos y materiales), para entregar prestaciones suficientes y efectivas ante los estados de necesidad social e individual, formando parte del sistema de protección civil y social de una sociedad*. Esto permite examinar acciones y estrategias asociadas a cada una de estas facetas, así como diagnosticar y avanzar tanto en el monitoreo como en la evaluación de la efectividad del sistema.

En consecuencia, más allá del aporte a la sistematización de informaciones sobre el país y su principal centro urbano, sobre el: i) contexto económico, social y político que influyen sobre la criminalidad, violencia e inseguridad (su naturaleza y envergadura); ii) el marco institucional y jurídico en cada país, así como iii) la(s) estrategia(s), políticas y planes que implementan los gobiernos en esta materia, también pretende servir de base a una reflexión más amplia y profundizar un enfoque técnico sobre un tema sensible para la percepción de la calidad y satisfacción con la democracia y la gestión pública. En efecto, el valor e impacto de este estudio radica en que a partir de sus resultados, busca hacer un aporte a través de instrumentos estandarizados para el diagnóstico y la identificación de descriptores, índices y elementos que ayuden a anticipar y formular cursos de acción para actores relevantes en este ámbito de gestión pública emergente.

2.- Objetivos del estudio.

Los objetivos específicos del estudio son:

1. Comprender las características y manifestaciones de la criminalidad, la violencia y la inseguridad y el temor asociados a ellas, así como identificar los principales factores que

² Tudela, Patricio y Beatriz López “Marco Conceptual para el *Estudio de Políticas Públicas de Seguridad Ciudadana. Los casos de Argentina, Chile y Uruguay (RG-P1065)*”. Enero 2005. 22 págs.

influyen estos fenómenos, y los grupos más vulnerables a los mismos, en los contextos nacionales y locales mencionados.

2. Analizar el enfoque conceptual y de gestión de la Política de Seguridad Ciudadana. Analizar si la política enfrenta en forma efectiva los temas de criminalidad, violencia e inseguridad en el país. Determinar si el enfoque y gestión de la política están logrando controlar y prevenir el incremento de la criminalidad y la violencia, así como atendiendo los factores de inseguridad y temor resultantes de las mismas.
3. Identificar las iniciativas, metodologías y prácticas que están demostrando ser efectivas y/o prometedoras en el combate de la criminalidad y la violencia, así como los principales obstáculos y los retos que enfrenta la Política de Seguridad Ciudadana en la actualidad y en el futuro.

3.- Diseño Metodológico.

Este estudio desarrolla un enfoque descriptivo y analítico-explicativo de la situación y estado de desarrollo de la seguridad ciudadana y la(s) política(s)³. Centra la mirada en la gestión del Estado en este ámbito sobre la base de la recolección de información pertinente y el análisis de indicadores que miden la evolución y desempeño del sector, la búsqueda y revisión de información secundaria y entrevistas a informantes claves⁴.

En relación a la unidad de estudio se asume una doble perspectiva. Mientras, por una parte, se centra en el país, en paralelo también lo hace en el principal centro urbano, la ciudad de Buenos Aires. Este es un ejercicio que se realiza a lo largo de todo el estudio, adoptando como horizonte temporal el quinquenio 2000-2004. No obstante, también se hace referencia a tendencias y procesos más recientes.

Los indicadores empleados son el resultado de una búsqueda y selección a partir del análisis de estudios parecidos en cuanto a propósitos, investigaciones realizadas en ámbitos similares y la experiencia práctica. La utilidad de estos indicadores e índices radican en que son objetivos, permiten estandarizar informaciones cuantitativas y cualitativas y ayudan a construir un piso de comparación temporal y de comparación con otros países. Son, al mismo tiempo, una interesante guía de búsqueda de descriptores

³ El diseño metodológico tomó como referencia el enfoque desarrollado por el Dr. Schlomo Angel- de la Universidad de Columbia en Nueva York- para el análisis del sector vivienda. Para la construcción de indicadores se revisó publicaciones del Centro de Estudios de Justicia de las Américas (CEJA), del Vera Institute of Justice, y de la Comisión Europea (Informe de la RED – 14, Programa URB-AL).

⁴ Las afirmaciones contenidas en este informe reflejan los elementos comunes expresados por los informantes claves. Las entrevistas se efectuaron en dos etapas. Algunas fueron realizadas entre Abril y Septiembre de 2005 por Gabriel Kessler y otras por Patricio Tudela en Febrero del 2006. En la primera fase se realizaron entrevistas a 4 especialistas del ámbito público y 3 pertenecientes a universidades y ONGs vinculadas a seguridad pública. En la última oportunidad se llevaron a cabo entrevistas a funcionarios del Ministerio del Interior de la Nación, del Ministerio de Justicia y Derechos Humanos de la Nación; del Ministerio de Seguridad de la Provincia de Buenos Aires y de la Secretaría de Seguridad del Gobierno de la Ciudad de Buenos Aires. Específicamente, se entrevistó a los Srs. Hugo Polverini (Coordinador de la Unidad Ejecutora Central de Ministerio del interior), Héctor Masquelet (Secretario Ejecutivo del Consejo de Seguridad Interior), Julio Frutos (Superintendente y Asesor del Consejo de Seguridad Interior), Carlos Vidal (Director en la Secretaría de Seguridad Interior); en el Ministerio de Justicia y Derechos Humanos de la Nación, a los Srs. Mariano Ciafardini (Director de Política Criminal), Ximena Hoffmann (Coordinadora General del Plan Nacional de Prevención del Delito) y Rodolfo Nuñez (miembro del equipo executor del Plan Nacional de Prevención del Delito); en el Ministerio de Seguridad del Gobierno de la Provincia de Buenos Aires se entrevistó a los Srs. León Carlos Arslanián (Ministro de Seguridad), Martín Arias (Subsecretario de Seguridad), Roberto Vázquez (Subsecretario de Información para la Prevención del Delito), Martha Arriola (Subsecretaria de Participación Comunitaria) y Eduardo Estevez (Director General de Política de Prevención del Delito), en la Secretaría de Seguridad del Gobierno de la Ciudad Autónoma de Buenos Aires al Sr. Pablo Bourlot, Jefe de Gabinete. Lamentablemente, por razones del tiempo, no se pudo concretar la entrevista al Sr. Luis Tibiletti, Secretario de Seguridad Interior del Ministerio del Interior de la Nación.

necesarios, básicos e imprescindibles para un diagnóstico y evaluación.

Se diseñaron cuestionarios que incluyeron indicadores claves para medir diferentes aspectos relacionados con el sector. Los aspectos sobre los cuales se obtuvo y analizó información son los siguientes:

- a) El Contexto Nacional General, que incluye información y análisis que ayudan a apreciar variables relevantes del contexto económico, social y político que influyen en la situación de seguridad/inseguridad, en las manifestaciones de delincuencia y violencia, así como en el temor y la inseguridad de la población.
- b) El Diagnóstico de la Seguridad Ciudadana, que incluye información y análisis sobre la magnitud y evolución de los problemas de inseguridad objetiva (real) y subjetiva (perceptiva), sus consecuencias (victimización, deterioro de niveles de confianza, etc.). Particular interés posee aquí la identificación de grupos vulnerables.
- c) El estado de las instituciones del sector de la Seguridad Ciudadana, que incluye información y análisis para dimensionar el deterioro de los servicios públicos fundamentales o crisis del sistema de formal de protección (prevención y control), el marco jurídico e institucional, los colaboradores públicos y privados, así como otras indirectamente relacionadas con el desarrollo social que, explícita o tácitamente, integran el sistema de seguridad ciudadana. Incluye además el rol de las entidades académicas y no gubernamentales involucradas en el sector.
- d) El estado de la Política de Seguridad Ciudadana, que incluye información y análisis sobre los criterios y componentes de la política de seguridad ciudadana, así como aspectos relacionados con las estrategias y la cobertura de planes de seguridad ciudadana, y la gestión y coordinación de la misma a nivel central, regional y municipal.

Para ello, se confeccionaron seis instrumentos: i) Formulario I “Contexto Nacional General”; ii) Formulario II “Diagnóstico de la seguridad ciudadana”; iii) Formulario III “Cuestionario básico sobre el sector seguridad ciudadana”; iv) Formulario IV “Cuestionario sobre instituciones que colaboran indirectamente en la seguridad ciudadana”; v) Formulario V “Cuestionario sobre la política y gestión en seguridad ciudadana”; y vi) Formulario VI “Cuestionario para entrevista semi-estructurada a especialistas y autoridades públicas y privadas sobre la política y gestión en seguridad ciudadana”.

4.- Resultados.

4.1.- Características del país y la unidad de estudio.

Argentina tiene una organización de gobierno representativa, republicana y federal. Está formada por 23 provincias y la Ciudad Autónoma de Buenos Aires (CABA), donde se encuentra la sede del Gobierno Federal. Cada provincia cuenta con una Constitución Provincial en la que se fija la forma y organización de gobierno (poder ejecutivo, legislativo y judicial). El jefe del Poder Ejecutivo es el “Gobernador” (en Ciudad de Buenos Aires, en cambio, es el “Jefe de Gobierno”).

Cada Provincia se divide en “Departamentos”, salvo la Provincia de Buenos Aires donde se denominan “Partidos”. Cada Departamento se divide, a su vez, en “distritos” y éstos en “localidades”. Las localidades se clasifican administrativamente principalmente en función del número de habitantes. La naturaleza, composición y competencias del gobierno de cada localidad depende de su rango, estableciéndose en las diferentes constituciones los criterios de clasificación y las formas de gobierno. La unidad política más

pequeña es el municipio. Los municipios tienen jurisdicción, por lo general, sobre todo o parte de un departamento⁵. Los intendentes o jefes comunales (a cargo del ejecutivo municipal) son elegidos directamente.

Conforme al federalismo, las provincias conservan todo el poder no delegado por la Constitución Nacional al Gobierno Federal, así como también aquel que expresamente se hayan reservado. Entre las facultades que conservan destacan: la dictación de su Constitución, de acuerdo con los principios, declaraciones y garantías de la Constitución Nacional, la creación de sus propias instituciones locales, así como también elegir sus autoridades y funcionarios sin intervención del Gobierno Federal. Esta estructura administrativa es dinámica y tiene el propósito de colaborar en la descentralización del Estado, llegando hasta el nivel municipal.

En el año 2004 la población del país alcanza a 38.226.051 personas, con un crecimiento anual promedio de un 1,1%. El 51,1% de la población son mujeres, mientras que el 64,8% es mayor de 20 años (Tabla N° 1: Características de la Población, 2000-2004).

La Ciudad Autónoma de Buenos Aires es la Capital Federal de la República Argentina. Allí reside el 7,8% de la población del país. En una superficie de 203 km² viven 3.011.694 habitantes, con una densidad de 14.283 personas/km² (según la proyección del censo de 2001). Sin embargo, si se considera el área metropolitana o Aglomerado Gran Buenos Aires, cuya superficie asciende a 3.833 km², la población supera los 12 millones de habitantes (12.046.799 Hbts., según el censo del 2001), convirtiéndola en uno de los centros urbanos más poblados del mundo⁶.

Argentina es un país económicamente rico, pero también es un país de grandes contrastes. Si bien el Índice de Desarrollo Humano (IDH) muestra un desarrollo humano alto (lugar 34 en el ranking con un valor de 0,842 en el 2003), existen grandes y fuertes desigualdades internas, entre sectores sociales, entre regiones, entre población rural y urbana. Aun cuando la crisis económica finalizó⁷, las consecuencias permanecen y los indicadores sociales todavía no han alcanzado los niveles que tenían en años anteriores. La pobreza, de casi el 60%, y el desempleo, que rozó el 25% en el 2002, lograron reducirse en el período post-crisis (2003-2005) hasta llegar a un 38,5% de pobres y un 15% de desocupación en el 2005 (Tabla N° 2: Evolución del desempleo, 2000-2004).

En el 2004 un 44% de la población del país se ubica por debajo de la línea de pobreza, con diferencias regionales que van desde un 60,3% en el Noreste hasta un 31% en la Patagonia. En la CABA, sin embargo, alcanza a sólo un 15%. En el 2005 la población bajo la línea de pobreza disminuye a un 38,5%. Según el Censo del 2001, la tasa nacional de alfabetización un 97,4%, mientras que en CABA es cercana a un 99%. En consecuencia, los problemas económicos y sociales muestran realidades dispares entre el país y CABA.

⁵ Recientemente se aprobó la división de la Ciudad Autónoma de Buenos Aires en 15 comunas administrativamente independientes. Esto se instrumentalizará en el 2007.

⁶ El Gran Buenos Aires es el nombre con el que se conoce a la Ciudad Autónoma de Buenos Aires más su extensión natural o conurbación sobre la provincia de Buenos Aires. La Provincia de Buenos Aires es la más rica de la República Argentina. Situada en el centro del país, su capital, La Plata, se encuentra 60 km al SE de la Capital Federal. La población de la Provincia de Buenos Aires totaliza los 13.827.203 habitantes (2001), equivalente al 38% de la población del país. La Provincia está conformada por lo que se denomina la conurbación con 9.270.661 habitantes más lo que se considera el "interior" de la provincia con 4.556.542 habitantes. Esta es la provincia más importante, en cuanto a su población y actividad económica, seguida por Santa Fe, Córdoba y la Ciudad Autónoma de Buenos Aires.

⁷ En el 2002, en parte debido a la devaluación luego del *default* de la deuda externa (pública y privada), en términos de sus ingresos económicos, casi el 60% de su población fue pobre. En el periodo recesivo y posterior crisis (1998- 2002), el PBI argentino fue negativo (-20%). Una de las tantas secuelas que dejó la crisis fue el aumento de la mala distribución de la riqueza. Otro impacto importante fue la emigración a otros países. Durante este período se fueron 64.874 (2001) y 87.212 (2002) personas, produciéndose un desplazamiento único en la historia del país.

4.2.- Diagnóstico de la inseguridad ciudadana.

La disponibilidad de datos sobre inseguridad objetiva y subjetiva es clave en un diagnóstico. Si bien desde la década del 90 hay una producción importante de datos sobre el tema, en la actualidad hay un déficit notable. En el campo de las estadísticas existen normas que facilitan su elaboración. Por ejemplo, la Resolución Final de la Reunión Extraordinaria del Consejo de Seguridad Interior (2000) promueve la coordinación operativa e integración de las comunicaciones y sistemas informáticos de las policías de la Nación y de las Provincias, por una parte, y la Ley N° 25.266 de Estadísticas Criminológicas, de julio del 2000, que entrega a la Dirección Nacional de Política Criminal del Ministerio de Justicia y Derechos Humanos de la Nación, la responsabilidad de recopilar la estadística criminal y del funcionamiento del sistema de justicia del país.

En la actualidad hay tres sistemas de información relevantes: el policial (Sistema Nacional de Información Criminal, SNIC), el judicial (Sistema Nacional de Estadísticas Judiciales, SNEJ); y el penal (Sistema Nacional de Estadísticas sobre Ejecución de la Pena, SNEEP).

A pesar de lo anterior, no hay una política y estrategia nacional para garantizar la continuidad o implementación de instrumentos necesarios, como son las encuestas de victimización, que se comenzaron en 1995 y llegan sólo hasta el 2003; el desarrollo de estudios de opinión e índices de percepción; o la creación de un sistema integrado e integral que permita análisis focalizados y en distintos niveles.

Esto tiene como consecuencia, el que la realidad de la inseguridad objetiva tiene como principal sustento la estadística oficial, pero el componente subjetivo de la inseguridad (temor, percepciones) no se encuentra suficientemente desarrollado y menos abordado sistemáticamente a través de estudios periódicos. Tales restricciones sugieren cautela sin invalidar las apreciaciones en cuanto diagnóstico.

Lo anterior explica, en parte, por qué no hay un diagnóstico nacional, ni consenso entre diversos sectores. Existen, por cierto, distintos diagnósticos y enfoques, según niveles de análisis y puntos de vista, que reflejan un bricolaje de realidades y verdades parciales.

4.2.1.- Los principales problemas.

4.2.1.1.- La percepción y preocupación por la delincuencia.

Argentina presenta un panorama generalizado de inseguridad, tanto en términos de criminalidad como social. En el último quinquenio la criminalidad y la violencia han aumentado sustancialmente. La sociedad argentina se siente insegura.

Las tres principales preocupaciones de la población han sido el desempleo, la inseguridad y la educación. La seguridad ocupa el segundo lugar de importancia durante el quinquenio, registrando un aumento en la opinión de los encuestados desde el 2002. En términos generales, entre el año 2000 y el 2004, la preocupación por la inseguridad aumenta 33 puntos porcentuales mientras que el desempleo disminuye en 29 puntos, manteniéndose la inquietud por la educación en un tercer lugar, aun cuando la corrupción ha ocupado un lugar relevante especialmente a comienzos de la década. Más abajo, entre las últimas preocupaciones, y disminuyendo en su incidencia, también se encuentra la justicia como uno de los principales problemas del país (Tabla N° 3: Percepción sobre los principales problemas del país, 2000-2004).

La inseguridad es mayor a nivel de centros urbanos. En el 2004, la sensación de inseguridad es mayor en la Ciudad de Buenos Aires (66%) que en total del país (54%). Una encuesta⁸ del 2004 muestra que los bonaerenses no son optimistas con respecto al futuro de la inseguridad. El 50% cree que en 2005 la situación de inseguridad no cambiará, mientras el 30% opina que empeorará. Otro estudio⁹ revela que un 70,5% señala la inseguridad como la principal preocupación. En segundo lugar se ubica la educación con el 41,8% y, en tercero, la desocupación con el 34,4%.

En este contexto, la inquietud por la droga es también importante. Esta preocupación tiene tres vertientes de origen: el consumo, que ha crecido entre 1999 y el 2004, particularmente entre menores, adolescentes y población joven; la mayor actividad noticiosa sobre el narcotráfico, derivada también de una especial ocupación de las fuerzas policiales contra el tráfico en pequeños volúmenes (microtráfico); y, los mayores volúmenes de droga incautada y el mayor número de procedimientos policiales en los últimos 5 años. Esto contribuyen a crear la impresión de un aumento de la actividad y extensión de la red ilegal de venta de drogas (Tabla N° 4: Estadística Ley de estupefacientes Argentina, 2000-2004).

El estudio de consumo del 2004¹⁰, muestra que en el país el problema es grave, ocupando el primer lugar en drogadicción de Sudamérica:

- La prevalencia de consumo de marihuana es cercana a 7,3% de la población entre los 16 y 65 años (12,2% en los jóvenes); mientras que para el caso del consumo de cocaína es de 2,4%¹¹.
- La edad de inicio en la utilización de sustancias ilegales se ubica, en promedio, a los 15 años en el caso de la marihuana y entre los 16 y los 20 en el de la cocaína.
- El 57,4% consume en grupo, con amigos, no solo. Entre los adolescentes consultados, el 20% dijo tener amigos consumidores, así como el 5% reconoció tener un familiar drogadicto.

Por su parte, la mayoría de los jóvenes consumidores también son alcohólicos. En este contexto, el consumo de alcohol también muestra índices preocupantes:

- El 40.7% de los niños y adolescentes argentinos de entre 12 y 15 años consume tabaco o alcohol¹². En Buenos Aires esta cifra se eleva a 38,7%. En la mayoría de los casos, el incentivo no es el gusto por la bebida sino el deseo de integrarse a un grupo, de lograr un rol social.
- Los niños se inician en el consumo de tabaco, cerveza y vino entre los 11 y los 14 años, mientras que entre los 12 y los 15 prueban whisky y otros destilados.

En Buenos Aires, por su parte, la situación no es diferente:

- Entre 1998 y 2003, el consumo de drogas en escuelas del área metropolitana creció del 7% al 11%, según una encuesta del Instituto Superior de Ciencias de la Educación, respondida por 14.900 alumnos y auspiciada por el Gobierno de Buenos Aires.

⁸ Centro de Opinión Pública de la Universidad de Belgrano (UB). Encuesta realizada a fines del 2004, entre 630 habitantes de la ciudad de Buenos Aires.

⁹ *Equis*. Encuesta realizada en noviembre del 2004, sobre un total de 960 personas de los principales conglomerados de la provincia de Buenos Aires.

¹⁰ Encuesta Nacional 2004. El sondeo se realizó en 7.650 viviendas del país entre junio y julio del 2004, lo cual se considera representativo de unos 16 millones de habitantes, y abarca una franja etaria de entre 16 y 65 años (Secretaría de Programación para la Prevención de la Drogadicción y la lucha contra el Narcotráfico, SEDRONAR, Instituto Nacional de Estadísticas y Censos, INDEC).

¹¹ Esto ubican a Argentina como “el segundo país del Cono Sur en el consumo de cocaína”, después de Chile; siendo la Capital Federal, el conurbano bonaerense y las ciudades de Santa Fe, Rosario, Córdoba y Mendoza las capitales en donde se registran índices más elevados.

¹² Estudio de la Secretaría de Programación para la Prevención de la Drogadicción y la Lucha contra el Narcotráfico (SEDRONAR) hecho con alumnos de escuela secundaria.

- El Observatorio Provincial sobre Sustancias Adictivas realizó un sondeo en 4000 hogares del conurbano, que arrojó como resultado que el 11% de la población de entre 16 y 26 años reconoció el consumo de drogas ilegales en el último año.
- El 57,4% de los internos en los Centros Provinciales de Atención a las Adicciones declaró que consumía en grupo de amigos. El 37,8% aseguró que usaba las drogas sin un motivo claro, mientras que el 24,4% contestó que lo hacía por conflictos familiares, el 14,7% para buscar nuevas experiencias, el 8% por soledad, el 7,7% para estimularse, el 6,2% por la presión grupal, y el 1,2% dijo que consumía drogas para desinhibirse.

Más allá del consumo de drogas y el narcotráfico, hay consenso en que la delincuencia ha aumentado. A comienzos de la década un 76,2% en Buenos Aires opinaba que la delincuencia estaba aumentando y un 67,9% creía que seguiría así¹³. En el 2002 el 97% de la muestra nacional opinaba que la delincuencia había aumentado (Latinobarómetro 2002). Dos años después, en el 2004, sólo un 14% de los encuestados señalaba que se estaba ganando la guerra contra el crimen (Latinobarómetro 2004). En paralelo, la preocupación por la seguridad ha crecido.

Esto confirma la existencia de representaciones sociales “dominantes” sobre la criminalidad y la violencia, influenciadas posiblemente por el tratamiento frecuente y espectacular que los medios de comunicación hacen de los delitos violentos y el narcotráfico, subjetivando de manera importante el debate público. En el 2004, 1 de cada 4 noticias en televisión abierta se refería al ámbito seguridad y temas policiales, en un contexto en el cual los medios gozan de una notable credibilidad¹⁴.

Pero la inseguridad va adquiriendo dimensiones y mostrando reacciones sociales preocupantes. Hay tendencias importantes en los últimos años. El incendio del local Cromagnon, en diciembre de 2004, donde murieron casi 200 jóvenes, trajo al centro de la agenda pública, por ejemplo, la cuestión de la seguridad de los recintos o locales y control de los lugares de acceso públicos¹⁵. Esto también desencadenó un cuestionamiento sobre el desempeño del jefe de Gobierno de Buenos Aires y el rol de los servicios de vigilancia privados.

En síntesis, la inseguridad es un problema central que ha crecido en el último quinquenio, en particular en la Ciudad de Buenos Aires, transformándose en un tema cotidiano. En el 2004, un 69,2% afirmaba que, en los días previos a la encuesta, había hablado con conocidos sobre delincuencia y seguridad; y un 84,3% pensaba que era muy probable o bastante probable llegar a ser víctima (83,3% en el 2000)¹⁶.

¹³ Encuesta de Victimización del 2001, aplicada por la Dirección de Política Criminal del Ministerio de Justicia y Derechos Humanos.

¹⁴ Ovalles, Eduardo “La seguridad en los noticieros de televisión”, en: *¿Crisis de la seguridad?*. Nueva Mayoría Editorial, Buenos Aires, 2005, pág. 71 y ss.

¹⁵ De acuerdo a información suministrada por la Subsecretaría de Control Comunal del Gobierno de la Ciudad de Buenos Aires y de la Superintendencia Federal de Bomberos, la Defensoría del Pueblo de la Ciudad de Buenos Aires sostenía que, en su mayoría (86%), estos locales se encontraban en una situación irregular por no contar con la certificación correspondiente de bomberos para su funcionamiento y apertura comercial. Informe Especial sobre Locales Bailables de la Defensoría del Pueblo de la Ciudad de Buenos Aires, mayo de 2004. Disponible en: www.defensoria.org.ar.

¹⁶ Es importante dejar constancia de un error frecuente que se ha podido observar en publicaciones e informes sobre cifras de percepción y opinión que se derivan de las encuestas que ha llevado a cabo la Dirección de Política Criminal del Ministerio de Justicia y Derechos Humanos, siguiendo los estándares de UNICRI. En materia de victimización, los estudios aplicados un año (2000) se refieren al año anterior (1999), pero en materia de opinión las cifras se refieren al año de aplicación del estudio, dada la naturaleza de la pregunta (tiempo verbal presente).

4.2.1.2.- La delincuencia y el crecimiento de la tasa de denuncia.

La tasa de denuncias debe examinarse con reparos. En primer lugar, porque las denuncias sólo reflejan una parte de la realidad criminal; en segundo lugar, porque las estimaciones están sujetas a las características de los sistemas de registro (cobertura, confiabilidad en la tipificación de los ilícitos y validez); y, en tercer lugar, porque los sistemas de registro reflejan sólo los tópicos de análisis que se tuvieron a la vista a la hora de su diseño. Pero, lo más importante es que la evolución de la tasa de denuncia no es un indicador duro de la evolución de la inseguridad, pues en Argentina y la Ciudad Autónoma de Buenos Aires los indicadores objetivos (victimización) y subjetivos (temor) son altos y crecen a pesar de que el 2004 se interrumpe la tendencia ascendente de la tasa general de denuncias.

Durante la década de los 90 la tasa de denuncias creció constantemente en Argentina (más de un 70%). Sin embargo, aun cuando sigue aumentando entre 2000 y 2004, el ritmo es más lento, creciendo un 12,4% en cinco años, llegando a 3.430,2 c/100 mil Hbts en el 2004. En la CABA, por su parte, la tasa de denuncias crece un 5,7%, llegando a 6.925,3 c/100 mil Hbts en el 2004 (Tabla N° 5: Tasas de denuncias Argentina, Provincia de Buenos Aires y CABA, 2000-2004).

Sin embargo, el análisis del comportamiento de la denuncia revela diferencias significativas. Mientras la tasa nacional de denuncia por delitos contra las personas crece un 20,7%, llegando a 660,8 c/100 mil Hbts en el 2004, en la CABA la tasa crece más (23,6%) y es más elevada, llegando a 988 c/100 mil Hbts en el 2004.

Por su parte, la tasa nacional de denuncias por delitos contra propiedad crece 7,4% en igual período, llegando a 2.186,6 c/100 mil Hbts en el 2004, en la CABA casi no varía (0,3%), pero es el doble de elevada, llegando a 4.737,4 c/100 mil Hbts en el 2004.

Es importante tener presente que en el 2004 se interrumpe el crecimiento constante de la tasa de denuncias, debido a una disminución en la tasa de delitos contra la propiedad. Esta, sin embargo, no se refleja en las otras categorías. Así, la tasa de delitos contra las personas muestra un creciente aumento, mientras que desde el 2003 la tasa de denuncias por delitos contra la propiedad disminuye.

Por otro lado, la comparación de la incidencia de las denuncias en el quinquenio muestra en CABA un mayor peso de denuncias por delitos contra la propiedad¹⁷ (70%) y un menor peso relativo de las denuncias por delitos contra las personas¹⁸ (14%), mientras que en el país estos porcentajes llegan a 65% y 18,5%, respectivamente.

En el país el 83% de los delitos denunciados se asocian a delitos contra la propiedad (63,7%) y delitos contra las personas (19,2%), seguido de los delitos contra la ley de estupefacientes (1,47%). En CABA, por su parte, un 82,6% de las denuncias se asocia a delitos contra la propiedad (68,4%) y delitos contra las personas (14,2%), seguido de los delitos contra la ley de estupefacientes (4,3%).

Cabe advertir que las tasa de la CABA son sustantivamente más elevadas que en el resto del país, llegando al doble o más. Sólo en los casos de homicidio y violación las tasas son más bajas, mientras que las tasas son más altas en el caso de lesiones, robos y hurto, y delitos contra la ley de estupefacientes¹⁹. En el 2003,

¹⁷ La incidencia de las denuncias por delitos contra la propiedad es más elevada en CABA que en el país. Mientras a nivel nacional se reduce en 3 puntos porcentuales, desde 66,71% a un 63,75%, en la CABA disminuye desde 72% a un 68,4%.

¹⁸ La incidencia de la denuncias por delitos contra las personas es mayor en el país que en CABA. El peso porcentual de las denuncias por este tipo de delitos varía escasamente 1,3 puntos porcentuales en el país, desde 17,95% en el 2000 a un 19,26% en el 2004; mientras que en CABA crece en 2 puntos, desde 12,2% en el 2000 a un 14,7% en el 2004.

¹⁹ Los delitos contra la propiedad y drogas son más relevantes en la Capital Federal. La incidencia de los delitos por drogas llega a 4,32% sobre el total de ilícitos denunciados en la CABA, mientras que en el país es de 1,47% sobre el total

el 18,9% de los robos en el país (378.111 robos, excluyendo automóviles y bancos) ocurrieron en CABA²⁰.

En cuanto a la distribución espacial del delito denunciado, hay un importante nivel de concentración de la actividad criminal. En CABA se registra un 15,4% de los ilícitos del 2004, donde reside el 7,8% de la población del país. En la Provincia de Buenos Aires, por su parte, se registra el 23,8% de las denuncias, donde vive el 38% de la población de Argentina. En el Gran Buenos Aires se produce cerca del 70% de los delitos de la provincia.

A nivel de provincia, en el 2004 el 70% de las denuncias se concentra en cuatro provincias del país: Buenos Aires, Córdoba, Santa Fe y Mendoza. De esta forma, la inseguridad objetiva no es un problema exclusivo de Buenos Aires. El escenario nacional es dinámico. Neuquén y Mendoza se encuentran entre las cinco provincias que muestran índices altos en todo el período, seguido de San Juan y Santa Cruz. Pero, también ocurre que algunas provincias llegan a presentar cifras notablemente elevadas de un año a otro. Este es el caso, por ejemplo, de Jujuy que en un lapso de cinco años aumenta sus tasas hasta el punto de adquirir el status de una de las cinco provincias con tasas más elevadas en el país. Este dato en sí mismo no alcanza para diagnosticar el estado del delito en tales distritos, ya que no se sabe las tasas de subdeclaración y otros factores que pueden explicar este lugar en el ranking de denuncias.

4.2.1.3.- La violencia en la CABA y el país.

Aun cuando no hay un sistema de monitorio u observatorio de la violencia, diversos descriptores revelan que los niveles de violencia en el seno de la sociedad argentina han aumentado y que ésta se manifiesta de diversas maneras.

Según el Sistema Nacional de Información Criminal, durante el año 2003 hubo 1.270.725 hechos delictivos registrados. Entre estos, los homicidios dolosos son frecuentes y los robos son violentos.

En el 2003 se registraron 2.876 homicidios dolosos, con una tasa nacional de 7,93 c/100 mil Hbts. (en CABA la tasa es de 5,72 c/100 mil Hbts). El 9% de las víctimas eran menores de 18 años y un 22% entre 25 y 34 años. Un 85% eran hombres. El 63% de los homicidios dolosos en el país se cometieron utilizando un arma de fuego, con un porcentaje casi idéntico en la Ciudad de Buenos Aires (62%). Confirmando esta realidad, datos del Ministerio de Salud de la Nación muestran que en el 2003 se registraron 3.752 muertes por heridas de arma de fuego en todo el país.

El caso de los robos violentos es preocupante. Según encuestas de victimización en Ciudad y Gran Buenos Aires, en el 2003 un 8,3% había sido víctima de un delito cometido con arma de fuego. A su vez, en un 78,2% de los robos con violencia se empleó arma de fuego. Confirmando esta realidad, de los más de 433 mil robos denunciados a nivel nacional, en un 36% se empleó armas (30% arma de fuego y 6% de otro tipo), mientras que en CABA este porcentaje se eleva a un 29% (25% arma de fuego y 4% de otro tipo). Un 2,4% de sucesos tuvo como consecuencia muertes y lesiones.

