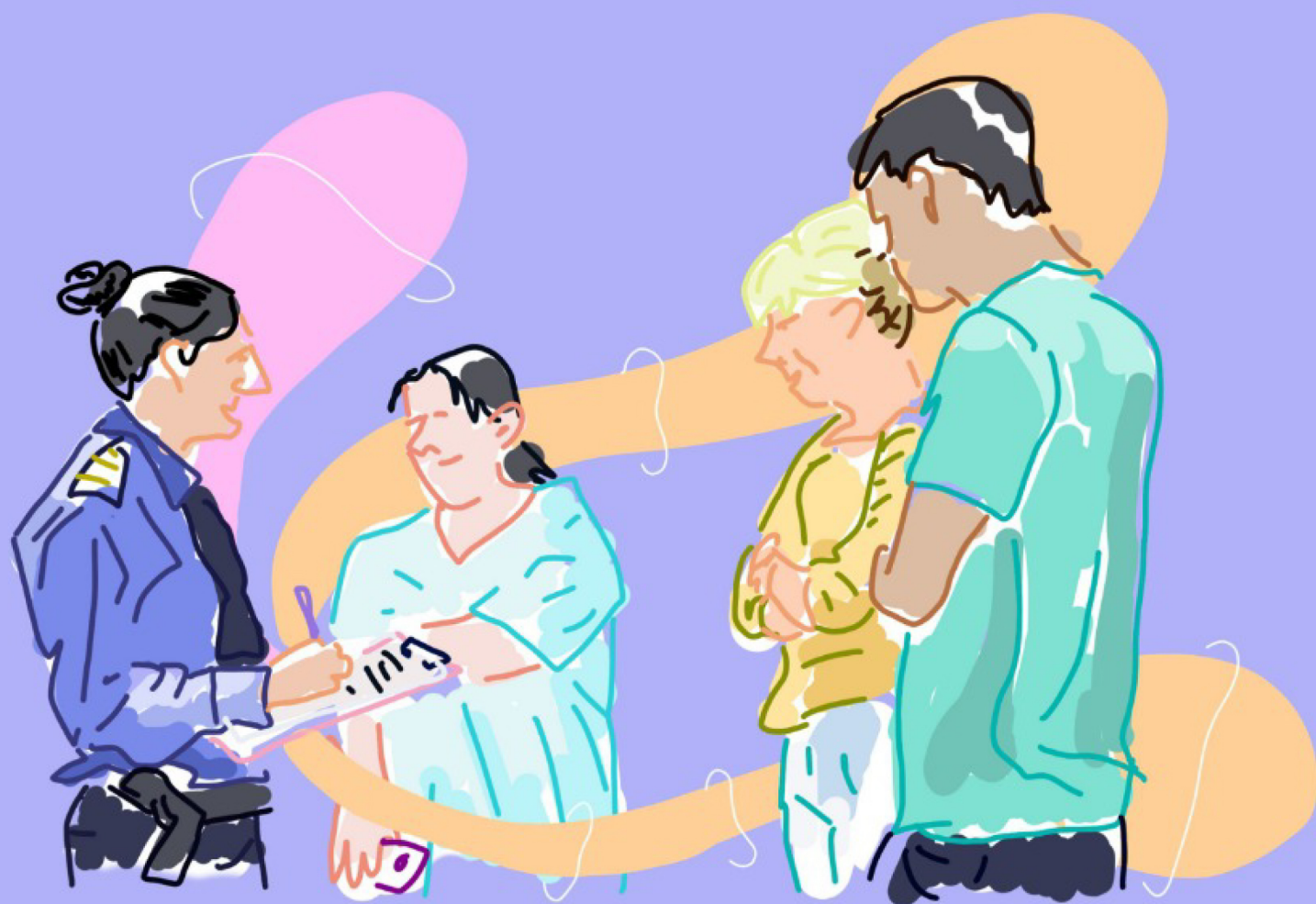


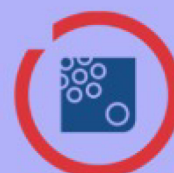
DIPLOMADO

Políticas de seguridad ciudadana para gobiernos locales



Observatorio
de Políticas
Públicas

Instituto Académico
Pedagógico de Ciencias
Sociales



Universidad
Nacional
Villa María

Carbajo, Mariana

Políticas de seguridad ciudadana para gobiernos locales / Mariana Carbajo ; Pedro Sorbera. - 1a ed. - Villa María : Universidad Nacional de Villa María. Instituto Académico Pedagógico de Ciencias Sociales, 2023.