Otras formas de violencia se han acentuado, en particular en la Provincia de Buenos Aires y CABA: el incremento de la “industria” del secuestro, el crecimiento importante de la violencia juvenil, la consolidación a escala diaria de la protesta social, que acompañan un comportamiento relativamente errático de la política de seguridad, tanto en el nivel nacional como provincial²¹.

²⁰ Durante el 2003 se registran 378.111 robos (excluyendo automóviles y bancos) a nivel nacional, de los cuales 71.723 ocurrió en CABA (18,9%).

²¹ Petrissans, Ricardo América Latina: la Sociedad Sitiada. Los costos humanos, políticos y económicos de la violencia. Montevideo, Uruguay. Instituto Latinoamericano de Análisis del Conflicto, Aguilar. 2005, pág. 55.

Argentina el tercer país latinoamericano, después de Colombia y México, con mayor frecuencia de secuestros. En un 90% esta práctica se concentra en Capital Federal y Gran Buenos Aires²². En casi el 82% corresponden a “secuestro express”. De los 77 casos denunciados en el territorio bonaerense en el 2001, se pasó a 259 en el 2002, 206 en 2003 y 113 en el 2004.

En cuanto a la violencia doméstica, ésta ha cobrado mayor visibilidad, en particular desde que en 1994 se promulgó una Ley de Violencia Familiar. Según una evaluación reciente²³ dicha ley contribuyó a una mayor visibilidad del problema y se iniciaron procesos adecuatorios de las leyes en cada provincia. No obstante, hay pocos datos sobre violencia doméstica y violencia contra las mujeres. No existe un registro nacional unificado de hechos de violencia doméstica. En 20 de las 24 jurisdicciones existen organismos públicos responsables de políticas pertinentes. Falta, sin embargo, más información y una mayor articulación entre agencias, mayor énfasis en la condena social y una mayor garantía de acceso a la justicia para las víctimas de la violencia doméstica.

Las cifras son parciales. En las Comisarías de la Mujer de la Provincia de Buenos Aires, en el 2002 registraron, por ejemplo, más de 30.000 denuncias de violencia familiar. En la Ciudad Autónoma de Buenos Aires, la tasa de denuncias creció un 43,5% entre el 2000 y el 2003, llegando a 43,5 c/100 mil Hbts. (Tabla N° 6: Denuncias por Violencia Familiar, CABA 2000-2003); casi 4.000 mujeres golpeadas fueron atendidas por la Dirección General de la Mujer; hubo 53.869 llamadas a la Línea Violencia Familiar. Sin duda, su tipificación como delito contribuye a un creciente rechazo, lo que en parte explica el aumento de las causas.

La relación entre violencia, alcohol y drogas es alta. Un reciente estudio en hospitales y comisarías en Buenos Aires demostró que el 8% del total de las emergencias generales atendidas en hospitales están vinculadas al consumo de drogas o alcohol. Los varones y los habitantes del conurbano bonaerense son las principales víctimas de los episodios fatales vinculados al consumo de drogas y alcohol. En Argentina mueren 11 personas de entre 16 y 24 años por causas violentas cada día. Los jóvenes son las víctimas más frecuentes de accidentes, crímenes y suicidios²⁴.

La causa de muerte más común asociada al consumo de drogas y alcohol son los accidentes viales. En efecto, en el 2004 los homicidios culposos en accidentes del tránsito tienen una tasa de 9,67 c/100 mil Hbts. a nivel nacional, mientras que en la CABA llegan a la mitad, con una tasa de 4,36 c/100 mil Hbts. por su parte, la tasa de lesiones en accidentes del tránsito llega a 178,45 c/100 mil Hbts y en la CABA casi se duplican, llegando a 320,7 c/100 mil Hbts. En resumen, la tasa de victimización, independiente de las consecuencias, ha tenido un repunte desde el 2001, bordeando la tasa de 300 c/100 mil Hbts. (Tabla N° 7: Hechos y víctimas de accidentes de tránsito, CABA 2000-2004).

Argentina registra uno de los índices mayores del mundo en muertes y lesionados en accidentes de tránsito, pues -más allá de la causa- se estima entre 27 y 33 muertes por día, con un promedio de 28 de muertes por día (cerca de 10.350 por año)²⁵, manteniéndose constante el número de fallecidos desde el 2001²⁶. El 75% de las víctimas mortales son varones y el grupo más afectado son jóvenes entre 15 y 24 años.

²² Ovalles, Eduardo “¿Por qué hay más secuestros?”, en: ¿Crisis de la seguridad? Nueva Mayoría Editorial, Buenos Aires, 2005, pág. 63, 68, 87 y 205.

²³ Birgin, H. y Pastorino, G. 2005. "Violencia contra las mujeres" en *Equipo Latinoamericano de Justicia y Género*. Informe sobre Género y Derechos Humanos. Biblos. Buenos Aires.

²⁴ CEPAL – Comisión Económica para América Latina y el Caribe. Panorama Social de América Latina. Documento Informativo – LC/L 2004, Santiago, Chile, Noviembre 2004.

²⁵ Hay enormes dificultades para acceder a una cifra oficial y definitiva. En Argentina, más allá de la Secretaría de Transporte de la Nación, la Dirección Nacional de Vialidad y el Ministerio de Salud, la estadística oficial fuerza a la interacción de 36 organismos distribuidos a nivel nacional y provincial.

²⁶ Informe “Seguridad Vial en la Argentina”. Informe de la Defensoría del Pueblo de la Nación, Febrero 2006.

Sin embargo, el que la tasa de mortalidad en accidentes de tránsito sea más superior a la tasa de homicidio dolosos no sea un componente de la agenda pública, proporcional a su magnitud, es indicador de la necesidad de reformular las prioridades y urgencias. ¿Por qué sucede esto? No hay una única explicación. Lo concreto es que “las muertes por accidentes” no son percibidos como una amenaza para la seguridad de las personas.

Una situación similar está ocurriendo con la violencia escolar. Un estudio de 2003²⁷, efectuado entre 600 adolescentes que asistían a escuelas porteñas, mostró que un 45% declaró que hubo agresiones dentro de la escuela en forma frecuente; un 17% admitió haber participado en peleas; un 12% alguna vez fue víctima de un hurto en la escuela; un 22,6% oyó de armas y un 13,5% vio armas en su escuela.

También desde la perspectiva del costo humano, hay señales de un mayor nivel de violencia. En la provincia de Buenos Aires, la violencia en los “enfrentamientos policiales” crece en los últimos años. Por ejemplo, entre 1999 y el 2004 murieron 341 miembros de la Policía Federal y de la policía bonaerense, siendo el 2002 el año más violento con 90 policías muertos²⁸. Pero, la violencia también se asocia a la actividad policial en perjuicio de los ciudadanos, como se describe más adelante.

En resumen, junto a los accidentes de tránsito y una actividad criminal más violenta, que tienen un impacto importante en muertes y lesiones, existen otras formas de violencia, como la doméstica, la escolar y la policial, entre otras, que son más o menos visibles dependiendo de la importancia que se le asigne en los medios y los propios actores. En Argentina no hay un enfoque dirigido a la violencia en sí. Esta suele abordarse desde la perspectiva del delito. No hay una estrategia nacional, ni suficiente a nivel provincial, que de cuenta de sus manifestaciones y envergadura. Ella no se circunscribe a los límites urbanos, pero allí se manifiesta con mayores niveles.

Dos hechos adicionales merecen ser destacados: la ausencia de un monitoreo de la violencia y sus distintas manifestaciones, y su ausencia en una agenda de seguridad ciudadana no explícita.

4.2.2.- Tendencias en victimización.

La aplicación de encuestas de victimización en el Gran Buenos Aires y CABA es una práctica desde 1998. En este sentido, el Ministerio de Justicia y Derechos Humanos ha jugado un rol destacado. Sin embargo, no existen datos nacionales y en la actualidad está en duda la realización de futuros estudios²⁹. Hay, por cierto, estudios de instituciones privadas (por ejemplo, Nueva Mayoría www.nuevamayoria.com.ar), cuyas muestras, cobertura y márgenes de error llaman a la prudencia. El país no posee un plan de acción nacional orientado a cubrir esta necesidad para el diseño de políticas públicas. Aquí se da la paradoja de que a mayor necesidad de información sobre criminalidad e inseguridad, menor cantidad de estudios y evaluaciones se realizan por parte del gobierno nacional. A su vez, hay insuficiente información para una adecuada focalización e identificación de prioridades territoriales.

²⁷ Departamento de Investigaciones de la Dirección Nacional de Política Criminal del Ministerio de Justicia, citado por Petrisans, Ricardo América Latina: la Sociedad Sitiada. Los costos humanos, políticos y económicos de la violencia. Montevideo, Uruguay. Instituto Latinoamericano de Análisis del Conflicto, Aguilar. 2005, pág. 172 y 173.

²⁸ Ovalles, Eduardo “Evolución efectivos policiales en actividad muertos por mes”, en: ¿Crisis de la seguridad? Nueva Mayoría Editorial, Buenos Aires, 2005, pág. 195 y ss.

²⁹ Las encuestas de victimización empiezan a aplicarse primero en la Ciudad de Buenos Aires y en el año 2003 llegan a 5 centros urbanos del país. Su alcance limitado no permite dar cifras nacionales. Se debe precisar que, en materia de victimización, se refieren al año anterior, pero en materia de opinión se refieren al año en que se aplicó el estudio. En el 2005 no se realizó una encuesta para medir la victimización en el 2004. Según el Director de Política Criminal, en el 2006 se realizará un estudio para medir la victimización en el 2005.

4.2.2.1.- La victimización por delitos de mayor connotación social.

En el 2003 un estudio con representatividad nacional permite estimar en un 42% la tasa de victimización a nivel de hogares para todo el país (Latinobarómetro 2003). Sin embargo, la victimización por hogar a nivel país y con este nivel de generalidad no es un índice suficientemente útil.

Estudios de victimización aplicados a comienzos de la década destacaban que otras ciudades del país tenían mayores tasas que Buenos Aires. Siguiendo un orden de prevalencia de victimización individual, en el 2000 Mendoza, Rosario (46,1%), Córdoba (37,5%), Gran Buenos Aires (39,9%) y Ciudad de Buenos Aires (39,3%) muestran tasas altas y distintas. Esto ya confirma la necesidad de estrategias de prevención y control diferenciadas, focalizadas y descentralizadas.

Desde el 2000 en CABA y en el Gran Buenos Aires la victimización anual es cercana o superior a un 39% en el período³⁰. Es decir, cada año al menos 1,2 millones de personas han sido víctimas directas de la criminalidad y otras tantas indirectamente afectadas (victimización vicaria) (Tabla N° 8: Tasa de Victimización, CABA y GBA, 1999-2003). Esto ayuda a entender los altos índices de preocupación e inseguridad.

En términos generales, el robo con violencia (promedio 12%), el robo de objetos de vehículos (promedio 7,6%) y los hurtos personales (promedio 6,8%) constituyen los delitos más frecuentes que afectan a los habitantes de la Capital Federal³¹.

Si bien las cifras de victimización muestran cierta estabilidad, como en delitos contra la propiedad (promedio 29%), a su vez, se observan contrastes relevantes, como el aumento de los intentos de robo o hurto en vivienda (crecen un 2,1% entre el 2000 y el 2003) o la reducción del vandalismo de vehículos (disminuye un 2,4% en el mismo período). A lo anterior se agrega que la prevalencia individual en cada año es más elevada en algunos sectores que en otros, con rangos que van desde un 33,3% en las zonas del centro-este y un 35% en el nor-este hasta un 43,2% en el sudeste y 40,3% en el noroeste de la ciudad, demostrando que hay zonas aparentemente más inseguras que otras³². Esto confirma la necesidad de estrategias diferenciadas, según delitos, lugares y perfil de víctimas.

4.2.2.3.- El perfil de las víctimas.

El perfil de las víctimas es un componente importante del debate sobre la inseguridad. El consenso sobre quiénes son las víctimas y el impacto de la victimización es necesario en el diseño de estrategias focalizadas y de las intervenciones en torno a perfiles específicos (Tabla N° 9: Perfil de Victimización, CABA 2000-2003).

³⁰ Aun cuando podría destacarse una reducción de 2,5 puntos porcentuales en el 2003 respecto del año anterior, ésta se encuentra dentro del margen de error de estudio (3,5%).

³¹ Por cierto, el examen de las cifras para el Gran Buenos Aires no muestra tendencias similares. En primer término, no se observa una reducción en la victimización para el 2003. Por el contrario, hay una estabilidad en torno a un 42% de prevalencia individual; cierta estabilidad en la victimización por delitos contra la propiedad (promedio 35%); leve aumento del robo o hurto de vivienda (cerca del 4,5%) la tendencia estable en el vandalismo de vehículos (promedio 4,4%) entre el 2000 y el 2003. En general, el robo con violencia (promedio 12%), el robo o hurto de viviendas, incluyendo los intentos (promedio 10%) y el robo de moto y/o bicicletas (promedio 8,5%) son más frecuentes que los hurtos personales (promedio 4,4%).

³² Las encuestas consignan el lugar de residencia de la víctima, no el lugar de ocurrencia del delito. Es importante destacar aquí que la zonificación de la victimización individual estimada a partir del estudio del 2000 no muestra mayores diferencias al interior de la ciudad, lo que contrasta con lo observado en el 2003. Esto permitiría hipotetizar una progresiva focalización al interior de la ciudad de Buenos Aires y un cambio que merece estudiarse con más detención.

La victimización se reduce según el “nivel económico social” (NES), desde grupos de nivel “alto” (promedio 47,3%) a grupos con menores ingresos o “bajo” (promedio 30%). Pero, también se observa que entre el 2000 y el 2003 aumenta progresivamente en los hogares con niveles de ingreso más bajos, desde un 28% a un 33,3%, mientras que en el Nivel Económico Social Alto, se reduce desde un 47,8% a un 40,4%³³.

La victimización se concentra en segmentos específicos. Según el delito, las tasa de victimización como promedio anual del quinquenio señala a los varones más que a las mujeres (42% y 37%, respectivamente). Esta se reduce, por ejemplo, en la medida que aumenta la edad. Los menores y jóvenes (16 y 29 años (22,4% de la población residente) muestran una prevalencia promedio anual en torno al 46%. Entre los adultos de 30 a 49 años (23,6% de la población) el promedio es de un 42%; entre los adultos de 50 y 65 años (16,3% de la población) es de un 36% y entre los mayores de 65 años alcanza un 24% (17,0% de la población residente).

En síntesis, la victimización se extiende entre los distintos grupos sociales, franjas de edad y en forma casi similar entre varones y mujeres. Esto implica un desafío adicional a las políticas de seguridad, ya que debe focalizarse en algunos grupos más que en otros, por lo cual la oferta pública debiese responder a este imperativo. Un antecedente relevante es que en el 2003 sólo un 2% de las víctimas de robo con violencia en la CABA declara haber recibido apoyo de algún organismo especializado.

Estas cifras confirman tres apreciaciones: i) la reducción en la tasa de denuncia del 2004 no se explicaría por una menor actividad criminal, sino por una menor disposición a denunciar ante los organismos responsables; ii) el despliegue de recursos policiales y la oferta pública está sujeto a las estadísticas policiales, en consecuencia, expuesta a una notable inconsistencia entre la demanda de servicios y la respuesta de los organismos responsables; y iii) es necesario una oferta pública y red asistencial para las víctimas, donde son claves el trato, la información, la orientación, así como el apoyo a través de terapias médicas o psicológicas para las víctimas de delito.

4.2.2.3.- Focalización de los problemas de criminalidad.

El delito no ocurre en “todas partes” o “en cualquier lugar”. La encuesta de victimización del 2003 entrega una radiografía preocupante. El robo con violencia suele ocurrir cerca del hogar (56,3%) en la calle (77%) o en otra parte de la ciudad (27,3%); el hurto de objetos personales suele ocurrir cerca de la casa (46,3%), en otra parte de la ciudad (43,8%); en el colectivo (34,5%); en la calle (33%) o en un lugar público (19%); mientras que las lesiones y amenazas cerca de la calle (47,7%) o en los colectivos (31,8%) (Tabla N° 10: Lugar de ocurrencia de la victimización, CABA 2003).

La estadística muestra diferencias significativas entre la situación nacional y CABA, según se trate de delitos en espacios públicos o privados. Con el tiempo, el espacio público se ha vuelto “peligroso” y genera inseguridad. Esta es una tendencia propia de la criminalidad en una gran urbe (Tabla N° 11: Lugar de ocurrencia delitos contra la propiedad, Argentina y CABA 2003).

En Ciudad de Buenos Aires hay una mayor prevalencia de denuncias por delitos en la vía pública, tanto en hurto y robo. En el 2003 el 18,7% de los delitos contra la propiedad en Argentina (617.807) acontecieron en Buenos Aires (115.338). Sin embargo, mientras a nivel nacional un 49,1% ocurre en la vía pública, en CABA este porcentaje alcanza a 69,9%. A su vez, mientras el 29,3% de los robos y hurtos del país ocurren en domicilios particulares, en Buenos Aires sólo acontece un 8,2%. En otras palabras, en CABA la

³³ Según el anuario estadístico 2004, la CABA presenta una evolución del número de hogares que va desde 1.081.400 hogares en el 2000 a 1.145.200 en el 2003.

criminalidad es más frecuente en los espacios públicos: 1 de cada 4 delitos de robo y hurto ocurre en la vía pública, 1 de cada 8 en los centros comerciales y 1 de cada 20 robos en domicilios particulares³⁴.

En CABA hay tres hechos que merecen destacarse: i) la actividad de criminal es más frecuente en espacios públicos y ocurre con menor intensidad en espacios de acceso público, posiblemente debido al impacto de la proliferación de servicios privados de guardia y vigilancia en los últimos años; ii) las estrategias implementadas no demuestran haber tenido el impacto esperado y declarado (reducir la criminalidad), pues los aumentos en las tasa de denuncia pueden explicarse por una mayor actividad criminal y, escasamente, por el impacto de iniciativas que promueven la denuncia³⁵; y, finalmente, iii) los estudios de victimización y la georeferenciación de los delitos son útiles para graficar la incidencia de la victimización por territorios y sectores de la ciudad. A pesar de que el panorama difiere de año a año, se repiten ciertas áreas por sus elevadas tasas de denuncia. No obstante, como reacción a la escasa o ineficaz vigilancia policial, al Gobierno de la CABA está promoviendo el cierre de áreas verdes, plazas y parques, impulsando un “encapsulamiento” o repliegue y la constitución de “áreas protegidas”, con la consiguiente reducción del “espacio público”.

De este punto de vista, una interrogante fundamental apunta entonces a la eficacia de la fuerza policial en la prevención y contención de la actividad criminal en los espacios públicos y, eventualmente, el rol subsidiarios de los servicios de vigilancia y guardias privados en los espacios de acceso público, confirmando la necesidad de desarrollar estrategias de prevención situacional diferenciadas y focalizadas, así como a la implementación de estudios y evaluaciones para medir el verdadero impacto de iniciativas de prevención y control que se han llevado a cabo. Al respecto, no hay información pública, de tal forma que no hay inteligencia colectiva, ni gestión de la información y gestión de conocimiento.

4.2.2.4.- La cifra negra.

La elevada cifra negra confirma que las tasas de denuncia en Argentina y CABA sólo reflejan una parcialidad de la realidad criminal, pues la “no denuncia” es significativa y, más aún, no disminuye en el quinquenio (Tabla N° 12: Evolución de la no-denuncia “Cifra Negra”, CABA 1997-2003). Aquí se deben considerar dos aspectos: su variación según delito y las razones para no denunciar.

La evolución de la cifra negra en la CABA entre el 2000 y el 2003 no muestra una reducción. Por el contrario, muestra un leve aumento entre un 73% a un 75%³⁶, alcanzando en delitos tales como robo con violencia entre un 65% y un 70%; hurto y tentativa de hurto en vivienda un 68%; lesiones y amenazas en torno a 78% y hurtos personales entre un 80% y 85%. Los delitos menos denunciados son la corrupción y las ofensas sexuales (ambos en torno a un 90%). (Tabla N° 13: Cifra Negra según delito, CABA 2000-2003).

En general, dependiendo del delito, un porcentaje importante de las víctimas no denuncia el incidente, ya sea porque “la pérdida no era suficientemente seria” (entre un 18 y un 19%), “lo solucionó la víctima misma o su familia”, o bien por la imagen de la policía. Este componente es el más relevante de todos, puesto que las alternativas “la policía no podía haber hecho nada” o “no hubiese hecho nada” sumadas, que interpelan visiones sobre eficacia e interés, crecen de un 41% a un 44,1%, entre el 2000 y el 2003,

³⁴ El Sistema Unificado de Registros Criminales (SURC) muestra, por ejemplo, que de un total de 6.811 sucesos en septiembre del 2004 un 77% ocurre en la vía pública, seguido de centros comerciales y otros. Planilla de Totales de Denuncias por Comisaría y por Tipo de Delito, CABA. Fuente: SURC - Sistema Unificado de Registros Criminales, Ministerio de Justicia, Seguridad y DD. HH

³⁵ El hecho de que ni la cifra negra ni la victimización se reduzca entre el 2000 y el 2003 son pruebas irrefutables. No hay señales, por lo demás, de esfuerzos por promover las denuncias y reducir la cifra negra.

³⁶ Esta tendencia al aumento se registra, sin embargo, desde 1999 cuando alcanzó un 69% en la CABA

respectivamente. Por su parte, ratificando la idea de que el rol de la policía es un factor clave, un 4,9% no denunció por miedo a la policía y otro 4,8% no lo habría hecho porque la policía estaba involucrada en el delito (Tabla N° 14: Razones para no denunciar, CABA 2000-2003). En este sentido, aquí se confirma la relevancia del rol e imagen de la policía en el marco de una política de seguridad ciudadana.

4.2.2.5.- Inseguridad y temor.

Como en otros países, la inclusión de los temas de inseguridad y temor en el debate público en Argentina es relativamente reciente. Reacciones de alarma pública, derivadas de sucesos policiales de alta connotación, contribuyen a su posicionamiento y a un cambio en la forma que entender los problemas de inseguridad -abriéndose a la inseguridad subjetiva³⁷. No obstante, esto no significa que esta dimensión se haya instalado definitivamente en la agenda pública y técnica de las autoridades y organismos responsables. En la práctica, en la actualidad no hay una respuesta, ni a nivel nacional ni provincial, acorde a la naturaleza y envergadura de las situaciones y “representaciones sociales” que aquí se describen.

En el 2003, notando este vacío, una entidad privada comenzó el monitoreo de un “Índice de Seguridad Ciudadana” (ISC)³⁸. Los estudios mensuales de este índice, y sus respectivos subíndices, muestran que en Buenos Aires se ubica en torno a un 34,5% promedio en las nueve mediciones del 2004, donde un 100% representa el valor máximo de sensación de seguridad.

Los datos de septiembre del 2004 muestran la gravedad que representa el problema de la inseguridad en la ciudad: para el 96% de los entrevistados la inseguridad en Buenos Aires es un problema grave o muy grave, sólo un 4% considera que es poco o nada grave. El 60% opina que en el último año la inseguridad aumentó, sólo el 8% sostiene que disminuyó. El 62% de los entrevistados manifestó que se sentía poco o nada seguro viviendo en Buenos Aires. Un 46% dice sentirse más inseguro que el año pasado.

Complementando lo señalado, el estudio de la Dirección Nacional de Política Criminal del 2004 revela que el 84% de las personas en CABA estima alta la probabilidad de que será víctima de un delito. Esta creencia aumenta según la edad y el nivel económico social (Tabla N° 15: Sensación de inseguridad: Considera probable o muy probable que será víctima de la delincuencia, CABA 2000-2004). A esto se agrega que, 1 de cada 2 personas (53,9%) califica el barrio donde vive como “poco seguro o nada seguro”; 2 de cada 3 se sienten inseguros cuando están solos en su barrio de noche (66,1%); 1 de cada 5 (22,5%) se siente inseguro cuando están sólo en su casa de noche.

Estas opiniones no sólo permiten afirmar que, en general, el espacio público es percibido como más inseguro y peligroso, sino que las percepciones discurren casi independientemente de la evolución de la victimización. En efecto, mientras en el 2003 la victimización en la CABA se reduce, la percepción de probabilidad de ser víctima de algún delito se eleva. Ese mismo año se eleva la cifra negra o no denuncia (77,5%) y, a su vez, un 60% de los encuestados no había vivido una situación de riesgo o peligro provocada por la delincuencia (victimización). En consecuencia, esta comparación enseña que la percepción de probabilidad de ser víctima no se relaciona directamente con experiencias traumáticas previas derivadas de la criminalidad y confirma la necesidad de acciones orientadas a contener la

³⁷ Ver, por ejemplo, Burzaco, Eugenio “La nueva inseguridad en el nuevo paisaje social”, en: Mano Justa. Una reflexión sobre la inseguridad pública y una propuesta para superar la crisis. Editorial El Ateneo, Buenos Aires, 2004. págs. 79 y ss; y Ovalles, Eduardo “La sensación de inseguridad”, en: ¿Crisis de la seguridad? Nueva Mayoría Editorial, Buenos Aires, 2005, pág. 60 y ss.

³⁸ Es un indicador creado por Catterberg y Asociados, con el objetivo de desarrollar una metodología sistemática y sólida que permita observar la evolución de la situación de la sociedad en relación a la seguridad y posibilita, además, a la opinión pública, a los medios de comunicación y a los dirigentes políticos y sociales contar con una herramienta confiable de monitoreo y control.

inseguridad y el temor, como estrategia independiente, pero complementaria, de esfuerzos dirigidos a reducir la acción criminal y la violencia.

4.2.2.6.- Reacciones ante la delincuencia y la inseguridad.

Ciertamente el clima de opinión sobre la criminalidad y la violencia muestra un correlato con las percepciones- evaluaciones y promueven, además, cambios de conductas y/o la adopción de medidas preventivas.

Por un lado, entre las más inadvertidas se encuentran las “conductas evitativas”. Al respecto, la encuesta de Catterberg, de septiembre del 2004, mostró que el 61% en CABA había cambiado sus hábitos de vida en el último año (salir menos a la noche, no caminar por ciertas zonas, poner rejas o alarma en sus casas, etc.) por temor a ser víctima de algún delito. Un 65%, según otro estudio, habría modificado sus hábitos en el Gran Buenos Aires³⁹.

Por el otro, la industria de la seguridad y la privatización de las respuestas ante ella, en reemplazo a la respuesta del Estado, ocupan un rol destacado. En el 2004, por ejemplo, un 72% de los encuestados en la CABA afirma poseer mecanismos para prevenir y protegerse de la delincuencia: un 24,1% posee rejas en ventanas o puertas (en GBA 45,6%); un 19,5% informa de cerraduras especiales en las puertas (en GBA 14,6%); un 11,8% tiene alarmas (en GBA 10,8%); un 7,8% posee perros guardianes (en GBA 8%); mientras que un 0,8% declara mantener acuerdos informales con sus vecinos (en GBA 0,6%), un 4,7% informa tener un cuidador o guardia de seguridad (en GBA 0,4%); y, un 0,5% cámaras de televisión (en GBA 0,1%).

Otra conducta emergente es el acceso y disponibilidad de armas de fuego para defenderse. La encuesta de victimización del año 2000 señala un 11% de hogares con arma de fuego en el país (5 ciudades). Es decir, un arma cada 9 hogares. En CABA, por su parte, en promedio en un 9% de los hogares existe un arma de fuego (9,5% en el 2001; 8,8% en el 2004). Pero, si se consideran los hogares de Ciudad y Gran Buenos Aires, el porcentaje de hogares que tiene un arma de fuego se eleva a un 12,2%, según la encuesta del 2004. Es muy probable, no obstante lo señalado, que los porcentajes reales sean más altos que los que aquí se consignan⁴⁰.

En este contexto, hay dos hechos preocupantes: i) que el porcentaje de encuestados que señala tener un arma de fuego para prevenir y protegerse de la delincuencia crece progresivamente de un 29,6% a un 45,1%; y, ii) que el porcentaje de quienes señalan que es correcto tener armas de fuego también crece (desde un 43,9% a un 47,4% entre el 2000 y el 2004).

Estas cifras difieren y no son consistentes con las estimaciones del Registro Nacional de Armas, confirmando una vez más que las encuestas suelen aportar una imagen que contrasta con las estimaciones oficiales. En Argentina el número armas registradas en el 2004 asciende a 133.912 armas de fuego –de uso civil y condicional- en poder de Usuarios Colectivos y 989.147 armas en manos de Usuarios Individuales, totalizando 1.123.059⁴¹. Existen 635.822 personas autorizadas como legítimos usuarios de armas de fuego (96,4% son varones). Es decir, se trata de un 2,73% de la población del país mayor de 20 años. La

³⁹ Encuesta Nueva Mayoría, julio de 2004, 1100 casos.

⁴⁰ La cifra negra puede ser significativa, debido a la probable negación ante la consulta de la existencia de éstas en un hogar, por cuanto la no inscripción de armas o su compra en un mercado informal es penado por ley. A ello se agrega que, en el caso de la CABA, y más allá del rechazo a contestar la consulta (3,3% en el 2002, 2,5% en el 2003 y 2,9% en el 2004), se debe considerar el margen de error de las encuestas que no es inferior a 3,5%.

⁴¹ “Informe Preliminar sobre Datos oficiales existentes en materia de Armas de Fuego”. Dirección Nacional de Política criminal del Ministerio de Justicia y Derechos Humanos.

provincia de Buenos Aires es la que tiene mayor cantidad de usuarios registrados, con un porcentaje del 46% sobre el total de personas autorizadas del país; mientras que en segundo lugar se ubica la Capital Federal (14%)⁴².

En resumen, más allá de la parcialidad de ciertas cifras, hay evidencias de un mayor número de armas en circulación en la población, derivado de una “mayor legitimidad” en la posesión de armas para auto-defensa, y la posibilidad cierta de una gran cantidad de armas no registradas. Estudios cualitativos⁴³ sobre delincuencia juvenil muestran la gran facilidad de acceso a armas de calibre pesado y la existencia de circuitos ilegales de compra y venta de armas. Sin duda, el tema de la circulación de armas es una cuestión central para la seguridad ciudadana y no parece haber políticas que tiendan a su control. En este contexto, llama la atención el relajamiento de las normas para el uso de las armas que se produjo en el 2003, cuando el Director Nacional del Registro Nacional de Armas (RENAR) dejó sin efecto la disposición 187/02 que establecía la acreditación de un correcto estado de salud psico-social y de idoneidad por parte del requirente. Esto implica una mayor dificultad de control de armas.

La victimización y el temor tienen consecuencias directas e indirectas. Entre las últimas destacan reacciones y conductas que en gran medida reflejan un grado importante de insatisfacción y falta de confianza en el sistema y el rol de las instituciones. Ello acelera un cuadro de privatización de las expectativas y de repuesta individual, donde el nivel económico de los hogares es determinante en cuanto la mayoría de estas medidas implican un gasto/costo. En Argentina, sin embargo, no hay estudios sobre el costo económico del delito.

4.2.3.- Perfil de personas en conflicto con la justicia.

La principal respuesta a la criminalidad en la sociedad argentina es el control punitivo. En este contexto, existen dos campos de actuación a examinar: por un lado, la actividad policial de prevención y control (detenidos)⁴⁴ y, por el otro, la actividad judicial y penitenciaria (procesados y condenados).

4.2.3.1.- Detenidos.

Casi no existe información pública sobre esta materia. Ni la cantidad de funcionarios policiales ni las cifras de detenidos son claras. En Argentina la fuerza pública está compuesta por diversos organismos. Cada provincia cuenta con, a lo menos, una fuerza. Ellas dependen, casi en su totalidad, del Poder Ejecutivo provincial a través de su Ministro o Secretario de Gobierno y/o Seguridad. A estas policías, se le suma la Policía Federal Argentina, dependiente del gobierno federal. En este esquema, las policías argentinas ejercen funciones de policía de seguridad y judicial. En conjunto, estas fuerzas policiales están integradas por alrededor de 170.000 funcionarios.