Libro digital, PDF/A

Archivo Digital: descarga y online

ISBN 978-987-4993-76-2

1. Gobierno Local. 2. Seguridad. 3. Políticas Públicas. I. Sorbera, Pedro. II. Título. CDD 320.8

Autoridades de la Universidad Nacional de Villa María

Rector

Abg. Luis Negretti

Vicerrectora

Dra. Elizabeth Theiler

Decano del Instituto Académico de Ciencias Sociales

Mgter. Gabriel Suárez

Secretaria Académica, Instituto A P de Ciencias Sociales

Abog. María Virginia Achad

Secretaria de Investigación y Extensión

Dra. Carla Avendaño Manelli

Área de vinculación territorial

Mgter. Carina Lapasini

/ ÍNDICE

Prólogo	2
Introducción	3
Módulo 1 Seguridad ciudadana en clave local: capacidades estatales y herramientas para la acción	7
Módulo 2 Violencia, delitos y conflictividades. un mapeo de la cuestión en América Latina y Argentina	23
Módulo 3 Prevención del delito y Participación ciudadana	40
Módulo 4 Planificación de proyectos en Seguridad ciudadana	57
Módulo 5 Datos e indicadores para el desarrollo de la Seguridad ciudadana	73
Módulo 6 Aproximación a las políticas sobre seguridad ciudadana con enfoque comparado	90

/ PRÓLOGO

En el año 2007 se crea la Licenciatura en Seguridad al interior del Instituto AP de Ciencias Sociales, con el objetivo de brindar un espacio de formación fundamental para la profesionalización de las fuerzas de seguridad de la provincia de Córdoba con un enfoque complejo que atienda a la construcción de la Seguridad Ciudadana. Este enfoque, propone la construcción de herramientas eficaces orientadas por demandas de las sociedades democráticas: la seguridad y los derechos humanos.

De este modo, la Universidad Nacional de Villa María fue pionera en promover la producción y divulgación de conocimiento específico en torno a la gestión de la seguridad ciudadana y las instituciones de control social.

A lo largo de todos estos años, se fueron gestando diversos espacios en torno a esta cuestión de investigación: un grupo de investigación de reconocida trayectoria, el Grupo de Estudios sobre Políticas de Seguridad, la Maestría de Seguridad Ciudadana y la Diplomatura en Políticas de Seguridad Ciudadana para Gobiernos Locales que se ha sostenido gracias a la asistencia permanente de funcionarios/as, trabajadores/as locales, investigadores.

A través de estas experiencias, la Universidad de Villa María y el Instituto AP de Ciencias Sociales se han constituido en una referencia académica de relevancia provincial y nacional, en la generación de conocimiento valioso para las políticas de seguridad, la gestión de la conflictividad y prevención del delito. Esto, en base al trabajo académico-científico enmarcado en el respeto a los derechos humanos, desde una perspectiva situada en las realidades locales y poniendo en valor el diálogo entre saberes territoriales y políticos.

Esperamos que este proyecto encuentre en cada estudiante una lectura crítica y transformadora que contribuya a imaginarse y dar respuesta a las problemáticas de nuestra época.

Decano Mgter. Gabriel Suárez
Instituto Académico Pedagógico de Ciencias Sociales
Universidad Nacional de Villa María

/ INTRODUCCIÓN

Es un gusto introducir este manual que reúne herramientas teórico- metodológicas para la gestión de la seguridad ciudadana en clave local. Lo construimos desde el Grupo de Estudios sobre Políticas de Seguridad (GESyP)¹, articulado a dispositivos del Instituto Académico Pedagógico de Ciencias Sociales (IAPCS) de la Universidad Nacional de Villa María como la Escuela de Gobierno y el Observatorio de Políticas Públicas. Portanto, es efecto de una apuesta institucional de nuestra universidad a la vinculación territorial como vector para la producción de conocimientos comprometida con la transformación social y la innovación pública. En este sentido, va nuestro agradecimiento al decano Gabriel Suárez, a las autoridades del IAPCS y a lxs compañerxs que hicieron posible su redacción y publicación.