En términos generales, en el 2003 la relación “habitantes por policía” en el país es cercana a 223; mientras que la tasa de policía c/ 100 mil habitantes es de alrededor de 449.⁴⁵ En la Provincia de Buenos Aires, por su

⁴² Para el conjunto de la CABA y GBA, según la clasificación de la encuesta del 2004, un 14,7% es para cazar, un 5,2% para tiro al blanco (deporte); un 4,5% para colección, un 49,3% para protección y defensa; un 12,2% pertenece a fuerzas de seguridad; y un 12,8% afirmar que el arma siempre estuvo en la casa.

⁴³ Kessler, G. 2004. Sociología del delito amateur. Buenos Aires. Paidós.

⁴⁴ Sin embargo, hay que advertir que no se estima que la eficacia de la acción policial pueda medirse directamente por el número de detenidos. Los parámetros correctos se derivan tanto de la tasa de esclarecimiento como de un proceder eficiente.

⁴⁵ La dotación de la Policía Federal es de 30.597. Se estima que un 20% cumple labores administrativas y que el 84% de sus funcionarios en actividad se ubican en la Provincia de Buenos Aires. A esto se agrega, además, que otros 45.139 se desempeñan en las Policías de la Provincia de Buenos Aires.

parte, las tasas son superiores: hay 203 habitantes por policía y 491,5 policías c/ 100 mil habitantes, pues se agrega la dotación de la fuerza provincial.

Respecto de su distribución espacial, se ha señalado que existe una inequidad en la distribución de las fuerzas policiales, pues siendo el conurbano bonaerense el territorio que presenta mayores tasas de denuncia y mayor cantidad de hechos violentos por habitante, la relación habitantes policía es la más deficitaria. El problema radicaría en las funciones que esta policía realiza. Sólo un 36% se abocaría a labores de prevención, la dotación restante se ocupa de custodia y guardia (33%), labores administrativas, conducción e instrucción de sumarios (21%), entre otras tareas (10%)⁴⁶.

La ausencia de un registro centralizado y de acceso público impide un estudio sobre la eficacia e impacto del control policial y la relación detención/policía a nivel provincial y unidades político-administrativas más pequeñas. Hay, además, distorsiones habituales –como mantener detenidos en cuarteles policiales– que restringen las conclusiones. Algunas cifras pueden ayudar a formar una opinión. Por ejemplo, se ha señalado que en el 2000 ya eran 15.000 las plazas correspondientes a personas detenidas en comisarías o dependencias de otras fuerzas de seguridad⁴⁷ y no en centros penitenciarios.

Otra consecuencia de la falta de información pública es la dificultad para cubrir vacíos técnicos para aclarar interrogantes fundamentales. Ejemplos de lo señalado son los dos temas más debatidos: la relación entre droga y delincuencia y el presunto descenso de la edad media de los delincuentes.

En el primer caso, respecto de la relación entre drogadicción y criminalidad, hay dos datos reveladores: un 35,8% de los detenidos en comisarías mostró “indicios de uso indebido de drogas” y un 41,8% de los presos opinó que el consumo de drogas tuvo relación con la pérdida de su libertad, según un estudio por la Subsecretaría de Atención de las Adicciones y el Ministerio de Seguridad de Buenos Aires (2004)

En el segundo caso, como en otros países, la mayor parte de los delitos contra la propiedad son protagonizados por jóvenes y menores. En Argentina, la estadística oficial muestra que en el 2003 un 44,9% de los detenidos en el país y un 38,6% de los detenidos por delitos contra la propiedad en CABA eran menores de 18 años. En materia de robos y hurtos, la información del 2003 sobre el perfil de las personas inculpadas⁴⁸ enseña que mientras a nivel nacional se trata de 91,7% de varones en CABA el porcentaje es inferior (84,9%) y que un 22% versus un 19% eran menores de 18 años (un 22% tenía entre 18 y 21 años).

A nivel nacional, el mayor porcentaje de menores detenidos se asocia al hurto (23,4%) mientras que en CABA está vinculado al robo de vehículos (21,6%). Un estudio del 2000 reveló que 78% carecía de antecedentes penales previos (Tabla N° 16: Perfil de inculpados por delitos contra la propiedad, Argentina y CABA 2003)⁴⁹.

Es importante consignar que un aumento de menores de 18 años detenidos no autoriza a concluir taxativamente el descenso en la edad media de quienes delinquen o, dicho de otro modo, un reemplazo de los mayores por nuevas generaciones. Esto es indicativo sólo de una mayor ocupación de la fuerza policial con este grupo, independientemente de si en el origen se esto se encuentra en un prejuicio o no

⁴⁶ Ovalles, Eduardo “La inadecuada distribución de las fuerzas policiales”, en: ¿Crisis de la seguridad? Nueva Mayoría Editorial, Buenos Aires, 2005, pág. 106 y ss.

⁴⁷ Petrone, Daniel Cárceles Sanas y Limpias, Junio de 2004. 106 págs.

⁴⁸ Dirección Nacional de Política Criminal; Reporte Anual del Sistema de Alerta Temprana. Delitos contra la propiedad. Total país - Año 2003.

⁴⁹ Investigación sobre Menores Infractores de la Dirección Nacional de Política Criminal (2000). El estudio muestra, además, que un 69% del total no supera la educación primaria y sólo el 1% había completado la secundaria, aunque en el momento de participar en el hecho delictivo por el cual son imputados el 58% declaraba encontrarse asistiendo a la escuela.

(“potenciales delincuentes”). Si para ciertos análisis hay evidencia de una mayor proporción de jóvenes que delinquen, otros interpretan esto como resultado de un mayor encarnizamiento del poder judicial y policial contra la juventud.

No obstante, no es posible hoy despejar la duda sobre la real participación de menores. La información pública en esta materia no es suficiente.

4.2.3.2.- Población Penitenciaria.

Las labores de custodia y rehabilitación son responsabilidad del Servicio Penitenciario Federal (SPF), que administra 28 cárceles y 10 Alcaldías, y de los servicios penitenciarios provinciales de Buenos Aires; Córdoba; Santa Fe; Corrientes; Entre Ríos; Salta; Jujuy; La Rioja; Catamarca; San Luis; San Juan; Neuquén; Mendoza y Misiones⁵⁰. No hay una política penitenciaria única, sino una gestión diferenciada por instituciones ubicadas bajo competencias jurídicas y políticas diferentes. En la actualidad se cuenta sólo con algunos datos de los servicios provinciales⁵¹.

En general, en el país la población penal ha crecido a un ritmo promedio cercano a 9% anual, entre el 2000 y el 2004, acumulando un crecimiento de un 36,2% en cinco años. La tasa de la población reclusa ha variado desde 103,4 a 142,5 c/100 mil Hbts (+38,4%). En igual período, en la Provincia de Buenos Aires la variación de la tasa es aún mayor (50,9%), llegando a 161,4 c/100 mil Hbts, y su incidencia sobre el total nacional se eleva desde un 39,6% en el 2000 a un 46% en el 2004 (Tabla N° 17: Evolución de la Población Penitenciaria Argentina y Prov. de Buenos Aires 2000-2004).

Una de las principales causas de la sobrepoblación penitenciaria es el alto porcentaje de personas privadas de su libertad de manera preventiva, es decir, sin sentencia firme (59,1% en el 2004). Esto revela no sólo una mayor actividad, sino también un enfoque que recurre más a la reclusión penal como solución. A nivel nacional el porcentaje de condenados crece de un 34,6% en el 2003 a un 39,2% en el 2004 (21.341 casos), siendo un 59,1% el porcentaje de procesados/imputados (32.199 personas) (Tabla N° 18: Situación legal de la Población Penitenciaria Argentina y Prov. de Buenos Aires y CABA 2003-2004).

Según el tipo de delito, sobre un 50% de la población reclusa se debe a delitos contra la propiedad; cerca de un 11% por homicidios dolosos; un 7% por delitos de drogas; y, un 5% por violación (Tabla N° 19: Población en prisión por delitos, Argentina 2002-2003).

El perfil de la población se caracteriza por un 0,1% menor de 18 años⁵², un 70% menor de 35 años (el 30% tiene entre 18 a 24 años y el 40% entre 25 y 34 años), un 95% son hombres, un 25,8% tiene educación primaria incompleta y un 10,9% educación secundaria completa. Un 50% no tenía oficio al

⁵⁰ Las dependencias que integran el Sistema Penitenciario Federal deberían albergar, en principio, a las personas procesadas o condenadas por delitos de competencia federal, y por delitos de competencia de la justicia ordinaria ocurridos en la Ciudad de Buenos Aires. Por su parte, los sistemas penitenciarios provinciales deberían alojar a los detenidos por delitos comunes ocurridos en el ámbito provincial.

⁵¹ El Sistema Nacional de Estadísticas sobre Ejecución de la Pena (SNEEP) fue implementado en el año 2002 por la Dirección Nacional de Política Criminal con el fin de contar con información periódica y uniforme acerca de la población penal privada de libertad en la República Argentina. “Informe sobre Población Penal Femenina 2003”. Dirección Nacional de Política Criminal. Subsecretaría de Política Criminal. Ministerio de Justicia y Derechos Humanos.

⁵² Existe poca información sobre menores reclusos. Como aproximación a la materia se sugiere: Miguéz, Daniel y Ángeles González, “Estado como palimpsesto. Control social, anomia y particularismo en el sistema penal de menores de la Provincia de Buenos Aires, una aproximación etnográfica”. En: Heridas Urbanas: violencia delictiva y transformaciones sociales en los noventa. Alejandro Isla y Daniel Miguéz (Comp.). Editorial de las ciencias / FLACSO, Buenos Aires, 2003. págs.157-208

momento de su reclusión. Sobre un total de 41.524, un 63,6% ingresó en los últimos 5 años (2000-2004) y un 25,8 en el año 2004. Del total de condenados (21.341), un 25,8% es reincidente⁵³.

Estas cifras deben analizarse, sin embargo, teniendo también a la vista los graves problemas que se observan en el sistema penitenciario: el drástico aumento del número de reclusos en los últimos años, las condiciones de vida y la creciente sobrepoblación de las cárceles argentinas.

En general, destaca la sobrepoblación en los lugares destinados a alojamiento de presos y el déficit de infraestructura⁵⁴. En el 2002 la sobrepoblación alcanzaba a un 17,7%, mientras que en el 2004 llega a 14,5%⁵⁵. El hacinamiento ha derivado en el alojamiento de personas en establecimientos de la Gendarmería Nacional o policías provinciales e incluso en contenedores. En el 2004 el 20% de los internos de la Provincia de Buenos Aires se encontraba recluido en comisarías.

En la Provincia de Buenos Aires las detenciones en comisarías se incrementaron progresivamente desde la sanción de la ley 12.405 en marzo de 2000, que restringió las condiciones de excarcelación provocando el colapso del sistema penitenciario en general. El problema se acrecentó hasta superar las 7 mil personas en 2002 y sólo disminuyó a 4.979 en diciembre del 2003 gracias a la construcción de dos nuevas unidades penitenciarias en la provincia. A pesar de ello, según el Centro de Operaciones Policiales de la Policía Bonaerense, a comienzos del 2004, la sobrepoblación en recintos policiales es cercana al 52%.

Particularmente preocupante han resultado las condiciones de vida de la población recluida. Existen informaciones y acusaciones que demuestran malos tratos, abuso y condiciones de habitabilidad infrahumanas. Esto ha derivado, en el marco de la Ley de Emergencia, en un proceso de revisión, por ejemplo, y la destitución en febrero de 2006 de 71 funcionarios del Servicio Penitenciario Bonaerense por malos tratos, tortura o corrupción.

Otro problema es la reincidencia. El mayor número de reincidentes se explica, entre otros factores, por los escasos esfuerzos en materia de rehabilitación. En otras palabras, el sistema penitenciario no es capaz de responder a un perfil criminológico que exige respuestas especializadas y la generación de oportunidades de reinserción. El perfil de la población recluida muestra una preponderancia de hombres, jóvenes, de

⁵³ El perfil de los reclusos por robo para el año 2003 muestra que el 40% corresponden a la franja de edad de 18 a 24 años y el 41% entre 25 y 34 años. Aparece una población muy joven, ya que el 80% son menores de 35 años. El 96,8% son hombres y el 98% argentinos. Un 70,1% de solteros, 8,7% de casados y un 18,6% unidos de hecho. En cuanto al nivel de instrucción escolar alcanzado, el 51% posee instrucción primaria completa y sólo un 2,8% secundaria completa. En cuanto a la situación ocupacional, el 15,7% estaba trabajado a tiempo completo en el momento del ingreso, 45% trabajador a tiempo parcial y 37,1% desocupado. En cuanto a la reincidencia, sobre el total de condenados, primarios eran el 61,7 % y reincidente el 26,1%. Este perfil difiere significativamente de mujeres privadas de libertad: El 60% de las mujeres detenidos en las unidades de todo el país al 31 de diciembre del año 2003 estaban procesadas por la comisión de un delito pero aun no tenían una sentencia condenatoria; el 63 % de las detenidas tenían entre 25 y 44 años de edad; en el 63% de los casos se trata de solteras; el 68% de las detenidas tenía formación primaria o menor; el 70% de las detenidas estaba desocupada al momento de ingresar al establecimiento, mientras que el 20% tenía un trabajo de tiempo parcial; el 26% de las detenidas había participado en algún programa de capacitación laboral y el 52% de un programa educativo durante el año 2003; el 17% de las detenidas fue lesionada en el ámbito del establecimiento de detención durante el año estudiado; el 78% de las condenadas no eran reincidentes; la mayor parte de las mujeres privadas de libertad se encontraban acusadas o condenadas, principalmente, por violación a la ley de estupefacientes o por comisión de robos. Fuente: Sistema Nacional de Estadísticas sobre Ejecución de la Pena/SNEEP, Informe Año 2003, Dirección Nacional de Política Criminal. Disponible en: www.policrim.gov.ar

⁵⁴ Esta realidad es difícil de abordar, pues recién desde el 2003 hay un organismo que centraliza la información (Secretaría de Asuntos Penitenciarios del Ministerio de Justicia y Derechos Humanos de la Nación). Hasta el 2001 las provincias no suministraban informes de la situación real del estado de sus unidades, personal, programas e internos.

⁵⁵ Dirección Nacional de Política Criminal; "Estadísticas penitenciarias en la Argentina. Informe preliminar del Sistema Nacional de Estadísticas sobre Ejecución de la Pena", sin fecha. (Diciembre de 2002); Sistema Nacional de Estadísticas sobre Ejecución de la Pena -SNEEP- Año 2004, Informe del Total de la República Argentina. Dirección Nacional de Política Criminal - Subsecretaría de Política Criminal, Ministerio De Justicia Y Derechos Humanos

niveles socioeconómicos bajos, sin oficio y con problemas de drogadicción. Sin embargo, no hay una respuesta desde el Estado consistente con esta realidad⁵⁶.

En síntesis, alta reincidencia, elevada sobrepoblación y escasa rehabilitación, más allá de condiciones de vida precarias (el precio convenido entre los servicios penitenciarios suele rondar los 20 pesos diarios por detenido) y malos tratos⁵⁷ son términos que describen tendencias preocupantes en materia carcelaria. La paradoja es que nadie desconoce que el ciclo delictivo no termina en la cárcel, sino que con la correcta rehabilitación y reinserción social de la persona. Obviamente, urge un debate sobre el rol rehabilitador de la prisión, los derechos de la población privada de libertad y la eficacia de la intervención del Estado en esta materia.

4. 3.- Marco jurídico e institucional de la seguridad ciudadana.

Desde un punto de vista jurídico, no existe una ley relativa a la “seguridad ciudadana” que estructure, defina facultades, funciones y obligaciones de las instituciones del sector. Los conceptos dominantes son “seguridad interior” y “seguridad pública”, cristalizado en la Ley de Seguridad Interior N° 24.059 de 1992⁵⁸. Allí se establecen las bases jurídicas, orgánicas y funcionales, para determinar las políticas, así como planificar, coordinar, dirigir, controlar y apoyar el “esfuerzo nacional de policía”.

A nivel central, en el poder ejecutivo la principal autoridad en el campo de la seguridad de las personas es el **Ministerio del Interior** de la Nación. Otra entidad directamente relacionada es el **Ministerio de Justicia y Derechos Humanos** de la Nación.

El **Ministerio del Interior** tiene, entre sus competencias, la función de conducir la política de policía en sus diferentes niveles y formular la política de seguridad interior, la doctrina y planes, y conducir las acciones tendientes a garantizar un adecuado nivel de seguridad interior, con el asesoramiento del Consejo de Seguridad Interior; dirigir y coordinar, a su vez, la actividad de los órganos de información e inteligencia de la Policía Federal Argentina, como también de los pertenecientes a Gendarmería Nacional y Prefectura Naval Argentina.

El órgano de ejecución del Ministerio del Interior es la **Secretaría de Seguridad Interior**, principal repartición que le compete, entre otras tareas, asistir al Ministro en todo lo vinculado a la seguridad interior, mediante la formulación de objetivos y políticas tendientes a preservar la libertad, la vida y el patrimonio de los habitantes, sus derechos y garantías; el trabajo con la Policía Federal y supervisar el accionar individual o de conjunto de las Fuerzas de Seguridad y Policiales. Se ocupa de la preservación de la seguridad de las áreas y zonas de frontera y ejerce la presidencia de la Comisión Nacional de Zonas de

⁵⁶ Por ejemplo, un estudio del Servicio Penitenciario de Buenos Aires reveló que la asociación entre el delito y la droga en el ámbito provincial es significativa: el 55% de los internos en cárceles es adicto (10.430 internos reconocieron el uso de drogas). Además, el 74,4% admitió haber consumido marihuana y el 58,6%, cocaína. Según ese informe, el 77% inició su consumo entre los 6 y los 17 años. La encuesta demostró, además, que el 27,8% pasó por la clásica trilogía de cocaína, alcohol y marihuana, mientras que el 24,9% sumó además el uso de psicofármacos. Subsecretaría de Atención de las Adicciones y el Ministerio de Seguridad de Buenos Aires (Dic. 2004)

⁵⁷ Además de 139 muertes, durante el 2003 se registraron 3.399 lesiones -a razón de 9 por día- en episodios de distinto carácter ocurridos en unidades del Servicio Penitenciario Bonaerense. Muchas de estas lesiones son producto de malos tratos. Sólo durante el primer semestre de 2004, se asentaron 437 nuevas denuncias en el Registro de Denuncias de la Suprema Corte de Justicia de la Provincia de Buenos Aires, lo que suma un total de 3.914 hechos denunciados desde la creación del Registro en septiembre de 2000.

⁵⁸ La Ley N° 24.059 de 1992 fija una diferencia entre seguridad interior y defensa nacional, excluyendo a las Fuerzas Armadas de la definición e implementación de políticas de seguridad, y limita su intervención a situaciones sumamente excepcionales, por decisión expresa del Presidente de la Nación y previa declaración del “estado de sitio”. Determina las situaciones en las cuales, fuera de la jurisdicción federal, podrán emplearse a las fuerzas de seguridad y policiales nacionales a requerimiento de los gobernadores de cada provincia, entre otras materias.

Seguridad, asistiendo al Ministro en la producción de inteligencia e información. La Secretaría de Seguridad Interior cuenta en su estructura con una **Subsecretaría de Seguridad en los Espectáculos Futbolísticos**, un Centro de Planeamiento y Control y una Dirección Nacional de Inteligencia Criminal, entre otras reparticiones.

También dependiendo del Ministerio del Interior existen otras dos instancias, que actúan particularmente ante ciertas coyunturas socio-políticas: el **Consejo de Seguridad Interior** y el **Comité de Crisis**⁵⁹. El primero asesora al Ministro del Interior y trabaja estrechamente con la Secretaría de Seguridad Interior en la elaboración de políticas y acciones tendientes a incrementar la capacitación profesional de los recursos humanos del sistema, tendiendo a la integración y economía de los esfuerzos del sistema educativo policial. Sin embargo, más allá de su ejercicio permanente, tal Consejo –constituido en 1992, se reúne una sola vez al año y recién en el 2003 logró la integración de las 23 provincias y CABA. La última reunión tuvo lugar en diciembre del 2004 y la próxima tendría lugar en marzo del 2006⁶⁰.

Del Ministerio del Interior dependen, además, cuatro fuerzas policiales: la **Policía Federal Argentina**, la **Gendarmería Nacional**⁶¹, la **Prefectura Naval Argentina**⁶² y **Policía de Seguridad Aeroportuaria**, recientemente creada.

En este contexto, la más relevante es la **Policía Federal Argentina**⁶³. Se trata de una institución armada que en el desempeño de su función judicial actúa como auxiliar de la Justicia Nacional Ordinaria en la investigación de los delitos comunes y locales cometidos en la Ciudad de Buenos Aires. Asimismo, actúa a través de sus distintas delegaciones y servicios especializados, tanto en la Ciudad de Buenos Aires como en el interior del país, como auxiliar de la Justicia Federal. Pese a que tiene jurisdicción sobre todo el territorio nacional, la mayor de sus recursos se concentra en la Ciudad de Buenos Aires, en la cual se desempeña el 84% de sus funcionarios en actividad.

En relación a las demás fuerzas policiales, cabe señalar que originalmente éstas no habían tenido una incidencia directa. Sin embargo, en los últimos años se observa una transición importante. Las modificaciones son una consecuencia de desplazamientos funcionales que generó un cambio estructural del escenario de seguridad interior a partir de una serie de leyes y decretos del Poder Ejecutivo Nacional. En una primera fase, la intervención de Prefectura y Gendarmería fue planteada en situaciones puntuales de desborde social. Luego, su presencia se prolongó a funciones de custodia de edificios públicos y lugares estratégicos (el primer paso fue el reemplazo de la policía en la custodia de instituciones judías e islámicas). Hacia mediados de 2002, se estableció el “sistema combinado” de carácter estable, con la intervención coordinada de las policías Federal y Bonaerense, Gendarmería y Prefectura. Este accionar

⁵⁹ El **Comité de Crisis** es creado en la ley de Seguridad Interior de 1992 y se reúne sólo al producirse una situación en alguna provincia. La última vez que se convocó fue en julio de 2003, a solicitud del gobernador de la provincia de Buenos Aires y por el lapso de 180 días. A raíz de la muerte de un policía en Santa Cruz el Ministro del Interior convocó a una sesión especial en Febrero del 2006.

⁶⁰ El 21 de diciembre de 2004, el actual Ministro del Interior, Aníbal Fernández, presidió el Consejo de Seguridad Interior que se llevó a cabo en la ciudad de Córdoba donde *por primera vez* se reunieron los representantes de seguridad de las 24 provincias argentinas. El Consejo es el resultado de los encuentros que el Ministro mantuvo con las diferentes regiones del país para analizar temáticas referidas a la seguridad y organizar con los responsables de los distritos un mapa del delito a nivel nacional. La intención era avanzar en la puesta en marcha de un Plan Federal de Seguridad.

⁶¹ La **Gendarmería Nacional** tiene como misión satisfacer las necesidades de seguridad interior a través del control y vigilancia de fronteras, la custodia de objetivos estratégicos, así como el cumplimiento de las demás funciones descritas en la Ley de Defensa Nacional N° 23.554 y, custodiando personas o bienes del Estado Nacional en el exterior.

⁶² La **Prefectura Naval Argentina** actúa en mares, ríos, lagos, canales y demás aguas navegables destinadas al tránsito y comercio interjurisdiccional y los puertos sometidos a jurisdicción nacional, en el territorio insular, en las costas y playas marítimas y fluviales.

⁶³ La estructura, organización y funciones de la Policía Federal Argentina se encuentran reguladas en la Ley Orgánica (Decreto Ley 333/58, ratificada por ley 14.467), la Ley N° 21.965 para el Personal de la Policía Federal, la Ley N° 24.059 de Seguridad Interior y sus respectivos decretos reglamentarios.

dejó de ser excepcional para pasar a ser un refuerzo permanente y cotidiano del aparato policial. Finalmente, al efectivizarse el Comité de Crisis en julio de 2003, se produjo un desplazamiento de los roles de la Gendarmería y la Prefectura hacia funciones policiales⁶⁴. Estas modificaciones han implicado un desplazamiento de los roles de las fuerzas de seguridad y aumentos presupuestarios importantes.

Las provincias tienen, por su parte, la facultad de organizar sus propias policías. En la Provincia de Buenos Aires existen 18 Policías Departamentales, Policías Comunes y Policías Distritales, además de la recientemente creada **Policía Buenos Aires 2**, en el ámbito territorial del Gran Buenos Aires (Ley N° 13.202)⁶⁵.

Dependiendo del **Ministerio de Justicia y Derechos Humanos de la Nación** se encuentran dos instancias relevantes para la seguridad ciudadana: la Subsecretaría de Política Criminal y la Secretaría de Asuntos Penitenciarios.

La **Subsecretaría de Política Criminal** tiene como tareas proponer la política y acciones a seguir en materia de política criminal de la Nación y supervisar su funcionamiento, participar en la elaboración de anteproyectos normativos, dirigir estudios, investigaciones y estadísticas referidas a cuestiones de política criminal y de reinserción social, atender los temas relacionados con el Registro Nacional de Reincidencias y promover el desarrollo de los patronatos de liberados. Ha impulsado desde el 2000 el Plan Nacional de Prevención del Delito.

La **Secretaría de Asuntos Penitenciarios** asiste al Ministro en la administración y funcionamiento del **Servicio Penitenciario Federal Argentino**, política la elaboración de políticas y programas penitenciarios, reforma penitenciaria y ejecución penal.

El **Servicio Penitenciario Federal Argentino** es una “fuerza de seguridad de la Nación” (Ley N° 24.660). Su misión es la custodia y guarda de los procesados y la ejecución de las sanciones privativas de libertad. Este servicio administra 28 cárceles y 10 alcaldías, ejerce el control y dirección de los institutos y servicios en el territorio de la Capital Federal y de las provincias, dentro de la Jurisdicción del Gobierno de la Nación, y el traslado de los internos en las distintas jurisdicciones. Asimismo, se ocupa de promover la readaptación social de los condenados, participar en la asistencia post-penitenciaria; producir dictámenes criminológicos para las autoridades judiciales y administrativas; asesorar al Poder Ejecutivo Nacional en todo asunto que se relacione con la política penitenciaria; cooperar en las políticas de prevención de la criminalidad; y asesorar a otros organismos de jurisdicción o provincial. Los establecimientos penales del país suman alrededor de 180 unidades, incluyendo a cárceles y prisiones cerradas, semiabiertas y abiertas, hospitales penitenciarios y alcaldías.

También en el ámbito del poder ejecutivo, pero dependiente de la Presidencia de la Nación, se encuentra la **Secretaría de Programación para la Prevención de la Drogadicción y la Lucha contra el Narcotráfico** (SEDRONAR), instancia nacional a cargo de promover la prevención y asistencia ante el consumo y coordinación de la información y las estrategias tendientes a detectar y desbaratar el comercio y distribución de drogas ilegales (reducción de la oferta).

Ajenos al Poder Ejecutivo, y con plena autonomía de cualquier otro poder del Estado, se encuentran otras tres instancias relevantes para la seguridad ciudadana: El **Poder Judicial**, el **Ministerio Público** y el

⁶⁴ Ovalles, Eduardo “La participación de Gendarmería en la prevención del delito común”, en: *¿Crisis de la seguridad?* Nueva Mayoría Editorial, Buenos Aires, 2005, pág. 63 y ss.

⁶⁵ Así, las 23 provincias cuentan con a lo menos una fuerza. Ellas dependen, casi en su totalidad, del Poder Ejecutivo provincial a través de su Ministro o Secretario de Gobierno y/o de Seguridad. En este esquema institucional, las policías argentinas ejercen funciones de seguridad y de judicial. Sus estructuras suelen ser verticales y su organización responde a cánones militares. En conjunto, estas policías están integradas por alrededor de 170.000 funcionarios.

Defensor del Pueblo. Al respecto, aún cuando desde un punto de vista estrictamente jurídico, las normas que rigen el funcionamiento de éstas no se refieren a ella de manera explícita, desde un punto de vista técnico, la gestión de los tres inciden sobre la criminalidad, los derechos de los ciudadanos frente a la criminalidad y la percepción de impunidad y del funcionamiento de la justicia en el país.

En cuanto al **Poder Judicial**, su estructura es propia de un país federal. Está integrado por 25 poderes judiciales independientes: el poder judicial federal o Poder Judicial de la Nación, el Poder Judicial de la Ciudad Autónoma de Buenos Aires y 23 Poderes Judiciales Provinciales. Por tal motivo, coexisten dos administraciones de justicia: Una de orden nacional y otra de carácter provincial. En cuanto a la jurisdicción penal, el Poder Judicial de la Nación tiene competencia en materia federal y ordinaria, aunque esta última sólo en el territorio de la Ciudad de Buenos Aires.

En el 2003 el Poder Judicial de la Nación contaba con 820 magistrados, 4.346 funcionarios, 10.901 empleados administrativos y 3.178 empleados de mantenimiento y servicios. La tasa de jueces a nivel nacional es de 11,4 jueces cada c/ 100 mil Hbts., a nivel provincial es de 8,5 jueces cada c/ 100 mil Hbts., en tanto en la CABA es de 1,8 jueces cada c/ 100 mil Hbts.

El **Ministerio Público de la Nación** es una entidad independiente, autónoma y autárquica económicamente del Gobierno, con rango constitucional a partir de la Reforma de 1994. Está compuesto por el **Ministerio Público Fiscal** y el **Ministerio Público de la Defensa**, cuyas cabezas son, respectivamente, la Procuración General de la Nación y la Defensoría General de la Nación. La primera dirige y coordina el trabajo de todos los fiscales federales y los de la justicia ordinaria de la Ciudad de Buenos Aires –a quienes corresponde instar la acción penal pública-, mientras que la segunda hace lo propio con los defensores públicos –encargados de representar y defender los intereses de todas las personas sometidas a proceso penal que carecen de asistencia legal particular. Al igual que la Nación, cada una de las provincias organiza su propio Ministerio Público. En el caso de la Provincia de Buenos Aires se compone de la Procuración General, el Ministerio Público Fiscal, el Ministerio Público de la Defensa y el Ministerio Público Pupilar (Art. N° 189 de la Constitución Provincial y la Ley Provincial N° 12.061).

El **Defensor del Pueblo de la Nación** es un órgano independiente de la Nación, instituido en el ámbito del Congreso de la Nación. Su misión es la defensa y protección de los derechos humanos y demás derechos, intereses y garantías tutelados por la Constitución Nacional y las leyes, ante hechos, actos u omisiones de la Administración, y el control del ejercicio de las funciones administrativas públicas. Tiene legitimación procesal, es decir, está facultado para presentarse en sede judicial.

En otro campo, en relación al **Poder Legislativo** no hay Comisiones que incluyan explícitamente dentro de sus objetivos la seguridad ciudadana. Sin embargo, dentro de la Cámara de Diputados y de Senadores algunas tienen incumbencia directa o indirecta. Dentro del **Senado de la Nación**⁶⁶ se encuentran la **Comisión de Derechos y Garantías**, la **Comisión de Justicia y Asuntos Penales** y la **Comisión de Seguridad Interior y Narcotráfico**.

Por su parte, en la **Cámara de Diputados de la Nación**⁶⁷ existe la **Comisión de Justicia**, la **Comisión de**

⁶⁶ En el Senado, la **Comisión de Derechos y Garantías** se ocupa de dictaminar sobre lo relativo a los derechos humanos y sus garantías constitucionales. A la **Comisión de Justicia y Asuntos Penales** le corresponde dictaminar sobre todo lo relativo a la organización, funcionamiento y administración del Poder Judicial, y lo relacionado con el régimen carcelario, como así también respecto a toda disposición de carácter punitivo o represivo que contenga cualquier rama del derecho. También le compete entender en todo lo relativo al Derecho Penal Juvenil. Por su parte, a la **Comisión de Seguridad Interior y Narcotráfico** le corresponde dictaminar sobre todo proyecto o asunto relativo a la preservación de la seguridad interior y el narcotráfico en el país y a la efectiva vigencia de la Constitución Nacional y de las normas dictadas en su consecuencia, organización, armamento y disciplina de las instituciones policiales y fuerzas de seguridad del Estado Nacional.