Este material fue producido en y para el desarrollo de la Diplomatura en Políticas de Seguridad Ciudadana para Gobiernos Locales durante el año 2020. Dicha oferta académica es un espacio que la Escuela de Gobierno venía implementando desde el año 2018, y se había dictado con éxito de manera presencial en las ciudades de Villa María y en Jesús María. Sin embargo, el complejo escenario de la Pandemia por el Covid-19 y la consiguiente “excepcionalidad pedagógica” en la universidad trastocaron el calendario académico 2020 y 2021, contexto en el cual se nos convocó a re-escribir la propuesta acorde a una modalidad “a distancia”. En ese marco, retomamos las interesantes experiencias de dictados anteriores, del que varios tuvimos la posibilidad de participar como docentes, articulando en el rediseño saberes técnicos construidos en gestión pública en materia de seguridad ciudadana² y aquellos producto de los trayectos académicos de los integrantes del equipo.

Un desafío central que visualizamos desde la coordinación académica de la Diplomatura, fue construir los contenidos y estrategias pedagógicas para una oferta educativa de siete módulos con fuerte coherencia interna. Asumimos el paradigma de Seguridad Ciudadana como sustento y horizonte de construcción en territorio. Por eso apostamos a la construcción de herramientas prácticas, con claridad conceptual y metodológica, para la planificación estratégica en materia de prevención del delito y las violencias. Nuestros principales interlocutores son los funcionarios/as y trabajadoras/es de municipios y comunas, de instituciones policiales y lxs actores interesados en el tema de diferentes organizaciones sociales. En dicho marco, el objetivo general del Programa es “Desarrollar capacidades para el análisis y la planificación de políticas, programas y/o proyectos de seguridad ciudadana en clave local.”

Así, la primera parte del manual corresponde a los primeros tres módulos del Diplomado que tuvieron una impronta principalmente conceptual y el objeto de problematizar y precisar categorías claves como seguridad, orden público, delitos, violencias, conflictos, prevención y participación ciudadana.

En ese camino el Módulo 1, dictado por la Mgter. Mariana Foglia, acompañada por la Mgter. Mariana Carbajo, presentó un esquema general y transversal para la delimitación del problema de la seguridad con enfoque local.

¹ Este grupo conformado por docentes y egresados, principalmente de la sede Córdoba de la UNVM, nació en el año 2014 en torno a proyectos de investigación y extensión financiados por el Instituto de Investigación de la UNVM y los trabajos finales de grado, becas de investigación y proyectos doctorales de estudiantes de las carreras de Sociología y Ciencia Política interesados en las cuestiones securitarias.

² Es de destacar la experticia en materia de seguridad ciudadana e internacionalización de la Mgter Mariana Foglia quien actualmente es Secretaria de Asuntos Estratégicos en el gobierno de la provincia de Santa Fe, fue asesora en seguridad en la misma provincia y en diferentes ciudades y Directora Nacional en el Ministerio de Seguridad entre los años 2016 y 2018. Por otra parte, quienes integramos el grupo de estudios participamos a través del Observatorio de Políticas públicas del IAPCS en la producción de información para la evaluación del Programa Policía Barrial del Plan Provincial de Convivencia y Seguridad Ciudadana del Gobierno de la provincia de Córdoba durante el año 2017.

Para ello, parte del reconocimiento de cómo la cuestión de la seguridad se construye como problema público en nuestra región y país. Luego se realiza la distinción de dos paradigmas para el abordaje de la seguridad: el paradigma del orden y el modelo de gestión de conflictividades, siendo este último enfoque la perspectiva que atraviesa la propuesta del Diplomado. Además, el módulo explora las diferencias entre Seguridad Pública, Seguridad Ciudadana y Seguridad Humana. En ella, las docentes realizan una invitación a transitar principalmente las dos últimas concepciones subrayando que seguridad no se limita a reducir índices delictuales y controlar poblaciones, más bien a mejorar la calidad de vida y garantizar derechos a los ciudadanos.