⁶⁷ En cuanto a la Cámara de Diputados, la **Comisión de Justicia** tiene por función dictaminar sobre todo proyecto o asunto que se relacione con la organización y administración del Poder Judicial y del Ministerio Público, y sobre las leyes de procedimientos

Legislación Penal, la Comisión de Derechos Humanos y Garantías; y, finalmente, la Comisión de Seguridad Interior. Hay, además, otras de carácter bicameral con incidencia indirecta en el sector, como son la **Comisión de Fiscalización de los Organismos y Actividades de Inteligencia** y la **Comisión de Fiscalización de los Órganos y Actividades de Seguridad Interior.**

A nivel intermedio, el Gobierno de la Provincia de Buenos Aires cuenta con dos ministerios relevantes en el sector seguridad ciudadana: el Ministerio de Seguridad y el Ministerio de Justicia.

El **Ministerio de Seguridad del Gobierno de la Provincia de Buenos Aires** tiene por misión asistir al Gobernador en la determinación, coordinación y ejecución de las políticas provinciales en materia de seguridad pública. Del Ministerio de Seguridad dependen cuatro estructuras relevantes: la **Secretaría de Seguridad**⁶⁸, la **Subsecretaría de Información para la Prevención del Delito**⁶⁹, la **Subsecretaría de Participación Comunitaria**⁷⁰ y la **Subsecretaría de Formación y Capacitación**⁷¹.

El **Ministerio de Justicia del Gobierno de la Provincia de Buenos Aires** está conformado por la **Subsecretaría de Justicia**, la **Subsecretaría de Política Penitenciaria y Readaptación Social** (de la cual dependen el Servicio Penitenciario Bonaerense, el Patronato de Liberados Bonaerense y la Dirección Provincial de Política Penitenciaria); y la **Subsecretaría de Relaciones Institucionales y Coordinación**. De ella depende la **Dirección Provincial de Asistencia y Protección a la Víctima**⁷².

A nivel de la Ciudad Autónoma de Buenos Aires hay otras cuatro instancias relevantes. La principal autoridad es la **Secretaría de Seguridad**⁷³, que a su vez está integrada por una Subsecretaría de Seguridad

civiles. La **Comisión de Legislación Penal** tiene por función dictaminar sobre todo asunto relativo a la legislación penal, procesal penal, policial, carcelaria y régimen de defensa social. A la **Comisión de Derechos Humanos y Garantías** le corresponde dictaminar sobre todo asunto relativo a la vigencia, promoción, defensa y difusión de los derechos humanos, civiles, políticos, económicos, sociales y culturales. Diputados también tiene una **Comisión de Seguridad Interior** cuya función es asesorar y dictaminar en toda la legislación directamente relacionada con la seguridad pública interior.

⁶⁸ Sus tareas son: i) recopilar las demandas e inquietudes que en materia de seguridad expongan los funcionarios o ciudadanos en general; ii) elaborar los informes correspondientes y derivarlos a las áreas competentes, para la futura elaboración de los planes de acción; iii) implementar y controlar el desarrollo y ejecución de las políticas determinadas por el señor Ministro de Seguridad; iv) organizar y controlar el efectivo cumplimiento de convenios y protocolos; y v) servir de nexo entre las distintas áreas vinculadas a los proyectos de gestión, centralizando la información respectiva (Res. N° 1.346 de Agosto del 2004 del Ministro de Seguridad de la Provincia de Buenos Aires)

⁶⁹ Le corresponde: i) actuar como órgano de asesoramiento, análisis y consulta del Ministerio de Seguridad, en prevención del delito, seguridad ciudadana y la política criminal en el territorio provincial; ii) diseñar planes, programas y proyectos de corto, mediano y largo plazo; iii) desarrollar y conducir estudios estadísticos e investigaciones criminológicas y de innovación tecnológica (Decreto 1.477 de Julio del 2004 del Gobernador de la Provincia), entre otras.

⁷⁰ Entre sus diversas metas destacan: i) promover la participación comunitaria en aquellos temas, cuestiones, inquietudes y problemáticas que se relacionen con la seguridad pública y fortalecer un nuevo posicionamiento colectivo frente a la problemática de la inseguridad; ii) implementar los programas de enseñanza-aprendizaje social destinados a los integrantes de los Foros de Seguridad; iii) implementar mecanismos de control del funcionamiento policial con el fin de evaluarlo, construyendo un parámetro para la calificación y promoción del personal policial; y, iv) implementar instrumentos de evaluación del personal policial por parte de la comunidad, recopilando información y datos primarios para su posterior estudio y procesamiento de las distintas áreas y dependencias que conforman la Subsecretaría.

⁷¹ Sus tareas son: i) diseñar, implementar y evaluar los programas de formación básica, profesional y técnico operativo que contribuyan al sistema de seguridad de las Policías de la Provincia de Buenos Aires; ii) desarrollar programas de formación y actualización profesional del personal del Ministerio de Seguridad, para articular con el Plan de Carrera Profesional; iii) coordinar e implementar programas y proyectos educativos que se desarrollen de manera conjunta con organismos de formación públicos y privados, de interés para las autoridades superiores; entre otras.

⁷² Sus principales funciones son: i) promover el uso efectivo por parte de la víctima de los recursos legales que el Estado pone a su disposición; ii) propiciar la adopción o modificación de normas legales y la implementación de programas que tiendan a garantizar la protección y la asistencia de la víctima del delito y de su familia; y iii) promover la creación de Centros de Asistencia a la víctima del delito

⁷³ El Capítulo Octavo de la Constitución de la Ciudad Autónoma de Buenos Aires, dedicado a la “Seguridad”, establece en su artículo 34 que la seguridad pública es un deber propio e irrenunciable del Estado que es ofrecido con equidad a todos los habitantes; y que, respecto de la seguridad ciudadana, el texto constitucional expresamente dispone que el Gobierno de la Ciudad

Urbana, de la cual dependen: i) Dirección General de Custodia y Seguridad de Bienes del GCABA, ii) la Dirección General de la Guardia Urbana de la CABA, la Dirección General de Políticas de Seguridad y Prevención del Delito; la Dirección General de Seguridad Vial y la Dirección General de Servicios de Seguridad Privada. En general, las misiones de la Secretaría de Seguridad, entre otras, son: i) planificar estrategias y políticas metropolitanas concernientes a un “sistema integral de seguridad”; ii) propender a la creación de la policía local; iii) promover y participar en planes, programas y proyectos de desarrollo en lo referente a seguridad pública y prevención del delito en el marco del Consejo Metropolitano de Complementación para la Seguridad Interior.

El **Consejo Metropolitano de Complementación para la Seguridad Interior** es el órgano encargado de: i) elaborar planes y operaciones policiales conjuntas ante una situación de crisis relacionada con la seguridad pública en la Ciudad Autónoma de Buenos Aires, ii) proponer mecanismos de coordinación en relación con las actividades desarrolladas por el *Consejo de Seguridad Interior* (del gobierno federal) y, eventualmente, el *Comité de Crisis* (Ley N° 24.059 de Seguridad Interior); iii) entender la formulación de los convenios con la Nación y/o con las Provincias relativos al intercambio de información y análisis, y iv) la provisión de equipamiento en materia de comunicaciones, móviles, armamentos y soportes logísticos.

El **Consejo de Seguridad y Prevención del Delito** (Ley N° 1.689 de la Ciudad del 13 Junio de 2005) es un órgano de consulta y asesoramiento permanente del poder ejecutivo en las políticas de seguridad y prevención. Es presidido por el Secretario de Seguridad. Entre las principales funciones destacan: i) analizar los aspectos socio-criminológicos que inciden en la seguridad ciudadana, así como de las causas que fomentan la delincuencia y la violencia; ii) desarrollar estrategias y políticas multidisciplinarias de prevención del delito y la violencia, diseñando y facilitando canales de participación comunitaria, entre otras⁷⁴. Para llevar a cabo estas acciones, el Consejo promueve la formulación de diagnósticos, directrices y estrategias para la prevención primaria y secundaria del delito y la violencia, y cuenta con un Plenario y Comisiones Sectoriales Permanentes. En este plano, es importante destacar que la norma del gobierno de la Ciudad Autónoma de Buenos Aires establece la canalización de la participación comunitaria como una de las fuentes centrales de información y propuestas para este Consejo a través de los coordinadores comunitarios del Plan de Prevención del Delito.

Por último, el **Comité Técnico de Seguridad Ciudadana**, creado en enero de 2004 a través del Convenio N° 01/04 entre el Gobierno de la Ciudad de Buenos Aires y el Ministerio de Justicia y Derechos Humanos de la Nación, integrado por el Secretario de Seguridad Interior de la Nación, el Secretario de Seguridad del Gobierno de la Ciudad de Buenos Aires, el Superintendente de Seguridad Metropolitana de la Policía Federal Argentina, tiene la función de conocer, analizar, coordinar e instrumentar los programas de protección comunitaria en materia contravencional, tránsito, seguridad en parques y plazas, espacios verdes y en todo otro sitio donde se entienda necesario contar con una mayor presencia policial. Asimismo, coordina el apoyo de servicios o prestaciones que se requieran a otras áreas del Gobierno de la Ciudad de Buenos Aires.

En resumen, asumiendo un enfoque sistémico, que pone énfasis en cómo interactúan distintos actores e instituciones en torno a un propósito común, pueden señalarse dos elementos que caracterizan la situación argentina:

Autónoma de Buenos Aires define “...estrategias y políticas multidisciplinarias de prevención del delito y la violencia, diseñando y facilitando los canales de participación ciudadana...”. En razón de lo anterior, el Gobierno de la CABA firmó un Convenio con el entonces Ministerio de Justicia, Seguridad y Derechos Humanos de la Nación, suscripto con fecha 7 de enero de 2004.

⁷⁴ Otras funciones son: iii) desarrollar e implementar programas de asistencia individual, familiar y social tendientes a evitar la criminalidad y los comportamientos violentos haciendo hincapié en los sectores más vulnerables; iv) elaborar propuestas sobre la problemática de la víctima del delito tendiente a su tutela, orientación e información; v) desarrollar programas de prevención de las adicciones.

- i) tanto a nivel central, provincial y local como en la esfera ejecutiva, legislativa y judicial hay instituciones responsables de manera directa e indirecta del provisionamiento de servicios ante la demanda de seguridad ciudadana, pero éstas no funcionan como un sistema integrado ni actúan de manera coordinada.
- ii) las instituciones del Poder Ejecutivo vinculadas a la seguridad tienen un marcado énfasis en el control de las fuerzas policiales y, sobre todo, en la disuasión y represión del delito. En cuanto a las tareas vinculadas a prevención y otro tipo de acciones, a nivel del gobierno nacional hay una separación tácita, en cuanto el Ministerio del Interior mantienen un enfoque policial orientado al control de la criminalidad, mientras que el Ministerio de Justicia y Derechos Humanos históricamente se habría vinculado con la prevención a través del Plan Nacional de Prevención del Delito desde el 2000.

4.3.1.- Caracterización de los organismos públicos nacionales, provinciales y urbanos.

4.3.1.1.-Identificación de campos de actividad.

En Argentina existen diversas instituciones públicas y privadas con competencia en el sector (actuación directa) o vinculadas (actuación indirecta) a la seguridad ciudadana. Estas pueden clasificarse según niveles (nacional, provincial o local), carácter, rol, función primaria y ámbito de incidencia. (Ver “Matriz de caracterización de las instituciones vinculadas a la gestión en seguridad ciudadana”).

En el nivel nacional, las instituciones públicas permanentes del Poder Ejecutivo que actúan en el sector son:

1. Secretaría de Seguridad Interior (Min. del Interior de la Nación)
2. Policía Federal Argentina (Min. del Interior de la Nación)
3. Subsecretaría de Política Criminal (Min. de Justicia y DDHH. de la Nación)
4. Secretaría de Asuntos Penitenciarios (Min. de Justicia y DDHH. de la Nación)
5. Servicio Penitenciario Federal Argentino (Min. de Justicia y DDHH. de la Nación)
6. Secretaría de Programación para la Prevención de la Drogadicción y la Lucha contra el Narcotráfico (Presidencia de la Nación)

En el nivel de la Provincia de Buenos Aires, las instituciones públicas permanentes del Poder Ejecutivo que actúan en el sector son:

7. Secretaría de Seguridad (Min. de Seguridad del Gob. de la Prov. de Buenos Aires)
8. Subsecretaría de Información para la Prevención del Delito (Min. de Seguridad del Gob. de la Prov. de Buenos Aires)
9. Policía Buenos Aires 2 y las policías departamentales que actúan a nivel comunal y distrital.
10. Policía de la Provincia de Buenos Aires
11. Subsecretaría de Justicia (Min. de Justicia del Gob. de la Prov. de Buenos Aires)
12. Subsecretaría de Política Penitenciaria y Readaptación Social (Min. de Justicia del Gob. de la Prov. de Buenos Aires)

“Matriz de instituciones del Poder Ejecutivo que actúa directamente en seguridad ciudadana, según niveles”.

	Nombre de la institución	Carácter	Rol	Vinculación con la SC⁷⁵	Función básica	Ámbito de incidencia
1	Secretaría de Seguridad Interior (Min. del Interior de la Nación)	Nacional y gubernamental	Consultivo, ejecutivo y coordinación	directa	política sobre control del delito	Fase delictual, prevención secundaria
2	Policía Federal Argentina (Min. del Interior de la Nación)	Estatal	Ejecutivo y de apoyo	directa	prevención y control del delito	Fases pre-delictual y delictual, prevención secundaria
3	Subsecretaría de Política Criminal (Min. de Justicia y DDHH. de la Nación)	Nacional y gubernamental	Ejecutivo y de apoyo	directa	política sobre prevención del delito	Fase pre-delictual, prevención terciaria
4	Secretaría de Asuntos Penitenciarios (Min. de Justicia y DDHH. de la Nación)	Nacional y gubernamental	Ejecutivo y de apoyo	directa	política sobre prevención y control de delito	Fase post-delictual, prevención terciaria
5	Servicio Penitenciario Federal Argentino (Min. de Justicia y DDHH. de la Nación)	estatal	Ejecutivo y de apoyo	indirecta	sanción del delincuente	Fase post-delictual, prevención terciaria
6	Secretaría de Programación para la Prevención de la Drogadicción y la Lucha contra el Narcotráfico	Nacional y gubernamental	Consultivo, ejecutivo y coordinación	directa	diseño de política prevención del consumo y control del tráfico de drogas	Fases pre-delictual y delictual, prevención primaria y secundaria
7	Secretaría de Seguridad del Ministerio de Seguridad del Gob. de la Prov. Buenos Aires	Provincial y gubernamental	Consultivo, ejecutivo y coordinación	directa	política sobre prevención control del delito	Fase pre-delictual delictual, prevención secundaria
8	Subsecretaría de Información para la Prevención del Delito del Min. de Seguridad del Gob. de la Prov. de Buenos Aires	Provincial y gubernamental	Consultivo, ejecutivo y coordinación	directa	política sobre prevención control del delito	Fase pre-delictual delictual, prevención secundaria
9	Policía de la Provincia de Buenos Aires	Provincial	Ejecutivo y de apoyo	directa	prevención y control del delito	Fases pre-delictual y delictual, prevención secundaria
10	Policía Buenos Aires 2 de la Provincia de Buenos Aires	Provincial	Ejecutivo y de apoyo	directa	prevención y control del delito	Fases pre-delictual y delictual, prevención secundaria
11	Subsecretaría de Justicia (Min. de Justicia del Gob. de la Prov. de Buenos Aires)	Provincial	Ejecutivo y de apoyo	indirecta	política	Fase post-delictual
12	Subsecretaría de Política Penitenciaria y	Provincial y	Ejecutivo y de	indirecta	Política sobre	Fase post-delictual,

⁷⁵ Se clasifica en consideración al campo de actuación principal a partir del marco que determina la misión fundamental.

	Readaptación Social (Min. de Justicia del Gob. de la Prov. de Buenos Aires)	gubernamental	apoyo		reclusión y rehabilitación de adultos	prevención terciaria
13	Subsecretaría de Relaciones Institucionales y Coordinación (Min. de Justicia del Gob. de la Prov. de Buenos Aires)	Provincial	Ejecutivo y de apoyo	indirecta	Apoyo legal y asistencia a víctimas	prevención secundaria
14	Servicio Penitenciario de la Provincia de Buenos Aires (Min. de Justicia del Gob. de la Prov. de Buenos Aires)	Provincial y gubernamental	Apoyo	indirecta	Ejecución de la reclusión y rehabilitación	Fase post-delictual, prevención terciaria
15	Subsecretaría de Atención a las Adicciones (Min. de Salud del Gob. de la Prov. de Buenos Aires)	Provincial	Ejecutivo y apoyo	indirecta	prevención social	política social; prevención primaria
16	Secretaría de Seguridad de la CABA	CABA	Ejecutivo y apoyo	directa	política prevención y control del delito	Fases pre-delictual y delictual, prevención secundaria
17	Consejo de Derechos de Niñas, Niños y Adolescentes de la CABA	CABA	Ejecutivo y de apoyo	indirecta	Prevención social	Fase pre-delictual y prevención primaria
18	Ministerio de Educación, Ciencia y Tecnología	Nacional y gubernamental	Apoyo	indirecta	prevención social de la violencia	Fase pre-delictual; política social; prevención primaria
19	Consejo Nacional de la Mujer	Nacional y gubernamental	Ejecutivo y de apoyo	indirecta	Prevención social de la violencia	Fase pre-delictual y prevención primaria
20	Dirección Nacional de la Juventud	Nacional y gubernamental	Ejecutivo y de apoyo	indirecta	Prevención social de la violencia	Fase pre-delictual y prevención primaria
21	Consejo Nacional de la Niñez, Adolescencia y Familia	Nacional y gubernamental	Ejecutivo y de apoyo	indirecta	Prevención social	Fase pre-delictual y prevención primaria

“Matriz de principales instituciones privadas argentinas que actúa directamente en seguridad ciudadana”.

1	Centro de Estudios Legales y Sociales	estudios en derechos humanos y democracia, violencia institucional y seguridad ciudadana	www.cels.org.ar
2	Fundación Fundar, Justicia y Seguridad	estudios y proyectos en derechos, justicia y ciudadanía	www.fundacion-fundar.org.ar/
3	Fundación Crecer y Crecer	apoyo en proyectos y estudios de seguridad y justicia	www.creerycrecer.org
4	Instituto de Estudios Comparados en Ciencias Penales y Sociales	proyectos y estudios en reforma judicial, seguridad ciudadana y policía	www.inecip.org
5	Grupo Sophia	apoyo en programas de intervención en seguridad y justicia	www.gruposophia.org.ar
6	Instituto Latinoamericano de Seguridad y Democracia	apoyo en proyectos y programas justicia, seguridad y policía	www.ilsed.org
7	Centro de Estudios Nueva Mayoría	apoyo en estudios sobre justicia, seguridad y policía	www.nuevamayoria.com.ar

13. Subsecretaría de Relaciones Institucionales y Coordinación (Min. de Justicia del Gob. de la Prov. de Buenos Aires)
14. Servicio Penitenciario de la Provincia de Buenos Aires (Min. de Justicia del Gob. de la Prov. de Buenos Aires)
15. Subsecretaría de Atención a las Adicciones (Min. de Salud del Gob. de la Prov. de Buenos Aires)

A nivel del gobierno de la Ciudad Autónoma de Buenos Aires, las instituciones públicas permanentes que actúan en el sector son:

16. Secretaría de Seguridad
17. Consejo de Derechos de Niñas, Niños y Adolescentes

En el nivel nacional, existen otras instituciones públicas permanentes del Poder Ejecutivo vinculadas al sector. Estas trabajan en una problemática del desarrollo social o cumpliendo misiones propias del Estado, en cuanto propician el bien común y el bienestar de la población, de tal manera que su vinculación con la inseguridad objetiva y subjetiva no es explícita. En ellas destacan:

18. Consejo Nacional de la Mujer
19. Dirección Nacional de la Juventud
20. Consejo Nacional de la Niñez, Adolescencia y Familia
21. Ministerio de Educación, Ciencia y Tecnología

En cuanto a las instituciones privadas, en la mayoría de los casos se ocupan del contralor civil y de promover el respeto de los derechos en relación a la acción estatal. Sin embargo, no hay interlocución permanente, no están integradas ni participan en el diseño, ejecución y evaluación de las actividades de las instituciones del sector. No hay una estrategia que involucre a la sociedad civil en este nivel. Las instituciones de la Sociedad Civil vinculadas al sector seguridad ciudadana son:

22. Centro de Estudios Legales y Sociales
23. Fundación Fundar, Justicia y Seguridad
24. Fundación Crecer y Crecer
25. Instituto de Estudios Comparados en Ciencias Penales y Sociales
26. Grupo Sophia
27. Instituto Latinoamericano de Seguridad y Democracia
28. Centro de Estudios Nueva Mayoría

A las anteriores se agregan también las instituciones públicas permanentes del Poder Legislativo y del Poder Judicial, entre las cuales destacan: las Comisiones de las Cámaras de Diputados y de Senadores; el Poder Judicial de la Nación; el Ministerio Público Fiscal de la Nación; el Ministerio Público de la Defensa de la Nación y el Defensor del Pueblo de la Nación.

Por su parte, en el nivel provincial, las instituciones públicas permanentes del Poder Legislativo y del Poder Judicial vinculadas al sector son: el Poder Judicial de la Provincia; el Ministerio Público Fiscal de la Provincia y el Ministerio Público de la Defensa de la Provincia

En síntesis, hay un número importante de organismos públicos tanto en el plano nacional y provincial como en la CABA, con incumbencia directa en la seguridad de las personas. En la mayoría de los casos, las acciones están vinculadas a la criminalidad, sobre todo en sus fases delictual y post-delictual. Hay

escasas acciones en la fase pre-delictual (prevención del delito) y prácticamente ninguna ligada a la inseguridad subjetiva. En su mayoría fueron creados antes de que los problemas de seguridad/inseguridad se instalasen como principal inquietud de la ciudadanía.

4.3.1.2.-Cobertura de servicios v/s evolución de la demanda.

El análisis de la oferta y demanda de servicios públicos se basa en el examen de la naturaleza de servicios entregados o que se ofrecen, su cobertura y sus prioridades. Y asume premisas tales como: si se entrega un buen servicio y las partes del sistema funcionan como se espera, debería aspirarse sino a una reducción de la violencia, inseguridad, criminalidad, al menos a la contención de estos⁷⁶ y niveles de satisfacción suficientes. Por otro lado, si se le concede prioridad al problema de la inseguridad y sus distintas manifestaciones, esto se observará en un aumento de la oferta de servicios de seguridad ciudadana que se debe traducir en una inversión per-cápita, y esto debe ser consistente con el impacto esperado o buscado en los objetivos y metas de la política.

De esta forma, con un enfoque sistémico, se puede evaluar la consistencia y congruencia entre estas dimensiones. Si la demanda es mayor que antes y la oferta crece, si la satisfacción es mayor, si la confianza en las autoridades aumenta, si la victimización, el temor y la violencia, así como la cifra negra se reducen, puede postularse entonces que se desarrolla una acción que corresponde a las necesidades y que la gestión es oportuna y óptima.

En este esquema, es clave el lugar que ocupan tanto la población detenida y las víctimas del delito como los usuarios de los servicios públicos, por cuanto ellos son la población-objetivo de una política eficaz de prevención integral (secundaria y terciaria), armonizada con una política criminal y una política social también eficaces. La principal fuente de información en este caso, es la propia ciudadanía, las autoridades mismas, y la opinión de especialistas en la materia.

Para ello se examinan: i) la naturaleza de las intervenciones y la cobertura; ii) la inversión del Estado en los servicios demandados; iii) las evaluaciones de desempeño y iv) la satisfacción con los servicios.

Es importante advertir que la carencia de evaluaciones hace imposible identificar los cambios ocurridos a partir de las intervenciones que más adelante se describen. No obstante, hay intervenciones, como el Plan Nacional de Prevención del Delito que si han sido objeto de evaluaciones, pero éstas no son públicas.

4.3.1.3.-Características de las intervenciones.

En el nivel nacional las acciones ligadas al control de la actividad delictual se realizan desde el Ministerio del Interior, mientras que acciones de carácter preventivo social son impulsadas por la Subsecretaría de Política Criminal del Ministerio de Justicia y Derechos Humanos. Esta situación es reflejo de la fuerte compartimentalización de enfoques y de la ausencia de una estrategia interinstitucional integral.

La Secretaría de Seguridad Interior del Ministerio del Interior contribuye esencialmente la coordinación del esfuerzo nacional de policía y la labor policial en el ámbito territorial de la Ciudad de Buenos Aires. Esto se traduce en escasas acciones en materia de prevención del delito, desde el punto de vista de sus causas y consecuencias.

⁷⁶ Cabe advertir que aquí no se describirán iniciativas que desarrollan organismos públicos que, a partir de sus propias definiciones de misión y función, no se vinculan directamente con la gestión en seguridad ciudadana y que, generalmente, se asocian a la prevención primaria, la fase pre-delictual y delictual (Poder Judicial, Ministerio Público, Defensoría Penal Pública).

La Dirección de Política Criminal lleva a cabo desde el 2000 el **Plan Nacional de Prevención del Delito**, iniciativa conjunta del Ministerio de Justicia y Derechos Humanos y del Ministerio del Interior⁷⁷. Tanto desde el punto de vista de la declaración de intenciones como de la situación presente, se trata de una propuesta ambiciosa, pero técnicamente bien orientada. Es una iniciativa para promover ciudades más seguras a través de la prevención. Nació para fortalecer un trabajo conjunto del Gobierno Nacional, los gobiernos provinciales, los gobiernos municipales y la comunidad, a partir de “Contratos para la Prevención del Delito”.

Hasta el momento su alcance no fue muy amplio y se ha concentrado sobre todo en la Ciudad de Buenos Aires (Villa Tranquilla, Villa 31, Villa 15, entre otras) y en algunos territorios de la Provincia de Buenos Aires (Avellaneda y Morón). El PNPD en su caracterización resulta de interés y presenta una visión más amplia de la seguridad que el enfoque dominante, pues con énfasis en la criminalidad callejera, también asume la disminución de la sensación de inseguridad y la construcción de un modelo participativo de gestión pública. Así, entre sus objetivos complementarios destacan: i) fomentar la activa participación de actores no gubernamentales (ciudadanos, organizaciones de la sociedad civil, etc.) en cada una de las comunidades locales en el desarrollo de intervenciones de prevención del delito, promoviendo la recuperación del espacio público, la integración y la generación de lazos de solidaridad social; ii) colaborar en la producción de una nueva cultura en materia de seguridad urbana, a través de la generación y difusión de nuevos lenguajes y prácticas que permitan plantear y debatir socialmente las necesidades y demandas al respecto, en términos compatibles con el sistema democrático, y, iii) constituir una red de compromiso, cooperación y articulación entre actores gubernamentales de nivel nacional, provincial y municipal, de diferentes áreas, destinada al desarrollo de intervenciones de prevención del delito para el mejoramiento de la calidad de vida de los ciudadanos.

Entre los componentes del Programa con mayor información se destaca el **Programa de Comunidades Vulnerables**⁷⁸. El Programa está centrado en dos ejes de acción interrelacionados: a) la integración social y b) la prevención del delito y la violencia, proponiendo el sostenimiento de emprendimientos productivos, la capacitación de artes y oficios junto al fortalecimiento de las redes sociales de pertenencia, los grupos de crianza o de referencia y el asesoramiento jurídico de sus beneficiarios. Una virtud de este programa es que cuenta con un sistema de monitoreo y evaluación de impacto que se basa en encuestas a usuarios, ficha de seguimiento individual de los menores y jóvenes participantes⁷⁹. En la CABA, el organismo calcula en más de 10.000 personas los beneficiarios directos e indirectos. Sin embargo, el aporte de este Plan y Programa, aunque valioso, no se ha traducido o manifestado hasta el presente en cambios la práctica policial cotidiana, por ejemplo. Desde el 2001 no cuenta con financiamiento directo, ni está inserto en presupuesto del Ministerio, lo cual constituye una señal potente sobre los énfasis de la gestión ministerial.

En el ámbito policial, desde fines de los años 90 se han planteado **reformas policiales** de diverso tenor y alcance en varias provincias del país⁸⁰. Se han encarado reformas profundas en las provincias de Buenos Aires y Mendoza, e iniciativas parciales en las provincias de Neuquén, Chaco, Córdoba, y Corrientes. Con avances y retrocesos estos procesos mantienen vigencia y son evidencia de los esfuerzos para transformar

⁷⁷ Resoluciones MJDH N. 768/00 y MI N. 56/00 del Ministerio de Justicia y Derechos Humanos y del Ministerio del Interior de la Nación, respectivamente. Ver, además, Plan Nacional de Prevención del Delito, Dirección de Política Criminal, Mayo de 2003, 24 págs.

⁷⁸ Programa “Comunidades Vulnerables”. Plan Nacional de Prevención del Delito, Dirección Nacional de Política Criminal, Ministerio de Justicia y Derechos Humanos, Mayo de 2005, 33 págs.

⁷⁹ “Historia de vida grupal en relación al PNPD”, Documento del Equipo de Ejecución del Plan, Marzo de 2005. Dirección General de Política Criminal, 13 págs.

⁸⁰ Sozzo, Máximo “Estrategias de prevención del delito y reforma policial en Argentina”. En: La relación seguridad/inseguridad en los centros urbanos de América Latina y Europa, Dykinson, Madrid, 2003. 24 págs.

las policías y las políticas policiales en términos de respeto de valores democráticos y los derechos humanos.

El Ministerio del Interior, a través del Consejo de Seguridad Interior y la Secretaría de Seguridad Interior, está impulsando compromisos con las diversas jurisdicciones provinciales, especialmente en lo referido a la **formación y capacitación de las policías**, y un modelo de policía⁸¹ con una impronta de cercanía a la comunidad, que no necesariamente se traduce en “policía comunitaria”.

En la Provincia de Buenos Aires desde 1998 se viene implementando una **reforma del sistema policial y del sistema de seguridad pública**, con un principio de conducción centralizada y ejecución descentralizada. La primera etapa de la reforma policial (1998/1999), tras la intervención y disolución de la Policía Bonaerense (1977/1998), consistió en una profunda reestructuración de la agencia policial cuyos ejes principales fueron: a) la descentralización, mediante la creación de 18 Jefaturas Departamentales de Seguridad; b) la diferenciación entre “policía de seguridad” e “investigaciones”; y c) la participación comunitaria con poderes de formulación de propuestas y control externo del funcionamiento policial.

En la segunda fase de la reforma (desde el 2004 en adelante) se concibieron tres grandes acciones: a) la creación de la **Policía Comunal de Seguridad**; b) la **Policía Buenos Aires 2** (Ley N° 13.202⁸²), concebida como fuerza de seguridad de respuesta rápida; y, c) un reordenamiento de los recursos humanos policiales en la Provincia. De estas tres acciones, las dos primeras avanzan en la descentralización, e involucran sólo a la “policía de seguridad” en particular la creación de la Policía Comunal, concebida como cuerpo policial de doble dependencia: a) funcional, con el Intendente; b) orgánica, con el Ministro de Seguridad. Con esto se busca que cada Intendente tenga el manejo de efectivos de seguridad y que cada Departamento facilite y comparta la responsabilidad con el Ministro de Seguridad en la labor de prevención. Para ello, y como experiencia inicial, se seleccionó los Municipios del interior de la Provincia y cuya población no sobrepasaba los 70 mil habitantes.

En cuanto al elevado grado de corrupción e ineficiencia que exhibía y exhibe aún hoy la fuerza policial, se ha impulsado un proceso paralelo de depuración y capacitación mediante tres herramientas: i) el reordenamiento, identificación y calificación de los recursos humanos, ii) la reorganización del área de Asuntos Internos, privilegiando la inteligencia policial, y iii) la academia con fuerte inserción universitaria⁸³.

Lo anterior se ha traducido en modificaciones legales (Ley N° 12.154 de Seguridad Pública, Ley N° 12.155 de Organización de las Policías de la Provincia de Buenos Aires y Ley N° 13.210 que crea las bases jurídicas de organización de las Policías Comunales de Seguridad de la Provincia de Buenos Aires), las cuales han impulsado la descentralización y creación a partir de noviembre del 2004 de un régimen de: i) policía comunal (Decreto N° 2.419 del 5 de Octubre del 2004; Resolución N° 1.546 del 15 de Octubre

⁸¹ Montenegro, Esteban y Marcelo Fabian Sain “Seguridad y policía en Argentina. Los desafíos de la modernización”. Seminario Internacional Política Pública de Seguridad Ciudadana. Quito, Marzo, 2004. 29 págs.

⁸² La “Policía Buenos Aires 2” es concebida como una institución civil, armada, jerarquizada, de carácter profesional y apta para operaciones conjuntas con las demás policías de la Provincia de Buenos Aires, con las que tienen su asiento en la Ciudad Autónoma de Buenos Aires y con las fuerzas federales de seguridad; interviene en forma preventiva, disuasiva y/o mediante el uso efectivo de la fuerza, en protección de los derechos de los habitantes de la Provincia de Buenos Aires, en el territorio de su jurisdicción; actúa en prevención del delito y su función es patrullar y desplegar acciones estrictamente preventivas, evitar la comisión de hechos delictivos o contravencionales e implementar mecanismos de disuasión frente a actitudes y hechos delictivos. Esta policía no puede cumplir tareas de custodia de objetivos fijos ni de personas, ni albergar detenidos en sus dependencias, ni practicar citaciones ni notificaciones judiciales, ni realizar tareas administrativas ajenas (Decreto N° 2.988 del 6 de diciembre de 2004).

⁸³ Mensaje N° 1.312 del Ing. Felipe Carlos Solá, Gobernador de la Provincia de Buenos Aires, al Parlamento de la provincia. La Plata, 17 de mayo de 2004.

del 2004)⁸⁴; ii) una policía distrital (Resolución N° 1.625 del 26 de octubre del 2004)⁸⁵; y, iii) convenios Compromiso y Cooperación entre Municipios de los partidos de la Provincia y el Ministerio de Seguridad de la Provincia (Resolución 3.310 de diciembre de 2004)⁸⁶.

Una iniciativa a destacar es la reciente instalación (Mayo de 2005) del **Programa de Control y Evaluación de Respuesta, Calidad y Actitud del Servicio Policial** (CERCA), orientado al control de la labor policial a través de los foros de seguridad en el nivel local. Se trata de una estrategia orientada a promover el diálogo entre la comunidad y la policía y abordar en conjunto problemas de inseguridad.

En la Ciudad de Buenos Aires, por su parte, las tres medidas más novedosas son: i) la implementación de una **Dirección General Guardia Urbana de la Ciudad Autónoma de Buenos Aires**, dependiente de la Subsecretaría de Seguridad Urbana de la Secretaría de Seguridad; ii) la creación de una **Guardia Urbana** para colaborar en el Plan de Prevención del Delito⁸⁷; y, iii) los esfuerzos por crear una **policía comunitaria en la CABA**.

Para este efecto, en el 2004 se creó la Dirección General de Policía Comunitaria en la Policía Federal Argentina y se dispuso que el 2,2% de su dotación trabaje exclusivamente en el ámbito de la Ciudad, con la misión de concentrar, analizar, coordinar e instrumentar programas de seguridad ciudadana (800 agentes de un total de 36.049 al año 2004).

Pero, más allá de lo estrictamente policial, se están desarrollando otras intervenciones también relevantes. En la Provincia de Buenos Aires, además de encarar el proyecto de reforma policial, los **foros de seguridad**, impulsados por el Ministerio de Seguridad en el conurbano bonaerense, y acciones orientadas al trabajo con jóvenes y menores en conflicto con la ley, son iniciativas valiosas. Los foros buscan la

⁸⁴ Las Policías Comunes de Seguridad están integradas por personal de las Policías Departamentales, y actúan en los Municipios del Interior de la Provincia de Buenos Aires, que no superan los 70.000 habitantes. Se trata de un cuerpo policial de doble dependencia: a) dependencia funcional: del Intendente de cada localidad; b) dependencia orgánica: de la autoridad de aplicación. En este contexto, cada Intendente tiene la facultad de diseñar las políticas preventivas y las acciones estratégicas de la Policía Comunal de Seguridad, que imparte al Jefe de la Policía Comunal de Seguridad.

⁸⁵ El Jefe de Policía de Distrito tiene la conducción operativa de la totalidad de las comisarías de la jurisdicción, incluyendo la del personal de investigaciones. Esta policía actúa en los Municipios de la Provincia de Buenos Aires, con una población mayor a los 70.000 habitantes. Cada Jefatura de Policía de Distrito cuenta con dos subjefaturas: a) la de Seguridad y b) la de Investigaciones.

⁸⁶ Estos convenios buscan optimizar las formas de colaboración en temas de seguridad entre los Municipios y el Ministerio de Seguridad de la Provincia, y a través de estos las partes se comprometen a trabajar para alcanzar un sistema basado en una "policía de seguridad" orientada a la comunidad, acorde a las características locales, y el fortalecimiento de las comunidades locales y la generación de acciones policiales basadas en el principio de proximidad.

⁸⁷ En este contexto, el objetivo ha sido formar un cuerpo con la función de apoyo comunitario en cuestiones de seguridad ciudadana, información y guía ante problemas. Las funciones de la Guardia son: i) fortalecer la política de seguridad y reducir los índices de conflictividad urbanos. Se ocupa de detectar situaciones de riesgo y emergencia en la vía pública, brindando ayuda hasta tanto acudan los medios de respuesta específica, por ejemplo ante un accidente o un incendio; ii) contribuir a la seguridad pública, controlando los espacios verdes –para evitar peleas o daños a monumentos, al césped, etc.–, los corredores turísticos –hay guardias urbanos bilingües para orientar a los extranjeros– y las inmediaciones de establecimientos educativos (17 Senderos Seguros de la Ciudad); iii) colaborar con el ordenamiento del tránsito; iv) aplica técnicas de mediación y resolución alternativas ante conflictos comunitarios; v) participar en las estrategias de prevención comunitaria desarrolladas por el Plan de Prevención del Delito; v) promover el cese de las conductas que configuren faltas ya que podrá labrar actas y efectuar decomisos en bares y restaurantes que ocupen el espacio público fuera de la normativa; vi) colaborar en los operativos. Para esto privilegia las acciones de orientación, prevención y disuasión; apela al diálogo con los ciudadanos y actúa con un mínimo nivel de coacción; no porta armas; funciona coordinada con las fuerzas de seguridad, Bomberos, el SAME y otras dependencias del Estado; no actúa ante una contravención (prostitución callejera, venta ambulante ilegal u otras). En estos casos debe llamar a los fiscales contravencionales o la Policía Federal. Del mismo modo, si presencia un delito, debe avisar inmediatamente a la autoridad competente o a la policía. La Guardia Urbana es un cuerpo civil no armado, integrado en sus comienzos por 300 agentes y actualmente por 600, equipado con 30 camionetas de usos múltiples, equipos de intercomunicaciones y 3 bases operativas. Este cuerpo está especialmente capacitado para promover comportamientos sociales que garanticen la seguridad, el esparcimiento, la integridad de los bienes públicos y la convivencia. Todos los guardias urbanos han terminado la escuela media, tienen entre 21 y 35 años y no integran ningún organismo de las fuerzas de seguridad ni de inteligencia. Todos recibieron una capacitación que incluyó aspectos técnicos, sociales y de protección y promoción de derechos. (Decreto N° 2.124 del 22 de Noviembre de 2004)

participación de la comunidad en la elaboración y contralor de políticas públicas y poseen tres ejes: i) control y evaluación del servicio policial, ii) prevención situacional y iii) prevención social de la violencia.

En la Ciudad Autónoma de Buenos Aires, la Secretaría de Seguridad de la CABA, en colaboración con el Ministerio de Justicia y Derechos Humanos de la Nación, lleva adelante desde el 2004 el **Plan de Prevención del Delito (PPD)**. Su objetivo es reducir el delito y dar más seguridad a la población focalizándose en la prevención. Dicho plan se asienta en tres formas de intervención: i) las **Asambleas barriales** mensuales, en las que los vecinos y funcionarios públicos debaten sobre la situación de seguridad y las formas de prevenir el delito; ii) las **Redes Vecinales Solidarias**, instrumento a través del cual se organizan para determinar acciones que sirvan para prevenir los delitos (según la autoridad oficial habrían más de 200 redes vecinales); y, iii) el **Programa Escuelas Seguras, Senderos Seguros**, creado con el objetivo de construir y mantener un ambiente de seguridad y convivencia alrededor de las escuelas, en los caminos entre las escuelas y los domicilios de los alumnos, así como en los trayectos que recorren los menores y docentes hasta las paradas de transporte público. Esta intervención en el año 2003 cubría a 25.000 estudiantes. Es importante señalar que, de acuerdo a informaciones recientes, la Secretaría de Seguridad se encuentra en un proceso de reformulación de su plan de actuación, asumiendo un enfoque de planificación estratégica sobre la base de un concepto de “riesgo para el ciudadano”, transitando desde el “mapa de delito” a un “mapa de problemas de seguridad para el ciudadano”, y un horizonte temporal anclado en el 2010.

En el contexto de la prevención social, hay intervenciones relevantes llevadas a cabo por diversos organismos públicos que, sin embargo, no se encuentran insertos en el marco de una estrategia integral de prevención. No existe una mesa técnica ni una plataforma que facilite el trabajo intersectorial en materia de inseguridad objetiva y subjetiva.

En materia de drogas, el **Plan Federal de Prevención Integral de la Drogadependencia y Tráfico Ilícito de Drogas** es llevado a cabo por la Secretaría de Programación para la Prevención de la Drogadicción y la Lucha contra el Narcotráfico (SEDRONAR). Sus objetivos son la prevención y capacitación comunitaria para reducir el uso indebido de drogas. En el área de lucha contra el narcotráfico coordina a nivel nacional la información y estrategias tendientes a detectar y desbaratar el comercio y distribución de drogas ilegales (reducción de la oferta).

En el ámbito escolar, en el Ministerio de Educación, Ciencia y Tecnología de la Nación destacan el **Programa Nacional de Mediación Escolar** y el **Observatorio Argentino de Violencia en las Escuelas**.

El **Programa Nacional de Mediación Escolar**, cuenta con el apoyo de la UNESCO Brasil y tiene como principales objetivos: i) trabajar sobre nuevos mecanismos para atender a la creciente conflictividad en la convivencia escolar; ii) recuperar y articular las experiencias orientadas a la prevención de la violencia y el mejoramiento de la convivencia escolar (jurisdiccionales, proyectos escolares, etc.) con nuevas acciones de difusión, formación y asesoramiento para el diseño e implementación de proyectos específicos; iii) promover la implementación de proyectos institucionales de Mediación entre pares para el tratamiento de los conflictos emergentes en la comunidad escolar, focalizado en los alumnos; y iv) reunir en un Banco de experiencias a construir en el sitio web de este Ministerio, los informes, relatos, materiales producidos, etc. en el desarrollo de acciones en las distintas jurisdicciones con el fin de favorecer el intercambio y socialización de las acciones emprendidas.

El Programa considera la conformación y capacitación de equipos técnicos provinciales, que definen las características específicas del Programa en sus respectivas jurisdicciones y acompañan los proyectos en las escuelas. Y contempla también la producción de materiales que acompañen las diferentes acciones y propuestas.

El **Observatorio Argentino de Violencia en las Escuelas** es una iniciativa conjunta entre el Ministerio de Educación, Ciencia y Tecnología de la Nación Argentina, la Universidad Nacional San Martín y la Organización de las Naciones Unidas para la Educación, la Ciencia y la Cultura (UNESCO) Sede Brasil. El propósito es sumar esfuerzos para el estudio de la temática de la violencia en las escuelas, contribuir a la consolidación de las prácticas democráticas en el ambiente escolar y a la construcción de espacios de ciudadanía. Entre sus objetivos destacan: i) estudiar la temática de la violencia en las escuelas desde el punto de vista multi e interdisciplinario; ii) Sensibilizar a la opinión pública en relación a la temática de la violencia en el ambiente escolar; iii) Promover la construcción de una “cultura” en contra de la violencia en las escuelas; iv) Contribuir a la elaboración de políticas públicas de prevención y abordaje de la violencia en las escuelas; y v) Acompañar y evaluar políticas públicas para la juventud, con énfasis en la prevención y tratamiento de la violencia

En relación a la violencia contra las mujeres, el **Consejo Nacional de la Mujer**⁸⁸ impulsa el **Plan Nacional de y Capacitación, Asistencia Técnica y Sensibilización en el tema de la Violencia contra la Mujer**, que tiene por finalidad identificar estrategias desde el Estado Nacional, Áreas Mujer Provinciales y Municipales y organizaciones de la sociedad civil para la creación y/o fortalecimiento de servicios destinados a la prevención y asistencia de las mujeres objeto de violencia.

En esta línea, las Comisarías de la Mujer en la Provincia de Buenos Aires se ocupan de todo lo relacionado a la prevención de la violencia familiar, y trabajan en forma conjunta con el Consejo de la Mujer, cumpliendo una amplia acción social, preventiva y asistencial, actividad que se ampara en la Ley N° 12.569, del 2 de Enero de 2001, que establece procedimientos para la protección y asistencia a las víctimas de violencia familiar y doméstica. A su vez, en un nivel local, en la CABA existe una Dirección General de la Mujer que se ocupa de la violencia contra la mujer y el maltrato infanto-juvenil, a través de los **Centros Integrales de la Mujer (CIM)** y programas tales como: **Asistencia al Maltrato Infantil; Asistencia a mujeres víctimas de delitos sexuales; Asistencia a hombres violentos; Programa Lazos, y Noviazgos violentos - “Te Ayudo”**. Por su parte, en este nivel también hay un **Centro de Atención a la Víctima** dependiente de la Policía Federal.

En materia de jóvenes, por su parte, a nivel nacional, la Dirección Nacional de la Juventud⁸⁹, del Ministerio de Desarrollo Social de la Nación, se encuentran el **Programa Nacional de Inclusión Juvenil- Programa INCLUIR**, cuyo objetivo es desarrollar acciones de promoción social y cultural, brindando asistencia técnica a proyectos de Organizaciones Gubernamentales y no gubernamentales que trabajan con jóvenes, en particular de sectores vulnerables; y el **Programa Nacional de Derechos y Obligaciones de los Jóvenes**, destinado a jóvenes interesados en capacitarse como agentes de prevención jurídica. Entre los objetivos de capacitación destacan: i) transmitir los derechos y obligaciones de interés para los jóvenes, su forma de ejercerlos, y cómo y dónde efectuar las denuncias correspondientes ante acciones contrarias a la

⁸⁸ El **Consejo Nacional de la Mujer** es el organismo gubernamental de nivel nacional, responsable de las políticas públicas de igualdad de oportunidades y trato entre varones y mujeres que tiene como propósitos fundamentales: i) legitimar ante la sociedad la relevancia de la equidad de género para el fortalecimiento de la democracia; ii) impulsar políticas públicas con perspectiva de género que contribuyan a la superación de las diversas formas de discriminación contra las mujeres y promuevan las condiciones sociales adecuadas para garantizar a las mujeres el ejercicio efectivo de sus derechos; y iii) fortalecer las Áreas Mujer provinciales y locales e impulsar la articulación de acciones conjuntas. Entre sus líneas estratégicas destacan la *interlocución con la sociedad civil*, a fin de establecer un foro de intercambio, debate y promoción de propuestas, para el diseño y el monitoreo de políticas con perspectiva de género, y la *transversalidad en las políticas públicas* en los distintos ministerios sectoriales: salud, trabajo, educación, desarrollo social, justicia e interior, a partir de actividades y programas conjuntos.

⁸⁹ La **Dirección Nacional de Juventud depende de la Secretaría de Políticas Sociales y Desarrollo Humano del Ministerio de Desarrollo Social de la Nación**, y es el organismo del Estado Nacional encargado de llevar a cabo las políticas públicas vinculadas a los jóvenes de entre 15 y 29 años. Su misión es trabajar en la promoción, ejecución y coordinación de acciones destinadas a fortalecer el desarrollo y la participación de los jóvenes desde la perspectiva de la construcción de la ciudadanía juvenil, poniendo énfasis en aquellos más vulnerables.

ley; y ii) prevenir la realización de acciones delictivas, prácticas abusivas, discriminaciones, abusos, explotación, etc., que puedan tener como víctimas a los jóvenes.

En este contexto, la Provincia de Buenos Aires cuenta con la Subsecretaría de Participación Comunitaria, del Ministerio de Seguridad, que ejecuta el **Programa de Respuesta Múltiple para la Prevención Comunitaria de la Violencia**, destinado al fortalecimiento de los foros de seguridad y de las organizaciones barriales que trabajan para disminuir la violencia y la inseguridad, y que impulsa proyectos para jóvenes en situación de vulnerabilidad y/o en conflicto con la ley (actividades de arte y deporte, de formación, capacitación en oficios y generación de ingresos).

Por su parte, la CABA cuenta con una Oficina de Juventud que se ocupa de una intervención orientada a la información y promoción de los derechos.

También a nivel nacional, el **Consejo Nacional de la Niñez, Adolescencia y Familia**⁹⁰, recientemente fortalecido por la Ley N° 26.061, organismo descentralizado del Ministerio de Desarrollo Social, se ocupa de coordinar los programas dirigidos a los jóvenes en situación de mayor vulnerabilidad.

Desde la óptica de la promoción social, en la CABA corresponde destacar también la existencia de un **Consejo Social**, creado el 9 de diciembre del 2004 como órgano colegiado y permanente, de carácter consultivo en materias sociales, vinculado a la Secretaría de Desarrollo Social⁹¹ y el **Consejo de los Derechos de los Niños, Niñas y Adolescentes de la Ciudad de Buenos Aires**⁹². Este cuenta con programas tales como: i) *Salud para niños solos e indocumentados*, que procura garantizar el derecho a la salud de los chicos en situación de calle; ii) *Atención y acompañamiento a niñas, niños y adolescentes víctimas de explotación sexual y en situación de prostitución*; y, iii) *Fortalecimiento institucional de las ONG's, que brindan asistencia a chicos y chicas en situación de calle*, que busca capacitar a operadores sociales.

A su vez, en el marco de las organizaciones a nivel de base y con el fin de apoyar los procesos de gestión local, destaca la labor de la **Secretaría de Desarrollo Social**, a través de la Dirección General de

⁹⁰ El **Consejo Nacional de la Niñez, Adolescencia y Familia** tiene entre sus tareas: i) planificar, organizar y ejecutar las acciones necesarias para la puesta en práctica de todos los derechos reconocidos por la Convención Internacional sobre los Derechos del Niño, ratificada por Ley N° 23.849; ii) planificar, organizar y ejecutar la política de promoción integral del niño, el adolescente y la familia, en el marco de las normas vigentes y las políticas sociales establecidas por el Poder Ejecutivo Nacional; iii) coordinar la participación de instituciones públicas, organismos no gubernamentales, entidades vecinales y de bien público en general, en la programación, ejecución y difusión de las acciones tendientes a promover y proteger al niño, el adolescente y la familia; y, iv) proveer a la protección integral de los niños, adolescentes y grupos familiares, que se encuentren en estado de abandono o peligro moral o material, mediante la implementación de políticas de fortalecimiento individual, familiar y social.

⁹¹ Sus funciones son: i) facilitar la participación de los agentes sociales, las organizaciones de la sociedad civil y del sector privado, en el fortalecimiento, fomento y evaluación de las políticas sociales de la Ciudad; ii) elaborar informes y recomendaciones, colaborando en la planificación de políticas y programas sociales del Gobierno de la Ciudad; las estrategias de intervención y los compromisos por resultados; iii) establecer las prioridades de corto plazo y las definiciones estratégicas para el mediano y largo plazo, orientadas a abordar los principales problemas sociales; y iv) coordinar y planificar la difusión de las políticas y planes sociales, con el objeto de alentar la participación comunitaria y reestablecer los indispensables vínculos solidarios entre los vecinos.

⁹² El Consejo de los Derechos de Niñas, Niños y Adolescentes es el organismo del Gobierno de la Ciudad de Buenos Aires responsable de promover y proteger el cumplimiento de los Derechos de todos los menores de la Ciudad Autónoma de Buenos Aires. Fue creado por la Ley 114, e incorpora plenamente la Convención Internacional de los Derechos del Niño, garantizando su plena vigencia. Entre sus funciones destacan: i) brindar asesoramiento y patrocinio gratuitos en la reparación de derechos vulnerados en situaciones particulares; ii) elaborar programas específicos para la protección y desarrollo de la infancia y la adolescencia; iii) articular las políticas de infancia implementadas desde las diferentes áreas del Gobierno de la Ciudad; y iv) realizar tareas de investigación a fin de producir diagnósticos y evaluaciones que posibiliten una atención eficaz a las distintas demandas.

Fortalecimiento Socio-Comunitario, que implementa dos programas: i) Apoyo a Redes de Acción Comunitaria y ii) Promoción del Empleo⁹³.

En síntesis, más allá de las intervenciones ligadas a las fuerzas policiales, el panorama descrito muestra:

- i) Hay poca incidencia y relevancia de las áreas e instituciones vinculadas a la seguridad para las personas en el conjunto de las políticas y estrategias que impulsa el gobierno nacional. El problema radica tanto en la vigencia de un enfoque poco elaborado, como en la falta de orientaciones y de una institucionalidad necesaria.
- ii) La respuesta institucional para prevenir la violencia y la inseguridad es inexistente. La articulación entre políticas de seguridad y políticas sociales en el nivel central no es eficaz. Pero, en la práctica, el nivel provincial y local tampoco hay un enfoque intersectorial suficientemente desarrollado y explícito.
- iii) En la práctica, las intervenciones se sustentan en estructuras de prevención y coordinación necesarias para el ejercicio de una gestión y política pública en el sector se ubican en la Provincia de Buenos Aires y de la CABA.
- iv) Se sabe poco sobre las iniciativas y el desempeño real de los organismos, más allá de los objetivos declarados en sus etapas de diseño. Hay una limitada capacidad técnica en el nivel nacional y provincial para diseñar estrategias y políticas, integrales, de amplia cobertura y sostenibles en el tiempo.
- v) Hay un mayor desarrollo en el nivel provincial y local en prevención social general y participación comunitaria. Sin embargo, la opinión generalizada es que no hay suficientes intervenciones y dedicación a la prevención del delito.

4.3.1.4.- El gasto público.

El análisis del gasto público por sectores de actividad (justicia, protección social y policía) ayuda a identificar tendencias y prioridades en la gestión del Estado y de los gobiernos en el ámbito de la seguridad ciudadana.

En el caso de Argentina el análisis del gasto en seguridad ciudadana es difícil, dadas las limitaciones de enfoque y la escasa información que permita una diferenciación explícita de los recursos en materia de función y desagregación por programas, en particular a nivel nacional y provincial. A ello se agrega, además, que un análisis de tendencia debe considerar la crisis económica de fines del 2001, que implica una distorsión importante dada la devaluación de la moneda.

A partir de estimaciones sobre la base del gasto fiscal en cada año (Tabla N° 20: Gasto público por sectores de actividad, 2000-2004), es posible afirmar lo siguiente:

⁹³ El primero busca promover los procesos de inclusión social y el fortalecimiento de las organizaciones e instituciones con inserción comunitaria, a través de la asistencia técnica y financiera a éstas para el desarrollo de proyectos comunitarios y el fortalecimiento de las capacidades y habilidades de los actores involucrados; mientras que el Programa de Promoción del Empleo promueve la generación de emprendimientos productivos propuestos por grupos asociativos en el marco de la economía social a través de tres pilares de acción: Asistencia financiera directa por medio de un apoyo económico mensual a los beneficiarios durante el período que establezca el programa, asistencia técnica, brindando soporte técnico a los proyectos en lo referente a gestión de la producción, comercialización, organización del trabajo, etc.; y la capacitación para aumentar los conocimientos de los beneficiarios en temáticas relacionadas con sus procesos de trabajo.

Gasto público por sector:

- i) El mayor porcentaje del gasto público nacional, considerando sector judicial, penal y seguridad interior, se ha orientado principalmente al sector seguridad interior, que involucra el presupuesto de las policías. Esta tendencia se repite a nivel de la Provincia de Buenos Aires.
- ii) Mientras en el 2000 el gasto destinado a seguridad interior era superior en un 35% al gasto en el ámbito judicial penitenciario, en el 2004 es más de un 200%. Esto refleja un énfasis o apuesta por el control policial más que en el ejercicio del sistema de administración de justicia penal argentino. En la Prov. de Buenos Aires se observa un comportamiento similar, sin embargo, la diferencia es de casi un 300%
- iii) El porcentaje del gasto en seguridad interior, sobre el gasto público, es de un 3,4% en el 2004, mientras que en el 2000 era de 2,7%. En la Prov. de Buenos Aires se eleva de un 10,5% a un 12,5%.
- iv) El presupuesto del ámbito “seguridad” sobre el PIB se ha mantenido en 0,5% en el quinquenio en el gasto público nacional.
- v) El porcentaje del gasto en el ámbito judicial y penitenciario, sobre el gasto público, es de un 1,1% en el 2004, mientras que en el 2000 era de 2% (disminución de un 47,7%). En la Prov. de Buenos Aires se ha mantenido en torno a un 4,5%.
- vi) El presupuesto del ámbito “judicial” sobre el PIB se ha mantenido sobre un 0,3% en el quinquenio en el gasto público nacional.
- vii) El porcentaje de gasto en protección social (Salud + Prom. y Asist. Social + Seg. Social + Previsión Social), sobre el gasto público total, es de 53,4% en el 2004; mientras que en el 2000 era 50,5%. En la Prov. de Buenos Aires ha variado de un 34,4% en el 2000 a 34,9% en el 2004.
- viii) El presupuesto para protección social del gasto público nacional sobre el PIB ha disminuido en 1,6 puntos porcentuales en el quinquenio, desde 8,7% a 7,1% (-18,4%).

Evolución de los presupuestos institucionales:

Si bien no es aconsejable una comparación de los presupuestos institucionales en moneda nacional (pesos argentinos), dada la devaluación de fines del 2001, el análisis del presupuesto en dólares de cada año entre el 2001 y el 2005 ratifica algunas tendencias ya señaladas (Tabla N° 21: Evolución del presupuesto institucional en moneda nacional, 2000-2005 y Tabla N° 22: Evolución del presupuesto institucional en US\$, 2000-2005):

- i) El gasto público anual en dólares se reduce un 49,5% entre el 2001 y el 2005.
- ii) El sector justicia registra reducciones superiores a dicho promedio: Poder Judicial (-54,9%); Ministerio Público (-55,7%) y Defensoría del Pueblo (-54,2%); mientras que el Ministerio de Justicia y Derechos Humanos disminuye 38,7%.
- iii) El sector seguridad interior y policía no es afectada en igual medida⁹⁴. Si bien el Ministerio del Interior reduce en un 61,2% su presupuesto en igual período, la Secretaría de Seguridad Interior aumenta en un 72,4% su presupuesto entre el 2002 y el 2005⁹⁵.

⁹⁴ En la Ciudad de Buenos Aires, el presupuesto de la Secretaría de Justicia y Seguridad es de \$ 156.143.467. En relación al presupuesto 2005 asignado a medidas como la Guardia Urbana, éste asciende a \$ 15.228.665 y, en cuanto, a la policía comunitaria, los sueldos y equipamiento de los 500 agentes de la Policía Federal Argentina que lo integran serán asumidos por el Gobierno de la Ciudad, que dispuso una partida de 6,4 millones de pesos anuales.

⁹⁵ En el 2000 la SSI no contaba con presupuesto propio.

- iv) El presupuesto de las tres fuerzas policiales más importantes del país disminuye en una proporción menor al resto de las instituciones del Estado, llegando a un -45,8% (43,4% en Policía Federal Argentina; 56% en Gendarmería Nacional y 49,9% en Prefectura Naval Argentina)
- v) El sector penitenciario registra una reducción menor al promedio del quinquenio (2001-2005), llegando a 40,8% (41,2% en el Serv. Pen. Fed. y 28,8% en los entes de cooperación técnica).
- vi) El presupuesto en áreas vinculadas a la acción de prevención y control de drogas disminuye un 73,6% (significativamente sobre el promedio), mientras que en materia de acción sobre grupos vulnerables (menores y familia) disminuye un 39%.

Gasto por habitante entre el 2000 y el 2004:

- i) El gasto en seguridad interior por habitante aumenta en un 46,5%: US\$ 35,8 en el 2000 y US\$ 52,5 en el 2004.
- ii) El gasto en protección social por habitante aumenta un 26%: US\$ 661,8 en el 2000 y US\$ 833,7 en el 2004.
- iii) El gasto en sistema judicial por habitante se reduce un 55,4%: US\$ 22 en el 2000 y US\$ 9,8 en el 2004.

La incidencia del presupuesto institucional sobre el gasto público evoluciona entre el 2001 y el 2005 de la siguiente forma (Tabla N° 23: Porcentaje del presupuesto sobre el gasto público, 2001-2005):

- El Poder Judicial desciende un 10,7%
- El Ministerio de Interior y unidades dependientes aumenta un 4,8%
- Las tres principales fuerzas policiales (PFA, GA y PNA) aumenta un 7,2%.
- El Ministerio de Justicia y DDHH. y unidades dependientes aumenta un 21,4%.
- En el sector penitenciario, el Ser. Pen. Fed. y los entes de cooperación técnica aumentan en 17,1%.
- El Defensor del Pueblo mantiene su peso en el gasto total nacional.
- El SEDRONAR disminuye en un -47,7%
- El Cons. Nac. Para la Niñez, Adol. y Familia aumenta en un 20,8% su incidencia.

Contrario a la creencia de que las reducciones de presupuesto se deberían sólo a la crisis económica, la comparación de la incidencia de los presupuestos institucionales sobre el gasto público total reflejan la existencia de criterios y enfoques sobre el problema de la inseguridad que, aparentemente, no son plenamente consistentes con los desafíos que arroja el diagnóstico y las prioridades.

La situación en la CABA es distinta⁹⁶. El presupuesto en materia de “defensa y seguridad” se ha incrementado desde un 1,74 del gasto público anual del 2004 a un 2,04 en el 2006. Pero, más significativo aún es que la mayor parte de los recursos se asocian a programas vinculados a asistencia de víctimas, prevención del delito, grupos vulnerables y prevención y seguridad en espectáculos deportivos, entre otros (Tabla N° 24: Presupuesto por programa, CABA 2004-2006).

En síntesis, en materia presupuestaria se observa lo siguiente:

⁹⁶ Si bien no ha sido posible conocer la evolución del presupuesto desde el 2000 en adelante, se ha podido examinar la evolución del presupuesto según programas directamente vinculados a la prevención y la seguridad ciudadana para el período 2004-2006. Cabe advertir que el caso del Gobierno de la Ciudad de Buenos Aires, es poco frecuente en materia de transparencia presupuestaria y nivel de detalles sobre el mismo.

- i) Hay tres fases en la evolución presupuestaria: i) antes de la crisis (2000-2001) con una línea de gasto; ii) la fase crítica (2002-2004) con una reducción drástica y cambio de prioridades y, la fase post-crisis (2005 en adelante), con una ratificación de prioridades observadas antes de la crisis;
- ii) La crisis económica juega un rol importante, pero hay variaciones que se explican por cambios en materia de roles institucionales y funciones (dependencia de ministerios y secretarías), por una parte, y la ratificación de las prioridades del gasto público definidas previamente a la crisis, por la otra. Por ejemplo, si bien aumenta el presupuesto desde el 2003, no hay cambios en el peso relativo sobre el gasto público total;
- iii) Si bien hay restricciones y reducciones importantes en el presupuesto de las instituciones, es claro que la inversión pública ha tenido más énfasis en la seguridad interior y función policial que en justicia y labor penitenciaria. El ejercicio de una política de seguridad ciudadana tendría ineludiblemente que crearse un espacio entre un enfoque estrictamente policial-represivo, una actividad judicial con un creciente déficit y una política social que no da señales de un enfoque preventivo;
- iv) El aumento de la preocupación por el delito se acompaña por un mayor gasto público en el sector policial y penitenciario, y un menor gasto en el ámbito judicial. Si bien hay un mayor gasto social por habitante, más allá de su vinculación con la crisis socioeconómica, no se puede afirmar que hay un mayor gasto en áreas vinculadas a la seguridad ciudadana;

A lo anterior se agrega que, en opinión de especialistas y autoridades, los recursos que se invierten en seguridad ciudadana son escasos e insuficientes y no se utilizan con la efectividad y resultados que se requieren o esperan. De igual forma, hay una opinión generalizada de que el nivel central hay un notable divorcio entre los presupuestos asignados y los objetivos señalados en el discurso, mientras que en el nivel provincial y de la CABA hay mayor consistencia entre presupuesto y ocupación con el tema.