En esa línea, se plantean argumentos para reconocer, delimitar y capturar el rol de los gobiernos locales en la construcción de la seguridad ciudadana y sus potencialidades para el desarrollo de diferentes estrategias de prevención. El objetivo entonces, promover buenas prácticas que contemplen como condiciones de posibilidad el liderazgo y la voluntad política, la apuesta por la co-producción de la seguridad y su abordaje multiagencial, la transversalidad e integralidad de las políticas, la formación de cuadros técnicos y el desarrollo de estrategias de prevención equilibradas y basadas en evidencias.

En el Módulo 2, el equipo docente conformado por Déborah Goldin y Andrés Buzzetti, ahondó en tres categorías claves que muchas veces se confunden en el debate público securitario: delito, violencias y conflictividades.

En ese marco, se parte de entender el carácter polisémico de la violencia como categoría explicativa de diferentes fenómenos sociales, distinguiendo además la violencia expresiva y de la violencia instrumental. Por otra parte, los autores describen las implicancias de la categoría delito, es decir, aquellas conductas que están tipificadas en los Códigos penales, vinculadas con la ilegalidad. A pesar de la riqueza de estas precisiones, el aporte fundamental al enfoque del Diplomado desde este módulo, es la referencia a una categoría más amplia como es la de conflictividades. Ello permite enmarcar el problema de la seguridad en los gobiernos locales, más vinculado a las cuestiones de convivencia y al entramado de diversas problemáticas sociales.

Además, el módulo pone a jugar dichas categorías en un análisis sobre el fenómeno de la seguridad y la cuestión de la criminalidad en América Latina, en Argentina y en la Provincia de Córdoba. Allí es interesante observar el panorama que se traza a partir de la exposición de indicadores sobre violencias y delitos, trabajando fuentes de información. Dicho ejercicio, les permite realizar algunas inferencias interpretativas, como diferenciar entre inseguridad objetiva –plasmada en los datos delictuales de los sistemas de información judicial y policial- y la inseguridad subjetiva o el temor al delito -que pueden capturarse a través de encuestas de victimización y de percepción de la seguridad. Con respecto a este último punto, evidencian una cuestión paradójica: no hay relación estrecha y lineal entre victimización y sensación de inseguridad o temor.

En el Módulo 3, Pedro Sorbera y Sofía Castro pretenden profundizar dos aspectos claves para los gobiernos locales y su posibilidad de intervención en cuestiones de seguridad: la prevención y la participación ciudadana.

Los docentes, proponen un enfoque de prevención como detección y atención sobre los factores de riesgo en torno a múltiples conflictividades que derivan en violencias y delitos. La prevención entonces, se promueve como intervenciones integrales que buscan atender las causales de los problemas de seguridad y no promover soluciones “efectistas” y corto-placistas. En ese marco, la propuesta recorre desde el reconocimiento de ciertas dimensiones analíticas hasta las propuestas singulares de políticas y programas que derivan de ellas.

Entonces, se plantea en primer lugar, al reconocimiento de los enfoques criminológicos y prácticas en torno tres estrategias de prevención del delito: la situacional-ambiental, la social y la comunitaria. Su presentación permite reflexionar sobre sus alcances y limitaciones y focalizar en la participación ciudadana, apostando a formas democráticas, participativas e institucionalizadas. Al mismo tiempo se advierte y desalienta la idea de “empoderar” directamente a los vecinos para desarrollar actividades de vigilancia que, las más de las veces promueven la segregación territorial y el aumento de la violencia entre ellos. Por último, el módulo le dedica un espacio a la policía, como un actor principal de la gestión de la seguridad local desde el enfoque preventivo y participativo.

La segunda parte del manual reúne los siguientes tres módulos del Diplomado que adquieren un corte metodológico. En ellos se disponen herramientas técnicas de planificación de programas y proyectos para fortalecer la intervención pública en materia de seguridad ciudadana a nivel local.

En el Módulo 4, Mariana Foglia y Florencia Rodríguez se enfocan en el proceso de planificación de proyectos de seguridad ciudadana y subrayan la necesidad de construir políticas públicas basadas en evidencias científicas, desde un enfoque participativo.

En este sentido, se desarrollan las distintas etapas de políticas públicas: preparatoria, diagnóstico, planificación, implementación, monitoreo y evaluación de estrategias de seguridad local. Luego, se proponen técnicas de diagnóstico participativo sobre las dinámicas del delito y la violencia. La categoría clave en este punto es la de co-producción de seguridad.