4.3.1.5.- Desempeño y satisfacción con los servicios.

En el país y en CABA se observan tendencias preocupantes: i) un aumento del temor por los problemas de delincuencia, drogas (consumo y tráfico) y de acceso y desempeño de la justicia; ii) una mayor demanda de vigilancia y control policial; iii) la confianza en la eficacia de las policías no crece; iv) una mayor disposición a adquirir armas para la autodefensa; v) una mayoría importante afirma que la inseguridad empeoró en el último año y un 31% señala que empeorará el próximo año (2004)⁹⁷.

Esto ha favorecido la emergencia de un cuadro social de más frustración, insatisfacción y cuestionamiento de la eficacia de las iniciativas estatales-institucionales en los distintos niveles. La creciente inseguridad objetiva y subjetiva se traduce en una alta demanda, principalmente dirigida al gobierno federal, provincial y de la Ciudad, las policías y los órganos de justicia.

Esto se expresa de diversas formas. La confianza en las instituciones es muy baja, en particular ante la justicia y la policía (Tabla N° 25: Nivel de confianza en las instituciones, Argentina 1998-2005).

⁹⁷ Encuesta Nueva Mayoría, Julio del 2004. 1100 casos CABA y Gran Buenos Aires.

En el ámbito de la justicia, los tribunales gozan de menos del 20% de confianza. Hay poca confianza en la igualdad de trato ante la justicia, sólo el 14% confía en la igualdad de trato⁹⁸ y sólo el 19% dice que la justicia argentina es confiable en términos de eficiencia⁹⁹. Un 46% opina que es muy o bastante probable sobornar a un juez (Latinobarómetro 2004) y la imagen de los jueces en el 2004¹⁰⁰ era sólo en un 5% positiva. Esto es consistente con el hecho de que sólo un 2,3% de los delitos concluye con una condena. En efecto, el análisis de la evolución de la tasa de sentencias condenatorias muestra que ésta no evoluciona a la par de la tasa de denuncias¹⁰¹.

Confirmando la crisis de confianza, un estudio del 2004, relativo al funcionamiento del Poder Judicial, muestra que un 98,6% opina que el sistema de justicia no satisface las necesidades de los ciudadanos, un 86,9% opina que no es independiente del poder político y un 91% cree que la justicia no sirve para resolver los problemas de inseguridad¹⁰².

Otro estudio del 2004¹⁰³ muestra que el 93% de los argentinos piensa que el país funciona mal porque las leyes no se cumplen. El poco respeto a la ley o insuficiente aplicación de ella, la falta de ejemplo de los actores políticos y el mal funcionamiento de la justicia son factores claves¹⁰⁴. De la misma forma, el estudio demostró que las percepciones de los líderes de opinión no coinciden con las de los ciudadanos. Por ejemplo, para un 59% de la opinión pública, el primer tema de la agenda ciudadana debe ser la inseguridad y la delincuencia y, en segundo término, la falta de trabajo. Mientras que el 39% de los líderes de opinión piensan a la inversa: la falta de trabajo aparece como el tema más urgente y, en segundo lugar, la delincuencia. Con relación a la confianza en las instituciones, para el 15% de los ciudadanos comunes la Policía Federal ocupa el primer lugar y el último la Cámara de Diputados; pero para el 43% de los líderes de opinión, la Corte Suprema de la Nación ocupa el primer lugar y la Policía Bonaerense, el último. Resulta preocupante que las coincidencias en ambas franjas encuestadas se dieron a la hora de colocar a la figura de los jueces en el último lugar entre las profesiones más confiables. Por último, el valor más alto obtenido en las mediciones fue de un 93% de la opinión pública que piensa que el poco respeto a la ley se relaciona directamente con una crisis de valores en la sociedad.

No es extraño, entonces, que las instituciones ligadas a la seguridad ciudadana gocen de mala evaluación y baja confianza. Las expectativas sobre la gestión en seguridad se asocian al gobierno y las policías, como referentes inmediatos. La falta de respuestas eficaces socava la credibilidad y legitimidad de las instituciones públicas.

⁹⁸ Porcentaje de personas que respondieron a la siguiente pregunta: “En cuanto a tratar a todos por igual, para Usted la Justicia argentina es...”. Empresa ejecutora: Catterberg y Asociados

⁹⁹ FORES, Fundación Libertad, Universidad Torcuato Di Tella, Índice de Confianza en la Justicia, marzo de 2005.

¹⁰⁰ Centro de Estudios Nueva Mayoría (<http://nuevamayoria.com>)

¹⁰¹ Investigación realizada por Centro de Estudios Nueva Mayoría para el período 1991-2003. En: Ovalles, Eduardo ¿Crisis de la seguridad?. Nueva Mayoría Editorial, Buenos Aires, 2005, pág. 164 y ss.

¹⁰² Encuesta efectuada por encargo de la Federación Argentina de Colegios de Abogados, sobre la confiabilidad de la Justicia, aplicada sobre una muestra de abogados. En: Petrissans, Ricardo América Latina: la Sociedad Sitiada. Los costos humanos, políticos y económicos de la violencia. Montevideo, Uruguay. Instituto Latinoamericano de Análisis del Conflicto, Aguilar. 2005, pág. 335 y ss.

¹⁰³ El estudio de Opinión Pública “Actitudes y opiniones de la población sobre la seguridad jurídica”, Ipsos Mora y Araujo, se basó en una muestra que abarcó, por un lado a 101 líderes de opinión (periodistas, funcionarios, sindicalistas, miembros de ONG’s y gerentes de grandes empresas), y por otra parte, a la opinión pública, representada por 300 personas mayores de 18 años, del Gran Buenos Aires y de la Capital Federal.

www.foresjusticia.org.ar/investigaciones/Docstrabajo/listdocstra.htm

¹⁰⁴ Ante la pregunta “¿Cuál es el método más eficaz para combatir la delincuencia?”, otro estudio ha demostrado que un 34,8% de los encuestados entendía que se trataba de desarticular la relación entre delincuentes, policías y políticos corruptos, un 25,7% señala la necesidad de mejorar las condiciones económicas y sociales y un 24% afirma que es necesario aumentar y hacer más severas las penas. En: Petrissans, Ricardo América Latina: la Sociedad Sitiada. Los costos humanos, políticos y económicos de la violencia. Montevideo, Uruguay. Instituto Latinoamericano de Análisis del Conflicto, Aguilar. 2005, pág. 333 y ss.

En relación a la policía, hay una creciente insatisfacción: 1 de 4 en el 2001 y 1 de cada 5 en el 2002 confía en la policía, tendencia que no varía incluso en el 2005¹⁰⁵. En general, y sin mayores distinciones, las policías se encuentran en el pero momento de imagen pública del quinquenio y de la última década¹⁰⁶.

Estos elevados índices de desconfianza explican la alta “cifra negra” en la CABA. En el 2004 un 44,2% de las víctimas dijo no haber denunciado “porque la policía no habría podido hacer nada” y sólo un 24,6% afirma que el paso de su policía por su zona “es suficiente/está bien” (en el 2000 se trata de un 27,4%). Pero a ello también se asocia la imagen institucional: tanto en el 2000 como en el 2004 sólo 1 de cada 2 encuestados opina que la policía hace un buen trabajo en su barrio en el control de delitos (36,7% y 36,5%, respectivamente)¹⁰⁷. En el 2004 un 57% opina que hay probabilidades de sobornar a un policía (Latinobarómetro 2004).

En esta misma línea, mientras en el 2000 un 27,6% planteaba más presencia policial y medidas represivas (17,8%) como solución al problema, en el 2004 un 40% de los encuestados opina que se requiere más presencia policial.

La encuesta del 2004 en CABA revela que un 50,6% de los encuestados está en desacuerdo con la afirmación de que la policía hace lo posible para ayudar y servir a los demás. Esta cifra es elevada y tiene distintos elementos de explicación. Una de ellas, por cierto, es la calidad de los servicios, materia que se examina más adelante, otra es la conducta policial en sí.

Un problema central, en particular en Buenos Aires, es la violencia en la labor policial. Esta es una *cuestión socialmente problematizada*¹⁰⁸, un tema sobre el cual no existe mucha voluntad institucional y gubernamental para discutir. Para tener una visión de su magnitud basta destacar que entre julio de 2003 y junio de 2004 se registraron, sólo en el ámbito de la Ciudad de Buenos Aires y el conurbano bonaerense, 139 víctimas civiles en hechos de violencia con participación de funcionarios de las instituciones de seguridad¹⁰⁹. Esto ha tenido como consecuencia, al mismo tiempo, un alto número de funcionarios muertos (44 entre julio de 2003 y junio de 2004).

Sin embargo, la información sobre esta materia es escasa¹¹⁰. Según la Procuración General de la Nación, hay un aumento de las denuncias por torturas y apremios cometidos por funcionarios públicos federales¹¹¹. En el 2000 se iniciaron 797 investigaciones por apremios y 10 por tortura, en el 2002 fueron 1.152 por apremios y 12 por tortura, en tanto, en el 1º semestre de 2003 fueron 532 las investigaciones iniciadas por apremios y 13 por torturas. Por su parte, la Defensoría de Casación Penal de la Provincia de Buenos Aires, durante el período marzo de 2000 a septiembre de 2003 se registraron 1.964 casos de tortura en la Provincia de Buenos Aires¹¹². Según el Registro de Denuncias de Apremios y Malos Tratos Físicos o

¹⁰⁵ Barómetro Iberoamericano de Gobernabilidad, 2005 http://www.cimaiberoamerica.com/barometro2005_ibe.pdf

¹⁰⁶ Ovalles, Eduardo “La imagen de las fuerzas de seguridad y policiales”, en: *¿Crisis de la seguridad?* Nueva Mayoría Editorial, Buenos Aires, 2005, pág. 140 y ss.

¹⁰⁷ Encuesta de Victimización 2004, Dirección Nacional de Política Criminal, Min. de Justicia y DD.HH.

¹⁰⁸ Cf. Pita, María Victoria “Violencia Policial y Demandas de Justicia: acerca de las formas de intervención de los familiares de víctimas en el espacio público”. En: *Burocracias y violencias. Estudios de antropología jurídica*. Sofía Tisonia (Comp). Universidad de Buenos Aires, 2004, Pág. 435-464.

¹⁰⁹ Fuente: http://www.cels.org.ar/estadisticas/a_metodologia/meto_analisis.html

¹¹⁰ Fuentes, Claudio “La inevitable mano dura: sociedad civil y violencia policial en Argentina y Chile. Revista de Ciencia Política, Vol. XXIV, Nº 2, 2004, pág. 3-28; y Centro de Estudios Legales y Sociales/CELS, “Violencia institucional al amparo de la Justicia. Análisis estadístico y casos”, en Derechos Humanos en Argentina. Informe 2004, Capítulo IV, Siglo Veintiuno Editores Argentina, Buenos Aires, 2004.

¹¹¹ Los datos estadísticos provenientes de la Procuración General de la Nación sólo relevan la situación de la tortura en la ciudad de Buenos Aires y las denuncias presentadas en la justicia federal del interior del país.

¹¹² Esta cifra reúne los casos denunciados ante la justicia y los casos puestos a conocimiento —bajo secreto profesional— de abogados defensores que integran la defensa oficial de la provincia y que no han seguido el camino de la denuncia judicial ante el temor de posibles represalias

Psíquicos en perjuicio de Menores Tutelados —a cargo de la Subsecretaría de Patronato de Menores de la Suprema Corte de Justicia de Buenos Aires—, entre el 20 de septiembre de 2000 y el 30 de junio de 2004 se registraron 3.914 denuncias.

Argentina es un país donde el nivel de confianza interpersonal es bajo¹¹³ y una parte importante de la población opina que “existe un Estado que logra que se cumplan las leyes”, ubicándose en el 2004 entre el 13er lugar de Latinoamérica, bajo el promedio de Latinoamérica, con un promedio de 4,05 puntos (en el 2005 la puntuación asciende a 4,8). Al mismo tiempo, sólo un 14% de los encuestados está de acuerdo con la afirmación de que “se está ganando la guerra contra el crimen”, ubicándose en el extremo inferior del ranking¹¹⁴. Destaca, entonces, un pesimismo generalizado frente a la gestión en seguridad y justicia.

Es por lo anterior, entre otros factores como la crisis económica y política, que tanto el índice de apoyo a la democracia como la satisfacción con la democracia disminuyan en 6 y 12 puntos porcentuales entre 2000 y 2005. (Tabla N° 26: Índice de apoyo a la democracia y satisfacción, 2000-2004). En el 2005 sólo un 15% de la población argentina opina que la forma de actuar del Presidente con respecto a la delincuencia es “muy buena” o “buena” (Barómetro Iberoamericano de Gobernabilidad 2005). Los niveles de desconfianza y la percepción de los problemas seguridad objetiva e inseguridad se trasladan al ámbito de la democracia.

En síntesis, el funcionamiento de la policía y la justicia en particular son muy deficitarios. Hay evidencia suficiente de que la demanda no es cubierta y que hay una creciente insatisfacción. Por su parte, la estabilidad y/o aumento de algunos indicadores (como el porcentaje de personas que se sienten inseguras, las personas que califican la delincuencia como uno de los tres principales problemas, el nivel de satisfacción con la justicia, la evaluación sobre las autoridades; la latencia del tema en los medios de comunicación), tanto a nivel nacional como en CABA, demuestran que no se ha logrado reducir al clima de inseguridad. Esto genera una mayor disposición a aplicar medidas reactivas, simplistas, antidemocráticas y no conforme a derecho.

4.3.2.- Consistencia de la oferta pública con la demanda: síntesis

En los tres niveles examinados¹¹⁵ ha dominado un enfoque policial y legislativo dirigido hacia un incremento del control del delito y del endurecimiento de las penas¹¹⁶. Ambas líneas de acción no han demostrado ser eficaces en la reducción de los factores de inseguridad¹¹⁷.

¹¹³ Resumen Latinobarómetro 2004, Una Década de Mediciones, pág. 32.

¹¹⁴ En una escala de 1 a 10, donde 1 significa que el estado no logra que se cumpla ninguna ley y 10 significa que el estado logra que se cumplan las leyes, dónde ubica al Estado (país). Promedios, Latinobarómetro 2004,

¹¹⁵ En el ámbito de la Ciudad de Buenos Aires también ha habido un endurecimiento de las leyes, en particular en las garantías de la libertad de las personas, en cuanto en el año 2004 se modificó el Código Contravencional que incorpora nuevas contravenciones y agrava las penas de infracciones por reincidencia, en particular aquellas que son consideradas como predelictuales, que en muchos casos hacen referencia a actividades informales en la vía pública. También se observa con preocupación tendencias hacia la criminalización de la protesta social, en particular frente a miembros de movimientos de desocupados, de dirigentes gremiales y sociales.

¹¹⁶ En primer lugar, desde el año 2000 hasta el 2004 la producción legislativa nacional marca un incremento de las penas por los distintos delitos. El Informe de Derechos Humanos del año 2004¹¹⁶ señala que la privación de libertad perdió "no sólo cualquier función resocializadora sino también la pretensión de proporcionalidad: se duplicó el límite para la acumulación de penas, hasta llegar a un tope máximo de cincuenta años; y se apoyó la extensión de prisión preventiva como pena anticipada, entre otras medidas que marcan un reforzamiento de las tendencias más punitivas en las leyes de seguridad" (p. 146) En: CELS. Derechos Humanos en Argentina. Informe 2004. Buenos Aires. CELS-Siglo XXI.

¹¹⁷ La interrogante aquí es en qué medida la actividad legislativa nacional, provincial y en la CABA han contribuido a reducir las causas, los efectos o las manifestaciones de los problemas vinculados a la inseguridad objetiva y subjetiva. La respuesta no es fácil, pues no hay evaluaciones en este sentido. Otra interrogante que surge es por qué no se ha legislado para estructurar o crear condiciones para un sistema eficiente de seguridad ciudadana. Si bien podría afirmarse que las normas legales que impulsan y

No se ha demostrado la consistencia, pertinencia y relación entre la contribución legislativa y la sensación, clima o percepción de seguridad. Las leyes, podría afirmarse, ayudan a crear condiciones más propicias para el ejercicio de los derechos, pero no hay evidencia empírica que muestre una incidencia real de la respuesta jurídico-legislativa sobre la inseguridad objetiva y subjetiva. El clima de inseguridad subjetiva no ha sido contenido a partir de la actividad legislativa.

La brecha entre la demanda ciudadana y la oferta pública se ha profundizado. En Argentina, la Provincia de Buenos Aires, el Gran Buenos Aires y la Capital Federal hay altos niveles de inequidad y déficit de cobertura de servicios. Los sectores más bajos son más victimizados y tienen menor posibilidad de acceder a servicios públicos. Por ejemplo, en materia de vigilancia preventiva de la policía, ya se observó la diferencia en la distribución de funcionarios policiales en el territorio. Existen territorios donde la comunidad ha sido capaz de integrarse para proteger sus espacios públicos, pero hay otros donde las capacidades comunitarias no son en lo absoluto suficientes para recuperar esos espacios. De la misma forma, hay espacios o territorios donde los problemas de criminalidad y violencia se concentran y son más complejos que son objeto de intervenciones y otros no¹¹⁸.

No se ha producido un aumento del gasto en cuestiones ligadas a factores relevantes de la prevención en grupos vulnerables, salvo a nivel de CABA y, en menor medida, en la Provincia de Buenos Aires. Esto acrecienta la inequidad ante la inseguridad y acceso a la seguridad como bien público. El problema es que las acciones más ligadas a la prevención social del delito son de un alcance muy escaso y con poca continuidad. Ha habido escasa articulación entre prevención social y políticas de integración social.

4.4.- Principales obstáculos para los servicios de Seguridad Ciudadana.

4.4.1.- Marco Regulatorio, suficiencias e insuficiencias.

Hay diversos entes públicos y privados ligados a la seguridad ciudadana. El problema no reside, sin embargo, en el número sino en su definición de tareas, recursos y coordinación.

Hay seis situaciones centrales que merecen ser observadas:

- i) Ausencia de un marco jurídico suficiente, que dificulta un sistema institucional de gobierno para la seguridad ciudadana, la participación comunitaria en asuntos de seguridad ciudadana y el control parlamentario del sistema de seguridad ciudadana. Desde este punto de vista, puede señalarse que no hay consistencia entre el sistema vigente, el fortalecimiento de la democracia y las demandas.
- ii) Las tareas de seguridad ciudadana a nivel nacional se hallan divididas entre distintas Secretarías y Ministerios, lo que agrega otro problema adicional. Aun cuando el ente rector es el Ministerio del Interior falta un ente de coordinación inter-agencial, entre los distintos poderes y con carácter federal. Si bien existe un Consejo de Seguridad Interior, éste no tiene

respaldan cambios en el ámbito policial contribuyen a tener mejores expectativas de eficiencia, eficacia, transparencia en materia de seguridad, no podría decirse lo mismo del acceso al sistema de administración de justicia penal.

¹¹⁸ Los hogares de mayores ingresos pueden, por último, acceder a mayor seguridad contratando servicios de seguridad privada; mientras que los de más bajos ingresos, y que son la mayoría, son los que muestran mayores niveles de temor y victimización. Ver Puex, Natalie “Las formas de la violencia en tiempos de crisis: una villa miseria del conurbano bonaerense”. En: Heridas Urbanas: violencia delictiva y transformaciones sociales en los noventa. Alejandro Isla y Daniel Míguez (Comp.). Editorial de las ciencias / FLACSO, Buenos Aires, 2003. págs. 35-70.

el alcance de un ente rector de la seguridad ciudadana a nivel nacional, ni posee las facultades para aquello.

- iii) No hay un enfoque dominante y liderazgo institucional que vincule seguridad y prevención, política pública, política social y gestión intersectorial en el nivel federal con el provincial y municipal. A nivel provincial y de la CABA la situación es más favorable.
- iv) La seguridad ciudadana no es una prioridad manifiesta en la agenda de la autoridad. Tampoco se encuentra suficientemente regulada, como objetivo y actividad del Estado. Como se señaló, el enfoque dominante en el gobierno nacional es de seguridad interior y seguridad pública. En tal sentido, no hay evidencia sustantiva para sostener que las tareas de prevención resulten centrales. Esto se observa en el escaso peso relativo del ente más ligado a la prevención, la Subsecretaría de Política Criminal frente al mayor peso de la Secretaría de Seguridad Interior, más ligado a tareas delictuales y post-delictuales. El concepto dominante tampoco es lo suficientemente amplio como para impulsar problemas de violencia no delictual y la inseguridad en sí (temor). Esta es una de los principales factores que justifican la afirmación de que la gestión pública en seguridad ciudadana no es equitativa y es incapaz de satisfacer las necesidades derivadas de la inseguridad.
- v) No existe en el nivel nacional un enfoque de seguridad ciudadana. En la Provincia de Buenos Aires hay un mayor desarrollo, pero aún parcial, por cuanto los esfuerzos se orientan a la prevención y control de la delincuencia, hay pocas acciones en materia de contención de la violencia y ningún esfuerzo sistemático en materia de inseguridad. En la CABA el concepto es más desarrollado aún, testimonio de aquello es la evolución presupuestaria 2004-2006 y los programas en aplicación, que van desde prevención escolar, apoyo y prevención de la revictimización, prevención del delito y participación ciudadana. No obstante, en ninguno de los tres niveles se han llevado a cabo evaluaciones públicas sobre estas acciones.
- vi) El carácter federal del Estado argentino –sumado a una burocracia notable- contribuyen a un panorama más complejo. Cada ley aprobada a nivel nacional debe lograr su adecuación en el nivel provincial para tener validez efectiva. Dado que la seguridad está delegada en las provincias, todo cambio en el marco regulatorio debe ser acompañado por una adecuación de todas las provincias. A nivel de coordinación, esto hace la dificultad de implementar programas de alcance nacional, puesto que cada uno de ellos debe ser eventualmente materia de convenio y “negociación” con las respectivas provincias, departamentos y distritos, siguiendo un criterio de descentralización y fortalecimiento del poder local.

4.4.2.- Sobre la política de seguridad ciudadana.

A través de las entrevistas a informantes claves¹¹⁹ se arriba a la conclusión de que Argentina no cuenta con una propuesta de “política nacional” que se ocupe de la criminalidad, la violencia y la inseguridad. En efecto, hasta el presente no se ha logrado avanzar en el diseño de una política de seguridad ciudadana consistente y permanente¹²⁰, basada en un enfoque sistémico que aborde el problema de inseguridad y violencia de manera coherente, integral, y sostenida en el tiempo.

¹¹⁹ Ver nota N° 3.

¹²⁰ El Plan de Seguridad 2004-2007, anunciado como reacción a una crisis comunicacional y real de inseguridad, no dio pie a acciones concretas. Ninguna autoridad entrevistada reconoce en él valor alguno, porque no contó con un diagnóstico y porque quienes lo elaboraron no contaban con la autoridad y conocimiento técnico que los validara ante sus pares. Luego de su presentación en el año 2004, prácticamente no hubo referencias desde el Estado a dicho Plan. Si bien se trata del documento político oficial del tema, no es adecuado decir que se trate del documento rector de la política de Seguridad Ciudadana.

El gobierno nacional no ha desarrollado un enfoque de prevención sobre los problemas de inseguridad objetiva y subjetiva. No hay estructuras de la Nación que, de manera explícita y consistente, trabajen con un enfoque integral. En este contexto, tampoco existen directrices en el marco de una política nacional y no se promueven alianzas estratégicas entre las partes.

La inexistencia de una política nacional se traduce en la ausencia de un plan consensuado y consistente de actuación para los organismos públicos. Esto no significa que no se hayan hecho esfuerzos en este sentido¹²¹. En Abril del 2004 el Ministro de Justicia, Seguridad y Derechos Humanos de la época presentó el *Plan Estratégico de Justicia y Seguridad 2004-2007*.

Sus principales objetivos eran: i) constituir una Agencia Federal de Investigaciones y Seguridad Interior, ii) la lucha contra el crimen organizado, realizando reformas legales complementarias, iii) nueva ley de abigeato, iv) lucha contra el vaciamiento de empresas, v) unificación de criterios de control anticorrupción e integridad en todas las fuerzas de seguridad del país, vi) modificaciones en las carreras y administración de las fuerzas de seguridad, y vii) mapa nacional del delito. El Plan identificaba seis áreas de intervención: i) área de seguridad ciudadana, ii) justicia, iii) servicio penitenciario, iv) administrativa económica, v) prevención social y menores en riesgo, y vi) reformas institucionales.

En líneas generales, el Plan se centraba en las fases delictuales y post-delictuales, con poca presencia relativa de acciones pre-delictuales, en particular de corte preventivo y articulado con políticas sociales. Los documentos que analizan el Plan son escasos. En uno de ellos, el CELS analiza los ejes del Plan y señala ciertos problemas, en particular un espíritu en el que aparecería una dicotomía entre eficiencias y garantías¹²². Sin embargo, hoy se reconoce que dicha propuesta nunca llegó a implementarse y no tuvo consecuencia alguna.

Esta breve experiencia nacional pone sobre el tapete una de las principales debilidades de la gestión en el sector: la falta de institucionalidad y la inexistencia de procesos que aseguren continuidad y consolidación de las políticas.

Los entrevistados coinciden en señalar que la propuesta del 2004 carecía de respaldo técnico y político y que, más aún, no representaba el enfoque de las instituciones¹²³. Es por ello que señalan que se carece de una política de seguridad ciudadana, con objetivos, plazos y estrategias. Se considera que en el nivel del gobierno nacional no existe un diagnóstico compartido, ni tampoco una real voluntad de encarar el tema más allá de sus urgencias coyunturales. En efecto, la conducta de las autoridades frente a la cuestión de la inseguridad se basa sobre todo en las reacciones de la opinión pública y de la prensa, sin que medie una política planificada. Pero, más allá de esta ausencia, tampoco los organismos públicos relevantes en el sector reconocen poseer objetivos explícitos y metas. No hay evaluación ni control de gestión. De esta forma, la ausencia de un horizonte estratégico y de una gestión técnica suficientes son algunas de las principales debilidades.

Se carece de una definición compartida de seguridad ciudadana, de y de planificación estratégica, de continuidad entre los planes anteriores y acciones presentes concretas. La falta de acuerdo tiene que ver

¹²¹ Estévez, Eduardo “Una aproximación a la formulación de las políticas de seguridad interior”. Buenos Aires, Mimeo, 2002, 16 págs.

¹²² EL CELS cuestiona los lineamientos generales del Plan Estratégico de Justicia y Seguridad presentado por el Gobierno. Documento de abril del 2004.

¹²³ Una descripción de los detalles del plan se encuentra en el documento: Reconstruyendo la seguridad ciudadana. La experiencia argentina y algunos lineamientos estratégicos para el BID, Gustavo Beliz, enero, 2005, 62 págs. Sin embargo, en opinión de los entrevistados este carecía del respaldo técnico y político suficiente.

con diagnóstico implícitos sobre las causas, pero sobre todo, acerca de las soluciones para el problema de inseguridad.

Un panorama diferente se observa, sin embargo, a nivel de la Provincia de Buenos Aires y de la CABA, situación que puede explicarse en atención a las facultades de los gobiernos de las provincias. Estos han tenido que enfrentar y desarrollar esfuerzos a fin de dar respuestas directas a las demandas de inseguridad. No obstante, aun cuando en el caso del Ministerio de Seguridad de la Provincia de Buenos Aires existen lineamientos centrales, a modo de cursos de acción estratégicos –como la reforma policial- y prioridades de actuación –como la organización y participación comunitaria, la ocupación con la violencia juvenil, la prioridad en jóvenes y menores en conflicto con la ley- su política no es explícita. Esta se puede conocer indirectamente a través de los mensajes del ejecutivo al poder legislativo de la provincia, particularmente a raíz de iniciativas legales en marcha.

Lo anterior constituye una debilidad, pues las respuestas desde los gobiernos provinciales se subordinan a un enfoque que queda en manos de la gestión de la autoridad de turno. No hay en ese sentido un enfoque de Estado. En efecto, el denominador común en ambos niveles es que la ausencia de consenso y acuerdo entre los actores políticos representa un riesgo importante para la sustentabilidad y continuidad de las políticas, programas e iniciativas, por cuanto no hay mecanismos -ni legales ni técnicos- que aseguren la revisión, reformulación o continuación de enfoques, estrategias y programas. Hay entonces un problema de institucionalidad y consolidación de las prácticas cotidianas presentes en este sector. No hay un ente central ni menos un liderazgo en la materia. En este sentido, tanto en la Provincia como en la Ciudad de Buenos Aires hay procesos emergentes que deben y requieren ser apoyados.

En resumen, los entrevistados coinciden en señalar la inexistencia de una política enfocada en la seguridad ciudadana. Falta de objetivos claros y precisos. La asignación de recursos ha cambiado en el período, pero tampoco parece que las políticas preventivas tengan un lugar real en la agenda pública.

En cuanto a su carácter público, participación de la sociedad civil y conocimiento, se señala que las propuestas del gobierno nacional y provincial son poco conocidas y poco asumidas, y que no tienen un impacto sustantivo en la labor cotidiana de las instituciones.

4.4.3.- Sobre los mecanismos del sistema.

No existe en Argentina un sistema de seguridad ciudadana articulado, tampoco se está instalando ni parece que sea un objetivo a corto plazo. De hecho, ambos términos del enunciado presentan dificultades.

Un problema central y destacado por los informantes, común a todas las políticas de Estado, es el carácter federal del país, que dificulta la coordinación de los esfuerzos. En tal sentido, si bien existen instancias federales, estas no han logrado ser una solución a los problemas de coordinación. Esto radica, por un lado, en la inexistencia de un consenso respecto de una definición instrumental y operativa de seguridad ciudadana que de luces, por ende, sobre las políticas por articular, y por otro, en la carencia de un enfoque y estrategia de sistema, que impulse la co-gestión, la coordinación inter-agencias y un enfoque intersectorial en respuesta a la necesidad de interdependencia, articulación y objetivos compartidos. Si bien el Poder Ejecutivo debiese ejercer la dirección del sistema desde el Ministerio del Interior y Secretaría de Seguridad, ambos órganos no tienen suficiente capacidad de coordinación y planificación estratégica de las políticas del sector.

La participación comunitaria, como mecanismo, es otro aspecto a considerar. Si bien hay un consenso general sobre la necesidad, no lo hay sobre cómo se implementa y qué debe esperar de ella. Como riesgos o peligros se señalan el clientelismo y la baja eficacia demostrada de iniciativas anteriores, así como la

falta de interés. Pero, ésta también se ve limitada por barreras de diverso orden: asimetrías entre los representantes del Estado y la ciudadanía, así como dentro de la propia sociedad civil, falta de conocimientos integrados y científicos acerca de metodologías participativas, escasa divulgación de las prácticas exitosas o prometedoras, y falta de una permanente articulación entre las distintas organizaciones de la sociedad civil entre sí con las comunidades.

La aparente inconsistencia entre la agenda pública y la agenda institucional parece ser otra debilidad importante. Por ejemplo, las fuerzas de seguridad y las policías provinciales se han centrado históricamente en estrategias tradicionales para contener el micro-delito, porque sus preocupaciones han sido el orden en las calles y el control de delito. Esto hace que, por un lado, temas centrales de seguridad ciudadana, como el tránsito y la violencia, no tengan un lugar central en su accionar, y que las fuerzas policiales sean sujeto/objeto de intervenciones y reformas conducentes a una ampliación de sus capacidades en función del desarrollo de la invocación y el fortalecimiento de estrategias policiales (reorientación de la labor operativa en función de la solución de problemas, la focalización, la especialización de las respuestas y de los servicios demandados y la gestión por resultados).