A continuación se trabaja sobre la planificación estratégica, atendiendo a los elementos que distinguen ejes y/o problemas prioritarios, que permiten jerarquizar y organizar planes de acción concretos. Allí se introduce una invitación a indagar sobre programas de seguridad de otros territorios, siempre basados en evidencia y regidos por estándares de eficacia de alta confiabilidad. Por último, se indica trabajar de manera práctica en estrategias de prevención focalizada en un barrio o pequeñas comunidades, reconociendo los actores, evaluando las capacidades estatales y delimitando las problemáticas específicas. Sobre el formato proyecto y/o programa es dónde las docentes recomiendan comenzar a estructurar el Trabajo Final de la Diplomatura, incentivando buenas prácticas y la innovación en materia de prevención municipal.

En el Módulo 5, Pedro Sorbera y Déborah Goldin profundizan en la construcción de datos e indicadores, se preguntan qué medir y con qué herramientas producir y analizar información respecto de las problemáticas específicas de la seguridad ciudadana.

Así, se vincula la construcción de indicadores con las etapas de diagnóstico, monitoreo y evaluación subrayando su importancia para medir los resultados, los procesos e impactos de las intervenciones públicas. Se distinguen tipos de indicadores y se presentan aquellos que miden la criminalidad y violencia, planteando la necesidad de definirlos en función del problema, los objetivos y las metas de la intervención.

Luego, éste módulo brinda herramientas para medir los procesos y actividades de participación ciudadana, la eficiencia policial en la prevención e incluso los impactos más amplios de las intervenciones. Además, repasa un punto siempre importante cuando de evidencias se trata: las fuentes de información. Se retoman las estadísticas delictuales oficiales brindando un panorama general por provincias y regiones, las encuestas de victimización y los estudios de percepción de la inseguridad.

Por último, el Módulo 6, a cargo de Andrés Buzzetti, nos invita a profundizar en otra herramienta metodológica de gran utilidad en la planificación estratégica, como es la realización de estudios comparados.

Cómo ya se anticipaba en el Módulo 4, la exploración de programas y/o proyectos es un paso ineludible a la hora de producir intervenciones, también en materia de seguridad ciudadana. En ese punto, la comparación, afirma el docente, nos invita a explicar la diversidad de un conjunto de casos problemáticos y al mismo tiempo identificar los factores que hacen a los casos diferentes.


Los estudios comparativos permiten en ese sentido, identificar variables analíticas para observar en nuestros diagnósticos y evaluaciones y reconocer diversas estrategias de intervención que fueron exitosas en otras latitudes, distintos niveles geográficos y de gobierno, situando las intervenciones públicas en contextos singulares pero comparables.

Por último, éste módulo, centra su desarrollo práctico en el estudio de los programas de seguridad locales de los municipios de la Provincia de Buenos Aires. Allí se delimitan variables relevantes para el análisis que todo municipio debería contemplar: usos de los recursos de la fuerza policial, creación de cuerpos municipales de patrullaje, sistemas de videovigilancia, estrategias de participación comunitaria. De este modo, esta propuesta práctica congrega elementos metodológicos de los anteriores para transitar el proceso de la comparación, distinguiendo dimensiones de análisis, y proponiendo variables articuladas a la planificación de la intervención sin descuidar la cuestión de los indicadores.

El cierre académico de la Diplomatura se concentra en la realización de un Trabajo Integrador, que se desarrolla con tutorías en el marco del Módulo 7, a cargo de Florencia Rodríguez y Sofía Castro. Allí, retomando un modelo que se trabaja de manera transversal desde la Escuela de Gobierno de la UNVM, las docentes acompañan la realización de un Proyecto o Programa de Intervención situado en los territorios y/o gobiernos municipales en dónde viven y/o trabajan los miembros de la Cohorte.

De esta manera, el presente manual presenta los contenidos teórico-prácticos construidos en torno a la Diplomatura en Políticas de Seguridad Ciudadana para Gobiernos Locales. Esperamos que su lectura nos encuentre realizando ese trayecto académico propuesto por la Escuela de Gobierno del IAPCS. O bien sea un instrumento de utilidad para quienes tienen responsabilidades de gestión o intereses de estudio e intervención que, atendiendo el problema del delito y las violencias, estén comprometidos con la promoción de la convivencia y el respeto de los Derechos Humanos.