A su vez, la insuficiente gestión de la información constituye una debilidad importante, así como un campo de investigación académica articulada con las políticas públicas. Pero, no se trata sólo de un problema de falta de información. El problema radica en el uso de la información en la toma de decisiones. También hay problemas de capacidad técnica: Argentina no cuenta con suficientes personal técnicos con formación específica en políticas de seguridad ciudadana insertos en estructuras de gobierno y gestión de políticas públicas.

4.4.4. - Sobre los impactos y eficacia.

En materia de eficiencia -logro de objetivos y metas con un mínimo de recursos- y de eficacia -logro de objetivos, metas, impacto y resultados- es poco lo que se puede decir, porque ni las metas, objetivos, medios implementados y resultados son claros. En este sentido, es fundamental que se expliciten los principios orientadores, objetivos, metas e indicadores de resultados y de impacto buscados por cada institución a cargo en las iniciativas que ejecutan o proyectan. Esto permitirá en el futuro contar la información de base para la evaluación y monitoreo de las mismas

En el presente, si se consideran índices tales como el nivel de confianza, la subdeclaración de delitos, la evaluación sobre la labor de la policía y la justicia, la victimización, la inseguridad subjetiva, no se puede afirmar que se ha impactado positivamente en la reducción de las demandas de la población.

Sin embargo, posiblemente existan acciones locales que pueden tener un impacto de eficacia y eficiencia en el contexto de su aplicación. Si bien no hay evaluaciones certeras, parece que los Foros de Seguridad en la Provincia de Buenos Aires, Foros de Convivencia en Rosario, las leyes y agencias que se ocupan de violencia doméstica, los programas de Comunidades Vulnerables, entre otras, merecen una mayor atención, pues son “buenas prácticas” que deberían sistematizarse y difundirse. Pero hay que evaluarlas. Argentina no ha desarrollado capacidades en ese sentido. Falta un “observatorio de buenas prácticas preventivas” en lo policial y en el trabajo con la comunidad en el ámbito de la prevención social.

Más allá de estas experiencias puntuales y algunas otras, en términos generales, no puede decirse que la política de seguridad ciudadana afecta la estructura y oferta/demanda de seguridad ciudadana. La incidencia es muy baja o casi nula.

Un obstáculo central es la problemática policial. Se ha señalado que la baja confianza en la policía, debilidades en materia de corrupción y profesionalismos dificultan la constitución de un sistema de

seguridad ciudadana. A ello se agrega la falta de reconocimiento mutuo entre los actores, especialistas y responsables en el sector, en particular entre quienes desean y/o pueden intervenir en las reformas policiales, así como al interior de las fuerzas.

4.4.5.- Sobre el control y la evaluación.

En materia de evaluación, falta promover y desarrollar evaluaciones sobre las intervenciones e información sobre las mismas. Es necesario introducir un enfoque de planificación en el sector. Si bien conceptualmente algunas se vinculan con la seguridad ciudadana, éstas no son calificadas y asumidas como tales por el organismo responsable. Las instituciones no poseen estrategias comunicacionales suficientemente desarrolladas.

El Plan Estratégico de Seguridad y Justicia postulaba la “participación cívica y el control ciudadano” como eje importante, la constitución de Foros de Seguridad y la creación de la Red Nacional de Seguridad Comunitaria (RENASECO). En cuanto a los Foros de Seguridad, se propone extenderlos a toda la Capital Federal a partir de experiencia de un barrio, Saavedra. En la Provincia de Buenos Aires han sido sancionados por Ley, pero sólo se han conformado en unos pocos distritos. De todos modos, es poca la información existente sobre los mecanismos de control y evaluación, y -según los informantes- RENASECO no se llegará a implementar.

Ni el gobierno nacional y el provincial cuentan con comisiones parlamentarias especializadas en seguridad ciudadana, de labor permanente y con facultades para desarrollar un control activo del funcionamiento del sistema y de las instituciones de seguridad ciudadana o vinculadas indirectamente a ellas.

Si bien ha habido un avance en la publicación de informaciones parece haber un retroceso en el último tiempo. Ahora bien, el mayor vacío en la información compete a los mecanismos de control de la policía y la situación de la población penitenciaria.

Los programas que tienen participación ciudadana parecen hasta el momento incompletos, poco extendidos. En general se centran en mapas vecinales de delitos, pero hay poco en materia de “accountability” sobre las instituciones. Dada la gravedad institucional de la situación de las policías no parece posible pedir que la sociedad civil lo haga, sino que debe ser encarada principalmente por el Estado. En efecto, el control y la evaluación son un déficit central de las políticas de Seguridad.

La policía no es objeto de control ciudadano. Las Organizaciones de la Sociedad Civil actúan en casos de violación flagrante de derechos humanos. Hay consenso entre los entrevistados sobre la necesidad de promover un control democrático, desde el Estado, de los distintos organismos de seguridad.

4.4.6.- Síntesis.

El sistema de seguridad ciudadana presenta falencias básicas, tanto en sus definiciones fundamentales, formas de implementación y coordinación entre entes participantes. En Argentina y en la CABA existen restricciones para el desarrollo de la seguridad ciudadana. Más allá de los recursos, hay problemas básicos relativos a aspectos político ideológicos, de gestión-institucional y de carácter técnico-informativo.

El siguiente cuadro sintetiza los principales hallazgos, en términos de debilidades y fortalezas, así como amenazas presentes o latentes y otras emergentes, las cuales progresivamente se volverán claves si no se realizan gestiones e intervenciones para modificar el escenario que se describe.

Tabla N° 27: Matriz de principales hallazgos en torno a las capacidades del sistema de seguridad ciudadana en Argentina

Fortalezas	Debilidades	Amenazas
<ol style="list-style-type: none"> 1. Visión ambiciosa de futuro en los tres niveles 2. Sentido de urgencia instalado respecto de la necesidad de planificar en el corto y largo plazo 3. El gobierno nacional y el gobierno provincial posee instituciones necesarias 4. Función específicas no duplicadas en la normativa 5. Gobiernos de la provincia de Buenos Aires y de la CABA actúan como coaliciones conductoras con rumbos estratégicos más claros. 6. Mayor competencia en desarrollo de estrategias en el nivel de la provincia de Buenos Aires y CABA. 7. Estructura en el nivel provincial y de la CABA no es pesada ni compleja 8. Existencia de órganos de consulta y/o cogobierno de la seguridad ciudadana, tales como Consejos de Seguridad 9. desarrollo de mecanismos institucionales de participación que promueven integración en el co-gobierno de la seguridad ciudadana. 10. Estructura orgánica descentralizada con capacidad táctico-operacional 	<ol style="list-style-type: none"> 1. Crisis de confianza y negativa evaluación de los actores, de los medios y de la sociedad. 2. Visiones no compartidas sobre el rol y ámbito de competencia de las instituciones en prevención social y delictual. 3. Ausencia de diagnóstico, enfoque compartido y de coproducción para la seguridad ciudadana. 4. Inexistencia/insuficiencia de política y plan para la seguridad ciudadana en los tres niveles (rumbo estratégico poco claro) 5. El gobierno nacional no actúa como coalición conductora (liderazgo) que vincule seguridad y prevención, política pública, política social y gestión intersectorial en el nivel federal con el provincial y municipal. 6. Ausencia de instancias permanentes de coordinación, planificación, evaluación y control de gestión en el ámbito en los tres niveles. 7. Indefinición de metas institucionales a nivel nacional vinculadas a la prevención de la delincuencia, la violencia y la inseguridad. 8. Debilidad en capacidades institucionales y habilidades técnicas claves. 9. Política comunicacional inexistente o inefectiva. 10. Insuficiente personal calificado en los tres niveles. 11. Fuerte autonomía en los tres niveles y entre las instituciones. 12. Escasa conectividad tecnológica entre gobierno nacional, Prov. de Buenos Aires y CABA. 13. Insuficiencias en política de desarrollo y gestión de la información y del conocimiento 14. Escasez de socios y escasa participación ciudadana en los procesos estratégicos 15. Inexistencia de comisiones parlamentarias de control 	<ol style="list-style-type: none"> 1. El gobierno nacional continúa con un enfoque y escala de prioridades no acorde con las demandas en su entorno. 2. La falta de respuestas eficaces socava la credibilidad y legitimidad de las instituciones públicas 3. Falta de voluntad política para emprender un rumbo de cambio. 4. Continúa inexistencia de comisiones parlamentarias especializadas en seguridad ciudadana, y con facultades para un control activo sobre el funcionamiento del sistema y las instituciones de seguridad ciudadana 5. Insuficiencia de recursos para financiar los cambios estratégicos necesarios en las organizaciones/instituciones a cargo 6. Continúa brecha y déficit significativo entre demanda y oferta de servicios 7. Continúa baja asignación de recursos a la prevención del delito, la violencia. 8. Cambios en el perfil de la criminalidad, la violencia y la inseguridad no se advierten ni se abordan 9. Imposibilidad de modificar la normativa para estructurar un sistema integrado o por niveles provinciales y territoriales 10. Obstaculización de: i) las reformas policiales necesarias; y, ii) adecuaciones de organismos públicos a una agenda interinstitucional 11. Falta de adecuación de los servicios policiales a la diversificación de la demanda y tipos de servicios policiales exigidos por los usuarios.

El diagnóstico acerca de las debilidades y fortalezas de las respuestas del Estado argentino ante las demandas de seguridad ciudadana (preferentemente vinculadas a la criminalidad, la violencia y la inseguridad subjetiva) revela problemas tanto a nivel de la enfoque, estructura y procesos organizacionales, como también en el manejo o gestión y de sus relaciones con el entorno (ante los medios de comunicación y la propia opinión pública).

Las amenazas son el resultado de un examen de situaciones que pueden darse y otras que, de mantenerse, confirman la urgente necesidad de concentrar la gestión en un cambio en el corto y mediano plazo en torno a ciertas acciones estratégicas, sin las cuales el gobiernos y los organismos públicos, tanto en el nivel nacional como provincial, no podrán cumplir su rol central como garante de la seguridad de las personas y oferente de servicios para satisfacer las crecientes necesidades.

5.- Conclusiones y recomendaciones.

El diagnóstico de la situación general del país y de la estructura del Estado en sus distintos niveles muestra cifras y tendencias preocupantes. Más allá de que los indicadores examinados revelan la brecha entre las tasas de denuncia (estadística oficial), la victimización (medida a través de encuestas) y el sesgo que provoca una percepción negativa de la policía, la justicia y la falta de protección a las víctimas, el análisis de las cualidades y características del sistema tampoco es positivo.

Lo anterior ratifica la necesidad de emprender acciones en Argentina para mejorar los sistemas requeridos para el diseño e implementación de políticas y una oportuna toma de decisiones. Hay varios aspectos que pueden y deben mejorarse. En general, los ámbitos se relacionan con la forma de hacer las cosas y con facetas técnicas de la gestión tanto a nivel del gobierno nacional como del gobierno de la provincia de Buenos Aires y de la Ciudad Autónoma de Buenos Aires:

- i) Competencias y responsabilidades de los diferentes actores e instituciones.
- ii) Claridad de las políticas públicas y naturaleza de los programas de seguridad ciudadana
- iii) Diagnósticos y una gestión de la información oportuna
- iv) Capacidades humanas y técnicas instaladas y medios apropiados
- v) Involucramiento de autoridades y actores nacionales, provinciales y locales, así como de la sociedad civil
- vi) Aspectos del sistema vinculados con la coordinación y articulación intra-institucional e inter-agencias para una gestión intersectorial, entre otras.

Mejoras en los ámbitos señalados ayudarán a superar las dificultades observadas. El éxito radica en la consistencia de la política y en la capacidad de las autoridades de actuar en concordancia con el diagnóstico y las prioridades que surgen de él. Aquí se haya una de las principales necesidades del país y los gobiernos locales.

La convocatoria y permeabilidad de los distintos referentes técnicos y ejecutivos es una necesidad para el circuito de la producción eficaz de más y mejor seguridad ciudadana. Hay actores relevantes y actores involucrados, pero las instituciones se mantienen alejadas. Si se sigue una óptica estructural y funcional, es claro que aquí radica uno de los principales problemas para la gestión en el sector, destacando como prioridad la necesidad de generar consensos y esfuerzos para converger en respuestas a las demandas, con un énfasis preventivo, consistentes con las exigencias de una política criminal eficaz y con una política social efectiva.

Buenos Aires no es Argentina. La realidad nacional, los problemas y desafíos no son idénticos. En Buenos Aires convergen situaciones estructurales, de recursos y capacidades que le dan una complejidad y dificultad diferentes. La descentralización se confunde con la independencia y exacerba la autonomía, pero los desafíos, desde el punto de vista de las capacidades y recursos, son similares. Uno de los desafíos es “bajar” una la política de seguridad ciudadana diseñada y adecuada a los territorios e insertar sus contenidos a la gestión provincial y local con atributos que auguren sustentabilidad político-técnica y sostenibilidad en el tiempo.

De lo anterior, se derivan diversas recomendaciones que se organizan en cuatro ejes:

- i) construcción de políticas, estrategias y consensos básicos,
- ii) innovación en estrategias e instalación de programas,
- iii) gestión y fortalecimiento institucional, y
- iv) información y generación de mecanismos facilitadores

1.- Construcción de políticas, estrategias y consensos básicos. Las medidas recomendables son:

- a) Promoción de un diálogo necesario e impostergable sobre las formas de articulación entre seguridad ciudadana y políticas sociales
- b) El potenciamiento de la capacidad de coordinación del Ministerio del Interior u otra instancia *ad hoc* en el nivel nacional, del Ministerio de Seguridad en la Provincia y de la Secretaría de Seguridad en la CABA
- c) Construcción de consensos en materias pendientes (situación carcelaria, privación de libertad y formas alternativas, reforma policial, tipos de intervenciones privilegiadas, problemas prioritarios y focalización de acciones, entre otros).
- d) Construcción de mecanismos de coordinación y control sobre la actuación de los organismos responsables.
- e) Construcción de coaliciones entre la autoridad local y la población para implementar programas preventivos y con apoyo de cuerpos técnicos.

2.- Innovación en estrategias e instalación de programas. Sin duda, en los distintos niveles hay un espacio para impulsar intervenciones novedosas y exitosas. En tal sentido, más allá de establecer consensos y discutir el tipo y escala de las intervenciones necesarias (municipal, provincial, etc.), y de desarrollar mayores esfuerzos en la evaluación de estrategias de prevención social y situacional eficaz, cinco parecen ser el tipo de políticas sobre las que hay más necesidad de ejecutar:

- a) políticas pre-delictuales,
- b) integración de políticas preventivas con políticas sociales,
- c) políticas de juventud en situación de vulnerabilidad,
- d) políticas orientadas a la victimización e inseguridad, y,
- e) políticas de modernización, reentrenamiento y acercamiento de la policía a la comunidad

3.- Gestión y fortalecimiento institucional¹²⁴. Las medidas recomendables son:

- a) Capacitación (transferencia de conocimientos) y conformación de equipos de profesionales especializados en el diseño, planificación, gestión y evaluación de intervenciones en prevención del delito y la violencia.

¹²⁴ El fortalecimiento institucional es el resultado de un conjunto de acciones orientadas a la generación de capacidades institucionales y habilidades en el personal para desarrollar, mejorar o perfeccionar una determinada actividad. En este sentido, se trata de un proceso de generación de atributos organizacionales permanentes y dar sostenibilidad en el tiempo a los servicios que presta un organismo.

- b) Perfeccionamiento de las normas que regulan la actuación de las instituciones fundamentales.
- c) Introducción de recursos en apoyo a procesos de informatización.
- d) Establecimiento de objetivos, meta, indicadores y sistemas de planificación y monitorio.
- e) Implementación de mecanismos para una mejor conducción y uso eficiente y complementario de recursos humanos y técnicos disponibles en diversos organismos estatales.
- f) Establecer mecanismos externos de evaluación y control sobre la acción pública.

4.- Información y generación de mecanismos facilitadores. Las medidas recomendables son:

- a) Desarrollo de la capacidad de “accountability” de los distintos órganos.
- b) Atención a estrategias y prácticas novedosas y exitosas en Argentina y otros países.
- c) Consolidación de un sistema de información integral, nacional y provincial, accesible.
- d) Desarrollo de herramientas de medición y monitorio, formas participativas de construcción de mapas del delito y mapas de riesgo, índices de percepción y opinión ciudadana.
- e) Promoción de la investigación social en delincuencia, violencia, inseguridad subjetiva y grupos vulnerables.
- f) Necesidad de estrategias y campañas de comunicación orientadas a sensibilizar y promover conductas y valores sociales para el desarrollo de una “cultura de prevención”.

6.- Interpretación de los resultados, valoración y recomendaciones sobre el proyecto.

Los resultados de este trabajo no permiten ser complacientes frente estado de la seguridad ciudadana en Argentina, en particular si se adopta una perspectiva ligada a la oferta de los servicios desde el Estado y sus diversos organismos públicos y la demanda de la ciudadanía (materializada en distintas expresiones).

Este estudio abre diversas interrogantes respecto de la ejecución de una política y de las estrategias para la seguridad ciudadana. La primera, y quizás la más importante, dice relación con el análisis de los datos reunidos y el consenso sobre las conclusiones a las que se arriba. En esta línea, el presente diagnóstico se basa en un enfoque específico sobre la seguridad ciudadana, que llevó a buscar determinados indicadores y a dejar de lado otros que, con otra mirada, podrían considerarse igualmente relevantes. Esto, por cierto, se traduce en una aproximación y diagnóstico que eventualmente no es capaz de reflejar los matices y sensibilidades que despierta un problema de naturaleza compleja como es la inseguridad objetiva y subjetiva.

Sin embargo, la aplicación de los instrumentos diseñados en este estudio pone en evidencia la precariedad de informaciones disponibles en Argentina sobre los problemas que se intentan solucionar. No hay suficiente información y no hay suficiente desarrollo desde la perspectiva de la gestión. Aquí radica una de las principales fortalezas y aportes de esta investigación, por cuanto permitió diseñar y corregir instrumentos, los cuales no fueron completados en su totalidad. Se trata, por cierto, de un proceso en el que paulatinamente será posible contar con una batería de instrumentos, índices e indicadores que ayudarán a unificar estándares de análisis y de estudio en este campo.

Otro aspecto que merece ser destacado es el enfoque que se emplea, atendiendo a los recursos técnicos y las variables usadas. No es que aquí se postule una mirada econométrica de la realidad. Si así fuera, esto tampoco es una amenaza o debilidad del estudio mismo. Por el contrario, se busca indagar sobre la relación oferta pública y demanda pública. Claramente constatamos aquí la necesidad de desarrollar una mirada técnica más profunda, a la luz de antecedentes que ayuden a resolver interrogantes fundamentales, por ejemplo, si es posible avanzar en esta línea sin antes construir pisos de comparación. Se trata de

despejar ciertos mitos y creencias sobre la gestión en seguridad ciudadana. En este sentido este trabajo es una ayuda para el país y otros que enfrentan desafíos similares.

Por cierto, quedan planteadas otras interrogantes relativas, por ejemplo, al peso que se le dará a determinados delitos complejos en la seguridad ciudadana (crimen organizado, tráfico de menores, el lugar de la violencia institucional, la importancia de los accidentes de tránsito, etc.) o el que se debe dar en las políticas a la inseguridad subjetiva: ¿debe una agenda pública de seguridad ciudadana guiar sus prioridades por el sentimiento de inseguridad subjetiva?. Por cierto, se debe tomar en cuenta, pero no parece deseable que el temor o la inseguridad subjetiva sean los rectores de las políticas de Estado.

Otra limitación de este estudio es que un diagnóstico de la situación necesariamente debería tomar en cuenta los trabajos de tipo cualitativo, así como etnografías, que ayudan a la comprensión del fenómeno. En particular, para entender la heterogeneidad y el punto de vista de los actores. En ese sentido, en Argentina no existe un real campo académico de investigaciones sobre temas ligados a la seguridad ciudadana, lo cual debería incentivarse.

En términos generales, para el Banco Interamericano de Desarrollo la experiencia extraída destaca la necesidad de focalizarse más en las condiciones del sistema para el éxito de los programas: (a) el diseño de modalidades de ejecución que conduzcan a la coordinación entre las diferentes entidades participantes en los programas; (b) el fortalecimiento de las instituciones involucradas debería incorporar la transferencia de conocimientos y técnicas a los funcionarios de diferentes entidades; (c) un sistema de monitoreo y seguimiento de la ejecución de las iniciativas para una apreciación oportuna de la marcha de programa; (d) un mecanismo o forma efectiva de involucrar a las municipalidades para que éstas realicen una adecuada ejecución a ese nivel; (e) una batería de herramientas y prácticas probadamente exitosas.

De esta forma, el estudio confirma la necesidad de encontrar respuestas al diseño de políticas y estrategias de gestión para la instalación del sistema de información desde la perspectiva de un observatorio y del recurso humano, en armonía con conceptos tales como: plan de informatización, gestión estratégica de la información, gestión de conocimiento y gestión de calidad, así como en la construcción de un marco jurídico-administrativo que asegure sustentabilidad al sistema de información, partiendo de un escenario interinstitucional apropiado, con facultades reales y herramientas prácticas para la gestión de seguridad ciudadana, su monitoreo y evaluación. Lo anterior supone trabajar para construir sistemas, demostrando en el breve plazo el valor político estratégico de la inversión.

Anexo de Tablas:

- Tabla N° 1: Argentina - Características de la Población, 2000-2004
- Tabla N° 2: Evolución de pobreza y desempleo, 2000-2004
- Tabla N° 3: Percepción sobre los principales problemas del país, 2000-2004
- Tabla N° 4: Estadística Ley de Estupefacientes, Argentina 2000-2004
- Tabla N° 5: Tasas de denuncias Argentina, Provincia de Buenos Aires y CABA, 2000-2004
- Tabla N° 6: Denuncias por Violencia Familiar, CABA 2000-2003
- Tabla N° 7: Hechos y víctimas de accidentes de tránsito, CABA 2000-2004
- Tabla N° 8: Tasa de Victimización, CABA y GBA, 1999-2003
- Tabla N° 9: Perfil de Victimización, CABA 2000-2003
- Tabla N° 10: Lugar de ocurrencia de la victimización, CABA 2003
- Tabla N° 11: Lugar de ocurrencia delitos contra la propiedad, Argentina y CABA 2003
- Tabla N° 12: Evolución de la no-denuncia o “cifra negra”, CABA 1997-2003
- Tabla N° 13: “Cifra Negra” según delito, CABA 2000-2003
- Tabla N° 14: Razones para no denunciar, CABA 2000-2003
- Tabla N° 15: Sensación de inseguridad: Considera probable o muy probable que será víctima de la delincuencia, CABA 2000-2004
- Tabla N° 16: Perfil de detenidos/inculpados por delitos contra la propiedad, Argentina y CABA 2003
- Tabla N° 17: Evolución de la Población Penitenciaria Argentina y Prov. de Buenos Aires 2000-2004
- Tabla N° 18: Situación legal de la Población Penitenciaria Argentina y Prov. de Buenos Aires y CABA 2003-2004
- Tabla N° 19: Población en prisión según delitos, Argentina 2002-2003
- Tabla N° 20: Gasto público por sectores de actividad, 2000-2004

- Tabla N° 21: Evolución del presupuesto institucional en moneda nacional, 2000-2005
- Tabla N° 22: Evolución del presupuesto institucional en US\$, 2000-2005
- Tabla N° 23: Porcentaje del presupuesto sobre el gasto público, 2000-2005
- Tabla N° 24: Presupuesto para prevención según programas, CABA 2004-2006
- Tabla N° 25: Índice de apoyo y satisfacción con la democracia: Argentina 2000-2005
- Tabla N° 26 Nivel de confianza en las instituciones, Argentina 1998-2005

Tabla N° 1 Argentina - Características de la Población, 2000-2004

	2000	2001	2002	2003	2004	Var % 2000-2004
Población Nacional	36.796.195	37.156.195	37.515.632	37.869.730	38.226.051	3,9
CABA	2.989.597	2.995.397	3.000.955	3.006.179	3.011.694	0,7

Distribución por sexo y densidad de población		País 2001	Ciudad de Buenos Aires	Buenos Aires	Partidos del Gran Buenos Aires	Resto Buenos Aires
Población		36.260.130	2.776.138	13.827.203	8.684.437	5.142.766
Sexo	Varones	48,7	45,3	48,6	48,5	48,8
	Mujeres	51,3	54,7	51,4	51,5	51,2
Superficie	km ²	2.780.403	203 (2)	307.571	3.630	303.941
Densidad	hab/km ²	13,0	13.679,6	45,0	2.394,4	16,9

Distribución por sexo y edad		País 2001	Ciudad de Buenos Aires	Buenos Aires	Partidos del Gran Buenos Aires	Resto Buenos Aires	
Total	Total	36.260.130	2.776.138	13827203	8684437	5142766	
	0-14	28,3	16,9	26,6	26,9	26,1	
	15-64	61,8	65,9	62,8	63,3	62,1	
	65 y más	9,9	17,2	10,6	9,8	11,8	
Sexo	Varones	Total	17.659.072	1.258.458	6725879	4213697	2512182
		0-14	29,5	18,9	27,8	28,2	27,2
		15-64	62,3	67,6	63,4	63,7	62,9
		65 y más	8,3	13,5	8,8	8,1	9,9
	Mujeres	Total	18.601.058	1.517.680	7101324	4470740	2630584
		0-14	27,1	15,2	25,5	25,7	25,1
		15-64	61,4	64,5	62,3	62,8	61,3
		65 y más	11,5	20,3	12,2	11,4	13,6

Tabla N° 2: Evolución de la pobreza y el desempleo, Argentina 2000-2004

	2000	2001	2002	2003	2004
Población bajo Línea de Indigencia en Zona Urbana		11,6	24,8	26,3	17,0
Población bajo Línea de Pobreza en Zona Urbana		35,9	53,0	54,7	44,3
Tasa de desempleo en áreas urbanas	14,7	18,3	17,8	14,5	12,1
Tasa de desempleo juvenil (15-24 años) anual	39,5		46,1		
Tasa de desempleo urbana por sexo:					
Hombres	14,5	16,2	22,3	16,3	11,6
Mujeres	16,6	16,6	20,2	14,7	15,3
Fuerza laboral según sexo en Zona Urbana					
% Hombres en fuerza laboral	74	62,4	72,0		
% Mujeres en fuerza laboral	45,0	37,6	46,0		

Tabla N° 3: Percepción sobre los principales problemas del país, 2000-2004

	2000	2001	2002	2003	2004
desempleo	90	81	73	77,5	61
inseguridad	42	36	48	50,2	75
educación	30	22	27	32,2	39
justicia	17	8	8	6,1	4

Fuente: Centro de Estudios Nueva Mayoría y Research International- Analogías ¹²⁵.

Tabla N° 4: Estadística Ley de Estupefacientes, Argentina 2000-2004

	2000	2001	2002	2003	2004	Var % 2000/2004
Cocaína (Kgrs.)	2.351	2.087,60	1.562,30	1.918,60	3.048,30	46,0
Cannabis (Kgrs.)	25539	33.053,20	44.823,90	58.340,49	54.785,92	65,8
Anfetaminas (Unid)		3.991	430	14.454	66.954	1577,6
Heroína		84,683	32.296	175,784	16,095	-81,0
LSD (Dos.)	858	1.239	468	1.638	9.499	666,7
Total Detenidos por Ley de Drogas	31.084	32.217	24.075	27.291	31.156	-3,3
Detenidos por tráfico		10.843	7.162	8.646	8.912	-17,8
Detenidos por tenencia		21.374	16.913	18.645	22.244	4,1
% Detenidos por tráfico		33,7	29,7	31,7	28,6	
% Detenidos por tenencia		66,3	70,3	68,3	71,4	
Tasa C/100 mil habitantes Detenidos por Ley Drogas	84,5	86,7	64,2	72,1	81,5	-6,0
Procedimientos		25.732	19.424	21.447	24.313	-5,5
Denuncias, según SINC	15.994	15.364	15.508	15.378	18.341	19,4
Tasa C/100 mil habitantes Denuncias por Ley Drogas	43,5	41,3	41,3	40,6	48,0	16,0

Fuente: Observatorio Interamericano sobre Drogas, CICAD y SEDRONAR

¹²⁵ Año 2000: Encuesta realizada en la Capital Federal y el Gran Buenos Aires. Fuente: Centro de Estudios Nueva Mayoría (<http://nuevamayoria.com>). Los datos de 2001, 2002 y 2003 tienen como fuente: Research International- Analogías. Monitor de Opinión Pública. Los datos del 2004 tienen como fuente el Centro de Estudios Nueva Mayoría.

Tabla N° 5: Tasa de denuncias, Argentina 2000-2004

Argentina	TASA	2000	2001	2002	2003	2004	% Var 2000-2004
Total delitos		3051,16	3250,21	3696,98	3504,47	3430,29	12,4
Contra las personas	Homicidios dolosos	7,16	8,41	9,52	7,93	6,23	-13,0
	Homicidios dolosos (tentativa)	2,37	2,45	2,38	2,38	2,4	1,3
	Homicidios culposos en accidente de tránsito	9,95	10,47	8,76	8,62	9,67	-2,8
	Homicidios culposos en otros hechos	2,86	1,72	1,62	1,83	1,92	-32,9
	Lesiones Dolosas	291,27	322,63	345,47	362,27	392,32	34,7
	Lesiones culposas en accidente de tránsito	146,98	161,42	147,62	156,28	178,45	21,4
	Lesiones culposas en otros hechos	29,76	24,56	19,8	20,28	23,76	-20,2
	Otros delitos contra las personas	57,33	49,57	46,74	45,53	46,04	-19,7
Total delitos contra la persona		547,69	581,22	581,91	605,12	660,8	20,7
Contra la integridad sexual	Delitos contra el honor	1	1,05	0,81	0,89	1,05	5,0
	Violaciones	8,16	9,07	8,37	9,51	9,51	16,5
	Otros contra la integridad sexual	15,93	16	15,92	17,88	19,08	19,8
Contra la propiedad	Robos y tentativa de robos (1)	923,19	26,12	1238,27	1144,77	1031,5	11,7
	Robos y tentativa de robos con resultados de lesiones y muerte	46,88	1008,33	57,54	51,76	35,56	-24,1
	Hurto y tentativa de hurto	824,48	49,95	1066,51	954,18	905,18	9,8
	Otros delitos contra la propiedad	240,81	232,58	221,31	211,97	214,44	-11,0
Total de delitos contra la propiedad		2035,35	2158,82	2583,73	2362,68	2186,67	7,4
Contra la libertad		292,87	314,25	329,85	335,67	369,3	26,1
Contra el Estado y la comunidad (1)		61,57	76,29	67,52	66,85	68,68	11,5
Contra la ley de estupefacientes		43,19	42,37	42,77	42,41	50,58	17,1
Contra leyes especiales		43,74	49,54	63,82	61,01	62,11	42,0
Delitos contra el estado civil		1,66	1,61	2,27	2,45	2,51	51,2

(1) excluye agravados por lesiones y tentativa de muerte

Fuente. SNIC, Dirección Nacional de Política Criminal. Ministerio de Justicia de la Nación.

Tabla N° 5: Tasa de denuncias. Provincia de Buenos Aires, 2000-2004

Prov. de Buenos Aires	TASA	2000	2001	2002	2003	2004
Total delitos		2123,93	2173,04	2607,05	2372,33	2147,77
Contra las personas	Homicidios dolosos	9,36	11,8	13,78	9,94	7,28
	Homicidios dolosos (tentativa)	1,56	1,59	1,87	1,7	1,61
	Homicidios culposos en accidente de tránsito	8,81	9	7,2	6,74	7,29
	Homicidios culposos en otros hechos	2,93	2,24	1,33	1,45	1,34
	Lesiones Dolosas	203,24	214,1	239,81	245,64	274,34
	Lesiones culposas en accidente de tránsito	114,08	114,66	104,89	110,79	136,38
	Lesiones culposas en otros hechos	17,66	15,84	12,55	13,13	16,26
	Otros delitos contra las personas	31,9	29,38	27,88	25,55	21,78
Total delitos contra la persona		389,55	398,61	409,32	414,94	466,26
Contra la integridad sexual	Delitos contra el honor	1,33	1,65	1	1,29	1,79
	Violaciones	5,68	6,13	5,55	5,47	5,75
	Otros contra la integridad sexual	10,28	9,4	8,13	9,43	9,88
Contra la propiedad	Robos y tentativa de robos (1)	735,77	783,1	1026,59	883,27	658,69
	Robos y tentativa de robos con resultados de lesiones y muerte	66,69	72,83	83,67	71,21	43,65
	Hurto y tentativa de hurto	444,02	445,43	620,88	542,37	448,72
	Otros delitos contra la propiedad	114,4	110,45	105,37	93,06	89,02
Total de delitos contra la propiedad		1360,87	1411,81	1836,51	1589,9	1240,07
Contra la libertad		251,26	237,24	247,37	7,28	277,29
Contra el Estado y la comunidad (1)		36,15	42,43	32,3	1,61	42,38
Contra la ley de estupefacientes		36,89	23,92	17,18	7,29	37,74
Contra leyes especiales		31,42	41,58	49,16	1,34	66,39
Delitos contra el estado civil		0,49	0,25	0,51	0,36	0,21

(1) excluye agravados por lesiones y tentativa de muerte

Fuente. SNIC, Dirección Nacional de Política Criminal. Ministerio de Justicia de la Nación.

Tabla N° 5.3: Tasa de denuncias Ciudad Autónoma de Buenos Aires, 2000-2004

Ciudad Autónoma Buenos Aires	TASA	2000	2001	2002	2003	2004	% Var 2000-2004
Total delitos		6551,01	7279,29	7287,64	6932,58	6925,34	5,7
Contra las personas	Homicidios dolosos	4389	5,48	6,16	5,12	4,57	-99,9
	Homicidios dolosos (tentativa)	1,77	1,62	1,3	1,58	1,58	-10,7
	Homicidios culposos en accidente de tránsito	3,97	3,93	3,78	3,85	4,36	9,8
	Homicidios culposos en otros hechos	1,15	0,65	0,65	0,36	0,76	-33,9
	Lesiones Dolosas	431,75	467,92	496,12	494,25	562,51	30,3
	Lesiones culposas en accidente de tránsito	258,97	267,35	254,89	270,52	320,7	23,8
	Lesiones culposas en otros hechos	38,21	28,6	26,73	33,5	45,24	18,4
	Otros delitos contra las personas	58,56	64,95	58,03	54,57	48,2	-17,7
Total delitos contra la persona		799,27	840,48	847,65	863,75	987,92	23,6
Contra la integridad sexual	Delitos contra el honor	0	0,14	0	0	0	
	Violaciones	6,47	7,2	7,28	7,67	7,96	23,0
	Otros contra la integridad sexual	13,42	16,35	14,26	16,89	21,79	62,4
Contra la propiedad	Robos y tentativa de robos (1)	2348,7	2617,2	2707,25	2758,8	3665,21	56,1
	Robos y tentativa de robos con resultados de lesiones y muerte	1,35	7,6	4,54	1,08	2,31	71,1
	Hurto y tentativa de hurto	2125,05	2251,47	2250,97	1872,49	1800,34	-15,3
	Otros delitos contra la propiedad	246,24	266,99	252,44	240,33	269,55	9,5
Total de delitos contra la propiedad		4721,33	5143,26	5215,19	4872,7	4737,41	0,3
Contra la libertad		483,09	550,3	559,73	536,97	623,42	29,0
Contra el Estado y la comunidad (1)		128,04	228,7	154,35	146,03	140,12	9,4
Contra la ley de estupefacientes		249,88	338,89	354,99	342,06	299,41	19,8
Contra leyes especiales		149,48	153,92	134,14	146,46	107,31	-28,2
Delitos contra el estado civil		0,03	0,04	0,04	0,04	0	-100,0

(1) excluye agravados por lesiones y tentativa de muerte

Fuente. SNIC, Dirección Nacional de Política Criminal. Ministerio de Justicia de la Nación.

Tabla N° 6: Denuncias por violencia doméstica/intrafamiliar, CABA 2000-2003

	2000	2001	2002	2003	Var % 2000/2003
Denuncias por violencia familiar en causa civil. Ciudad de Buenos Aires	2.269	2.598	2.736	3.274	44,3
Tasa cada 100 mil habitantes	75,9	86,7	91,2	108,9	43,5

Fuente: Birgin, H. y Pastorino, G. "Violencia contra las mujeres". En Equipo Latinoamericano de Justicia y Género. Informe sobre Género y Derechos Humanos. 2005. Biblos. Buenos Aires. pág. 311

Tabla N° 7: Hechos y víctimas de accidentes de tránsito, CABA 2000-2004

Año		2000	2001	2002	2003	2004
Hecho	Total	9.017	7.510	7.448	7.548	7.813
	Promedio diario	24,6	20,6	20,4	20,7	21,3
Víctima	Total	10.643	8.594	8.644	8.767	9.102
	Promedio diario	29,1	23,5	23,7	24,0	24,9
Victimización c/100 mil Hbts.		356,0	286,9	288,0	291,6	302,2

Fuente: Anuario Estadístico 2004 (GCBA) Cuadro 20.16

Tabla N° 8: Tasa de victimización CABA y GBA, 1999-2003

CABA	1999	2000	2001	2002	2003	% Var 2000-2003
Victimización general	37,5	39,9	39,6	40,0	37,5	-2,4
Victimización contra la propiedad	31,4	29,3	29,1	30,2	28,4	-0,9
Robo o hurto en vivienda (con intentos)	4,1	3,3	4,9	5,9	5,4	2,1
Robo o hurto en vivienda	3,2	1,9	1,8	2,0	2,0	0,1
Robo de vehículo	4,2	3,5	2,5	3,2	2,1	-1,4
Robo de moto y/o bicicleta	3,3	3,8	4,7	5,2	4,7	0,9
Robo de objetos de vehículo	8,1	7,9	7,6	7,8	7,2	-0,7
Vandalismo sobre vehículo	3,5	6,5	5,6	4,6	4,1	-2,4
Robo con violencia	12,0	9,8	9,4	10,1	10,0	0,2
Hurtos personales	6,8	7,6	6,8	6,5	6,6	-1,0
Ofensas sexuales	1,1	1,8	1,1	1,2	1,3	-0,5
Lesiones o amenazas	3,3	4,7	3,7	3,8	3,6	-1,1

Gran Buenos Aires	1999	2000	2001	2002	2003	% Var 2000-2003
Victimización general	42,2	39,3	39,0	42,2	42,0	2,7
Victimización contra la propiedad	36,8	34,1	32,5	35,9	34,9	0,8
Robo o hurto en vivienda (con intentos)	8,1	6,2	7,9	10,0	11,5	5,3
Robo o hurto en vivienda	6,6	4,7	3,6	4,4	5,2	0,5
Robo de vehículo	4,2	4,0	3,3	4,6	3,8	-0,2
Robo de moto y/o bicicleta	5,9	8,7	7,3	8,4	9,4	0,7
Robo de objetos de vehículo	8,9	7,9	8,0	7,7	6,1	-1,8
Vandalismo sobre vehículo	3,2	4,0	4,2	4,8	4,4	0,4
Robo con violencia	14,5	12,3	11,3	12,3	11,8	-0,5
Hurtos personales	5,0	4,5	4,5	4,3	4,1	-0,4
Ofensas sexuales	0,8	1,1	0,8	0,7	1,0	-0,1
Lesiones o amenazas	2,7	2,8	2,4	3,4	4,2	1,4

Fuente. Dirección Nacional de Política Criminal. Ministerio de Justicia de la Nación.

Tabla N° 9: Perfil de Victimización en CABA, 2000-2003

	2000	2001	2002	2003	Promedio 2000-2003
Victimización general	39,9	39,6	40,0	37,5	
Hombres	40,9	43,2	42,4	40,6	41,8
Mujeres	39,1	36,6	38,0	34,9	37,2
16-29 años	45,5	45,0	48,9	44,2	45,9
30-49 años	42,2	42,4	43,2	43,1	42,7
50-65 años	38,1	36,6	33,9	34,4	35,8
Más de 65 años	23,7	24,7	22,6	22,7	23,4
NES-Bajo	28,0	28,4	30,4	33,3	30,0
NES-Medio	42,7	41,9	42,0	40,4	41,8
NES-Alto	47,8	51,7	49,3	40,4	47,3

Fuente. Dirección Nacional de Política Criminal. Ministerio de Justicia de la Nación.

Tabla N° 10: Lugar de ocurrencia de la victimización, CABA 2003

	Casa	Cerca de la Casa	Trabajo	Otra parte de la ciudad	Otra parte del país	NS/NR
Robo de vehículo	38,5	15,4	3,8	30,8	3,8	7,7
Robo de objetos de vehículo	36,7	30	2,2	28,9	2,2	0
Vandalismo sobre vehículo	49	31,4	0	15,7	0	3,9
Robo con violencia	11,7	56,3	3,9	27,3	0,8	0
Hurtos personales	6,3	46,3	2,5	43,8	0	1,3
Ofensas sexuales	11,8	47,1	17,6	5,9	0	0

	Calle	Taxi	Colectivo	Casa	Casa de amigo	Lugar público	Otros
Robo con violencia	77	0,8	0,8	8,7	1,6	6,3	3,2
Hurtos personales	33,3	0	34,5	3,6	0	19	1,2
Ofensas sexuales	57,1	7,1	7,1	7,1	0	14,3	7,1
Lesiones o amenazas	47,7	2,3	31,8	2,3	11,4	4,5	0

Fuente. Dirección Nacional de Política Criminal. Ministerio de Justicia de la Nación.

Tabla N° 11: Lugar de ocurrencia delitos contra la propiedad, Argentina y CABA 2003.

	Vía Pública	Comercios	Domicilio Particular	Otros	Total 2003
Argentina	303.382	78.775	181.156	54.490	617.803
CABA	80.644	13.140	9.505	12.049	115.338
Distribución % según lugar Argentina	49,1	12,8	29,3	8,8	100,0
Distribución % según lugar % CABA	69,9	11,4	8,2	10,4	100,0
% CABA sobre el total nacional	26,6	16,7	5,2	22,1	18,7

Fuente: Elaboración propia en base a Planilla Resumen Anual Delitos contra la Propiedad, 2003.

Tabla N° 12 Evolución de la no-denuncia o "cifra negra", CABA 1997-2003							
	1997	1998	1999	2000	2001	2002	2003
Victimas de al menos un delito	69	68,3	69	73,9	76,6	77,5	75,5
Victima de Robo con violencia	64,5	56,7	64,6	63,4	65,6	73,6	66,3
Victima de hurto y tentativa de hurto en vivienda	67,4	44,5	60,6	62,8	68,3	68,9	79,1
Victima de lesiones y amenazas	68	67,8	74,7	77,1	76,3	79,3	
Hurtos personales	82,9	75,2	75,9	79,4	75,6	82,8	84,1

Fuente. Dirección Nacional de Política Criminal. Ministerio de Justicia de la Nación.

Tabla N° 13 Cifra Negra según delito, CABA 2000-2003

	2000	2003
Robo o hurto en vivienda	62,8	60,4
Robo de vehículo	11,7	2,5
Robo de moto y/o bicicleta	78,6	35,4
Robo de objetos de vehículo	74,7	70,4
Vandalismo sobre vehículo	87,9	87,1
Robo con violencia	63,1	65,6
Hurtos personales	79,2	81,4
Ofensas sexuales	91,3	86,1
Lesiones o amenazas	76,8	68,6
corrupción	96,5	85,4

Fuente. Dirección Nacional de Política Criminal. Ministerio de Justicia de la Nación.

Tabla N° 14 Razones para no denunciar, CABA 2003

	robo de objeto de vehículo	vandalismo de vehículo	hurtos personales	lesiones y amenazas
No fue lo suficientemente serio, pérdida de poca importancia	31,7	55,8	35,7	44,4
Lo resolví yo/mi familia	3,2	2,3	2,9	22,2
La policía no podía haber hecho nada	14,3	9,3	18,6	0
La policía no hubiese hecho nada	34,9	18,6	30	14,8
Otras razones	15,9	14	12,8	18,6

Fuente. Dirección Nacional de Política Criminal. Ministerio de Justicia de la Nación.

Tabla N° 15 Sensación de inseguridad: Considera probable o muy probable que será víctima, CABA 2000-2004

	2000	2003	2003	2003	2004
Alta probabilidad de ser víctima	83	85,9	88,1	80,7	84,2

Fuente. Dirección Nacional de Política Criminal. Ministerio de Justicia de la Nación.

Tabla N° 16: Perfil Inculpados - Delitos contra la Propiedad, Argentina y CABA 2003

Argentina	hurtos (incluye tentativas)	robo de autos	robos (excluidos autos y bancos)	robo de bancos	Total Inculpados por delitos contra la Propiedad
cantidad total de inculpados conocidos	59.369	92.644	14.854	119	166.986
varones	51.966	86.891	14.132	119	153.108
% Varones	87,5	93,8	95,1	100,0	91,7
mujeres	7.403	5.753	722	0	13.878
% Mujeres	12,5	6,2	4,9	0,0	8,3
menores de 18 años	13.870	20.595	2.330	12	36.807
entre 18 y 21 años	11.775	22.457	3.914	18	38.164
mayores de 21 años	28.807	36.356	5.126	40	70.329
% menores de 18 años	23,4	22,2	15,7	10,1	22,0
% entre 18 y 21 años	19,8	24,2	26,3	15,1	22,9
% mayores de 21 años	48,5	39,2	34,5	33,6	42,1

CABA	hurtos (incluye tentativas)	robo de autos	robos (excluidos autos y bancos)	robo de bancos	Total Inculpados por delitos contra la Propiedad
cantidad total de inculpados conocidos	2.372	7.473	542	62	10.449
varones	1.608	6.662	538	62	8.870
% Varones	67,8	89,1	99,3	100,0	84,9
mujeres	764	811	4	0	1.579
% Mujeres	32,2	10,9	0,7	0,0	15,1
menores de 18 años	289	1.612	81	1	1.983
entre 18 y 21 años	320	1.607	122	2	2.051
mayores de 21 años	1.766	4.020	334	17	6.137
% menores de 18 años	12,2	21,6	14,9	1,6	19,0
% entre 18 y 21 años	13,5	21,5	22,5	3,2	19,6
% mayores de 21 años	74,5	53,8	61,6	27,4	58,7

Fuente: SNEEP, Dirección Nacional de Política Criminal. Ministerio de Justicia de la Nación

Tabla N° 17 Evolución de la Población Penitenciaria Argentina y Prov. de Buenos Aires 2000-2004

	2000	2001	2002	2003	2004	Var % 2000-2004
Serv. Pen. Fed	7.146	7.872	8.795	9.246	9.738	36,3
Prov. Buenos Aires	15.012	16.990	18.931	22.983	23.449	56,2
Total País	37.885	41.007	46.288	51.998	54.472	43,8
Tasa de encarcelamiento País	103,0	110,4	123,4	137,3	142,5	38,4
Tasa de encarcelamiento Prov. Buenos Aires	106,9	119,9	132,5	159,5	161,4	50,9

Fuente: SNEEP, Dirección Nacional de Política Criminal. Ministerio de Justicia de la Nación

Tabla N° 18 Situación legal de la Población Penitenciaria Argentina y Prov. de Buenos Aires y CABA 2003-2004

	Frecuencia		Porcentaje	
	2003	2004	2003	2004
Argentina				
Condenado	17.978	21.341	34,6	39,2
Procesado	32.547	32.199	62,6	59,1
Imputados Men. o sin Discriminar	1.473	932	2,8	1,7
Total Población	51.998	54.472	100	100
Sobrepoblación				14,5
Prov. Buenos Aires				
Condenado	3.023	1.693	13,2	36,9
Procesado	18.868	2.771	82,1	60,4
Imputados Men. o sin Discriminar	1.092	28	4,8	0,6
Total población	22.983	4.591		
Sobrepoblación				7,0
CABA				
Condenado		412		18,3
Procesado		1.768		78,6
Imputados Men. o sin Discriminar		69		3,1
Total Población		2.249		
Sobrepoblación				14,9

Fuente: SNEEP, Dirección Nacional de Política Criminal. Ministerio de Justicia de la Nación

Tabla N° 19: Población Penal según delitos (%), Argentina 2002-2003

Tipo de delito	2002	2003
Contra la propiedad	51,7	52,6
Homicidios dolosos	11,5	10,0
Estupefacientes	7,1	7,2
Violaciones	5,0	4,7
Otros	24,7	26,5
Total	100 (N 52.695)	100 (N 49.236)

Fuente: SNEEP, Dirección Nacional de Política Criminal. Ministerio de Justicia de la Nación

Tabla N° 20: Evolución del Gasto Público por finalidad, PIB y habitante, 2000-2004¹²⁶

Gasto Público por finalidad (Mill. de \$ cada año)	2000	2001	2002	2003	2004	% Var 2000/2004
Gasto Público	48.176	51.870	42.334	61.758	59.712	23,9
Judicial	809,6	793,5	811,9	855,7	375,3	-53,6
Seguridad Interior	1.318,60	1.227,10	1.326,80	1.708,40	2.007,30	52,2
Sistema Penal	172,3	164,7	163,8	205,2	261,6	51,8
Salud	3.021,70	2.868,60	2.963,40	2.499,60	2.624,10	-13,2
Promoción y Asistencia Social	1.834,30	1.379,70	1.926,00	2.867,10	4.497,60	145,2
Seguridad Social	19.495,50	18.754,40	18.888,70	21.232,40	24.745,70	26,9
Salud+Prom y Asist. Social +Seg. Social	24.351,50	23.002,70	23.778,10	26.599,10	31.867,40	30,9
Sector Judicial + Penitenciario	981,90	958,20	975,70	1.060,90	636,90	-35,1

Gastos Público por finalidad en US\$ (valor dólar cada año)	2000	2001	2002	2003	2004	% Var 2000/2004
Total Gasto Público	48.175,6	51.869,8	30.238,3	18.435,4	20.449,3	-57,6
Judicial	809,6	793,5	579,9	255,4	128,5	-84,1
Seguridad Interior	1.318,6	1.227,1	947,7	510,0	687,4	-47,9
Sistema Penal	172,3	164,7	117,0	61,3	89,6	-48,0
Salud	3.021,7	2.868,6	2.116,7	746,1	898,7	-70,3
Promoción y Asistencia Social	1.834,3	1.379,7	1.375,7	855,9	1.540,3	-16,0
Seguridad Social	19.495,5	18.754,4	13.491,9	6.338,0	8.474,6	-56,5
Salud+Prom y Asist. Social +Seg. Social	24.351,5	23.002,7	16.984,4	7.940,0	10.913,5	-55,2
Sector Judicial + Penitenciario	981,9	958,2	696,9	316,7	218,1	-77,8

Gasto Público en porcentaje por finalidad	2000	2001	2002	.0032	2004	% Var 2000/2004
Judicial	1,7	1,5	1,9	1,4	0,6	-62,6
Seguridad Interior	2,7	2,4	3,1	2,8	3,4	22,8
Sistema Penal	0,4	0,3	0,4	0,3	0,4	22,5
Salud	6,3	5,5	7,0	4,0	4,4	-29,9
Promoción y Asistencia Social	3,8	2,7	4,5	4,6	7,5	97,8
Seguridad Social	40,5	36,2	44,6	34,4	41,4	2,4
Salud+Prom y Asist. Social +Seg. Social	50,5	44,3	56,2	43,1	53,4	5,6
Sector Judicial + Penitenciario	2,0	1,8	2,3	1,7	1,1	-47,7

¹²⁶ Estimación a partir de "PRESUPUESTO DE LA ADMINISTRACION NACIONAL. Gastos por Finalidad - Función y Naturaleza Económica 1965 – 2004". En: <http://www.mecon.gov.ar/onp/html/series/Serie6504.pdf>

Gasto Público por finalidad en porcentaje sobre el PIB	2000	2001	2002	2003	2004	% Var 2000/2004
Judicial	0,3	0,3	0,3	0,2	0,2	-33,3
Seguridad Interior	0,5	0,5	0,4	0,5	0,5	0,0
Sistema Penal	0,1	0,1	0,1	0,1	0,1	0,0
Salud	1,1	1,1	1	0,7	0,6	-45,5
Promoción y Asistencia Social	0,7	0,5	0,6	0,8	1	42,9
Seguridad Social	6,9	7	6	5,7	5,5	-20,3
Salud+Prom y Asist. Social +Seg. Social	8,7	8,6	7,6	7,2	7,1	-18,4
Sector Judicial + Penitenciario	0,4	0,4	0,4	0,3	0,3	-25,0

Gasto Público por habitante según finalidad en US\$ de cada año	2000	2001	2002	2003	2004	% Var 2000/2004
Judicial	22,0	21,4	21,6	22,6	9,8	-55,4
Seguridad Interior	35,8	33,0	35,4	45,1	52,5	46,5
Sistema Penal	4,7	4,4	4,4	5,4	6,8	46,1
Salud	82,1	77,2	79,0	66,0	68,6	-16,4
Promoción y Asistencia Social	49,9	37,1	51,3	75,7	117,7	136,0
Seguridad Social	529,8	504,7	503,5	560,7	647,4	22,2
Salud+Prom y Asist. Social +Seg. Social	661,8	619,1	633,8	702,4	833,7	26,0
Sector Judicial + Penitenciario	26,7	25,8	26,0	28,0	16,7	-37,6

Gasto en remuneraciones del Gasto Público por finalidad (en Mill. de \$ cada año)	2000	2001	2002	2003	2004	% Var 2000/2004
Judicial	726,1	729,5	745,2	765	317,6	-56,3
Seguridad Interior	1.135,20	1.049,20	1.066,30	1.419,30	1.518,50	33,8
Sistema Penal	115,3	110,7	108,6	149,6	159,1	38
Salud	289,6	269,9	278,5	329,3	341,1	17,8
Promoción y Asistencia Social	43,2	41,2	52,5	60,1	83,3	92,8
Seguridad Social	148,1	135,4	163,1	192,3	205	38,4
Salud+Prom y Asist. Social +Seg. Social	480,9	446,5	494,1	581,7	629,4	30,9
Sector Judicial + Penitenciario	841,4	840,2	853,8	914,6	476,7	-43,3

Gasto en remuneraciones en porcentaje sobre el gasto público por finalidad	2000	2001	2002	2003	2004	% Var 2000/2004
Judicial	89,7	91,9	91,8	89,4	84,6	-5,7
Seguridad Interior	86,1	85,5	80,4	83,1	75,6	-12,2
Sistema Penal	66,9	67,2	66,3	72,9	60,8	-9,1
Salud	9,6	9,4	9,4	13,2	13	35,4
Promoción y Asistencia Social	2,4	3	2,7	2,1	1,9	-20,8
Seguridad Social	0,8	0,7	0,9	0,9	0,8	0,0
Salud+Prom y Asist. Social +Seg. Social	1,97	1,94	2,08	2,19	1,98	0,0
Sector Judicial + Penitenciario	85,7	87,7	87,5	86,2	74,8	-12,7

Tabla N° 21: Evolución del presupuesto institucional en Moneda Nacional, 2000-2005

<i>en \$ Argentino</i>	2000	2001	2002	2003	2004	2005	Var 2001/2005
Gasto Público	48.175.599.235	51.869.787.297	42.333.590.043	61.758.487.474	59.712.042.204	77.530.824.823	49,47
Gasto en Personal		6.493.527.785	5.994.694.408	7.127.258.855	7.529.231.703	8.626.291.722	32,84
Valor Dólar Año	1,00	1,00	1,40	3,35	2,92	2,96	196,00
Poder Judicial de la Nación + UUDD	646.508.000	662.440.390	470.448.006	207.039.799	244.991.748	884.290.900	33,49
Ministerio Público + UUDD		148.146.004	146.923.783	154.711.739	162.410.000	194.086.000	31,01
Defensoría del Pueblo		9.049.000	9.946.000	9.911.000	9.714.500	12.260.000	35,48
Ministerio del Interior + UUDD		1.916.180.400	129.665.100	173.507.800	140.179.000	3.002.197.300	56,68
Ministerio del Interior (sólo)		289.473.400	129.665.100	173.507.800	140.179.000	332.256.300	14,78
Sec. Seg Interior		0	16.938.900	20.403.900	28.829.000	61.727.000	264,41
Policía Federal Argentina		688.906.000	723.451.000	803.009.300	1.035.347.200	1.155.058.600	67,67
Gendarmería Nacional		539.301.000	564.311.900	618.616.200	751.502.200	862.431.600	59,92
Prefectura Naval Argentina		398.500.000	405.869.300	445.645.600	530.336.300	590.723.700	48,24
PFA+Gen. Arg+ Pref.Naval Arg.		1.626.707.000	1.693.632.200	1.867.271.100	2.317.185.700	2.608.213.900	60,34
Ministerio de Justicia y DDHH + UUDD		326.797.100	325.222.100	2.228.077.300	2.801.089.000	577.343.300	76,67
Min de Justicia (sólo)		79.910.100	74.281.100	83.818.600	97.149.600	145.062.000	81,53
Servicio PEN FED		239.227.000	245.058.000	250.327.800	350.254.500	416.135.300	73,95
Ente de Coop. Tec. SPF		7.660.000	5.883.000	6.255.900	7.670.200	16.146.000	110,78
SPF + Otros entes de coop. Téc.		246.887.000	250.941.000	256.583.700	357.924.700	432.281.300	75,09
SEDRONAR		13.331.400	10.429.000	11.390.000	10.960.000	10.422.500	-21,82
Consejo Nac. Niñez Adol. Y Fam		72.683.000	72.168.500	113.955.100	118.515.100	131.297.000	80,64

Tabla N° 22: Evolución del presupuesto institucional en US\$, 2000-2005

<i>en US\$ de cada año</i>	2000	2001	2002	2003	2004	2005	Var 2001/2005
Gasto Público	48.175.599.235	51.869.787.297,0	30.238.278.602,1	18.435.369.395,2	20.449.329.521,9	26.192.846.224,0	-49,50
Poder Judicial de la Nación + UDD		662.440.390,0	336.034.289,8	61.802.925,1	83.901.283,7	298.746.925,7	-54,90
Ministerio Público + UDD		148.146.004,0	104.945.559,3	46.182.608,7	55.619.863,0	65.569.594,6	-55,74
Defensoría del Pueblo		9.049.000,0	7.104.285,7	2.958.507,5	3.326.883,6	4.141.891,9	-54,23
Ministerio del Interior + UDD		1.916.180.400,0	92.617.928,6	51.793.373,1	48.006.506,8	1.014.255.844,6	-47,07
Ministerio del Interior (sólo)		289.473.400,0	92.617.928,6	51.793.373,1	48.006.506,8	112.248.750,0	-61,22
Sec. Seg Interior		0,0	12.099.214,3	6.090.716,4	9.872.945,2	20.853.716,2	72,4
Policía Federal Argentina		688.906.000,0	516.750.714,3	239.704.268,7	354.570.958,9	390.222.500,0	-43,4
Gendarmería Nacional		539.301.000,0	403.079.928,6	184.661.552,2	257.363.767,1	291.362.027,0	-46,0
Prefectura Naval Argentina		398.500.000,0	289.906.642,9	133.028.537,3	181.622.020,5	199.568.817,6	-49,9
PFA+Gen. Arg+ Pref.Naval Arg.		1.626.707.000,0	1.209.737.285,7	557.394.358,2	793.556.746,6	881.153.344,6	-45,8
Ministerio de Justicia y DDHH + UDD		326.797.100,0	232.301.500,0	665.097.701,5	959.277.054,8	195.048.412,2	-40,3
Min de Justicia (sólo)		79.910.100,0	53.057.928,6	25.020.477,6	33.270.411,0	49.007.432,4	-38,7
Servicio PEN FED		239.227.000,0	175.041.428,6	74.724.716,4	119.950.171,2	140.586.250,0	-41,2
Ente de Coop. Tec. SPF		7.660.000,0	4.202.142,9	1.867.432,8	2.626.780,8	5.454.729,7	-28,8
SPF + Otros entes de coop. Téc.		246.887.000,0	179.243.571,4	76.592.149,3	122.576.952,1	146.040.979,7	-40,8
SEDRONAR		13.331.400,0	7.449.285,7	3.400.000,0	3.753.424,7	3.521.114,9	-73,6
Consejo Nac. Niñez Adol. Y Fam		72.683.000,0	51.548.928,6	34.016.447,8	40.587.363,0	44.357.094,6	-39,0

Tabla N° 23 Porcentaje del presupuesto sobre el gasto público anual 2000-2005

<i>Porcentaje sobre el gasto público anual</i>	2001	2002	2003	2004	2005	Var 2001/2005
Gasto en Personal	12,52	14,16	11,54	12,61	11,13	
Poder Judicial de la Nación + UUDD	1,28	1,11	0,34	0,41	1,14	-10,69
Ministerio Público + UUDD	0,29	0,35	0,25	0,27	0,25	-12,35
Defensoría del Pueblo	0,02	0,02	0,02	0,02	0,02	-9,36
Ministerio del Interior + UUDD	3,69	0,31	0,28	0,23	3,87	4,82
Ministerio del Interior (sólo)	0,56	0,31	0,28	0,23	0,43	-23,21
Sec. Seg Interior	0,00	0,04	0,03	0,05	0,08	
Policía Federal Argentina	1,04	1,71	1,30	1,73	1,49	43,29
Gendarmería Nacional	0,77	1,33	1,00	1,26	1,11	44,79
Prefectura Naval Argentina	0,77	0,96	0,72	0,89	0,76	-0,83
PFA+Gen. Arg+ Pref.Naval Arg.	3,14	4,00	3,02	3,88	3,36	7,27
Ministerio de Justicia y DDHH + UUDD	0,63	0,77	3,61	4,69	0,74	18,19
Min de Justicia (sólo)	0,15	0,18	0,14	0,16	0,19	21,45
Servicio PEN FED	0,46	0,58	0,41	0,59	0,54	16,38
Ente de Coop. Tec. SPF	0,01	0,01	0,01	0,01	0,02	41,02
SPF + Otros entes de coop. Téc.	0,48	0,59	0,42	0,60	0,56	17,14
SEDRONAR	0,03	0,02	0,02	0,02	0,01	-47,70
Consejo Nac. Niñez Adol. Y Fam	0,14	0,17	0,18	0,20	0,17	20,85

Tabla N° 24: Presupuesto para prevención según programas, CABA 2004-2006

<i>(en \$ de cada año)</i>	2004	2005	2006
Prog. ASISTENCIA A LA VICTIMA	60.078	212.739	
Prog. PREVENCIÓN DE LA REVICTIMIZACIÓN		140.529	597.423
Prog. DESARROLLO INTEGRAL DE SEGURIDAD PLANIF.PROM.	17.466.656	15.228.665	15.775.024
Prog. ACCIONES PARA LA PREVENCIÓN DEL DELITO	966.847	1.744.609	3.681.533
Prog. PREVENCIÓN Y SEGURIDAD EN EVENTOS DEPORTIVOS		100.000	175.000
Prog. ESCUELAS SEGURAS/SENDEROS SEGUROS			620.700
Total	18.493.581	17.426.542	20.849.680

Tabla N° 25 Nivel de confianza en las instituciones, Argentina 1998-2005

	1998	2001	2002	2003	2005
policía	17	30	30	22	26
justicia	15	25	19	27	25

Fuente: Barómetro de gobernabilidad - CIMA, 1998-2005

Tabla N° 26 Índice de apoyo y satisfacción con la democracia: Argentina 2000-2005

	2000	2001	2002	2003	2004	2005
Índice de apoyo a la democracia (IAD)	71,0	58,0	65,0	68,0	64,0	65,0
Satisfacción con la democracia	46,0	20,0	8,0	43,0	34,0	34,0

Fuente: Latinobarómetro, 2000-2005