Mariana Carbajo y Pedro Sorbera
Coordinadores Académicos



1

MÓDULO
/guía teórica

**SEGURIDAD CIUDADANA
EN CLAVE LOCAL:
CAPACIDADES ESTATALES Y
HERRAMIENTAS PARA LA ACCIÓN.**

Responsable: **MAGISTER MARIANA FOGLIA**

/ INTRODUCCIÓN

En Argentina los municipios se han transformado en actores relativamente «nuevos» y que han entrado «por la fuerza» en el ámbito de las políticas públicas de seguridad ciudadana. En efecto, esta temática integra la nueva agenda municipal configurada a mediados de los noventa de la mano del proceso de descentralización y reforma estatal así como de una fuerte presión ciudadana por encontrar en su gobierno más próximas respuestas concretas ante una problemática creciente. Pero antes de abordar el rol de los gobiernos locales en la seguridad, conviene esclarecer algunos nudos conceptuales previos que moldean el campo de actuación local y que nos permitirán ampliar la mirada de este “problema público” como un asunto vinculado a la gestión de la conflictividad social que excede la cuestión meramente criminal o delictual.

/ 1. LA (IN)SEGURIDAD COMO PROBLEMA PÚBLICO

Las medidas tomadas por todo gobierno – ya sea en el nivel nacional, provincial o local- se traducen en políticas públicas que abarcan desde una medida puntual, la sanción de una norma hasta la implementación de un plan de acción integrado de actividades gubernamentales y administrativas que resultan de un proceso complejo de formulación y ejecución de decisiones que afectan a los asuntos públicos.

Siguiendo a Oszlak, O. y O'Donnell, G. (1976) las políticas públicas son “un conjunto de acciones y omisiones que manifiestan una determinada modalidad de intervención del Estado en relación con una cuestión que concita la atención, interés o movilización de otros actores en la sociedad civil.” El ciclo de las políticas públicas comienza entonces ante la existencia de una “cuestión” o asunto “socialmente problematizado”, es decir, un problema que marca la diferencia entre el estado actual y el estado ideal de una determinada situación.

Los problemas pueden ser definidos desde fuera o desde dentro del aparato estatal, pero siempre los actores sociales involucrados lo deben percibir como tal. No cualquier necesidad se convierte en problema, sólo aquellas que son interpretadas como tal por los actores sociales con recursos de poder, capaces de imponer dichos “problemas” al interés común, para ingresar luego a la agenda estatal.

De lo anterior se desprende que toda política es esencialmente una toma de posición del Estado frente a una cuestión socialmente problematizada y que adquiere así carácter público, toda vez que se direcciona en función de necesidades, intereses y demandas sociales. De aquí que un asunto de agenda “pública” pasa a formar parte de la agenda “gubernamental” cuando explícitamente es aceptado para consideración seria y activa por parte de los encargados de tomar decisiones (Villanueva, 1993).

Ahora bien, cuando pensamos en los asuntos ambientales, o las cuestiones de género, vemos que actualmente son temáticas que integran la agenda estatal, pero no siempre estuvieron allí como “problemas” públicos a resolver. Lo mismo ocurre con la seguridad.

En nuestro país, el problema de la seguridad pública comenzó a tener un peso relevante y visibilidad recién durante la segunda mitad de los años noventa. Y no porque en los 80 no hubiera inseguridad... de hecho la tasa general de delitos aumentó 60% y la de homicidios 80% entre 1983 y 1989¹. Sin embargo, las prioridades en aquel entonces pasaban por la consolidación del orden democrático institucional y la necesidad de salir del contexto económico marcado por la hiperinflación. Por ello la inseguridad no ocupaba el podio de las preocupaciones ciudadanas, superada por otros “problemas públicos” como la desocupación y la inflación.

¹Dirección de Política Criminal, 2013.

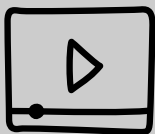
Pero fue a mediados de los 90 que gran parte de la población comenzó a preocuparse por el delito, reclamando de los gobiernos una solución a un problema que percibían importante. La demanda por seguridad se cuela entonces en las encuestas de opinión, apareciendo el “miedo al delito” como una nueva categoría de análisis con una dinámica y causalidad propia y diferenciada de las tasas de victimización (en el Módulo II del Diplomado se profundizará sobre la inseguridad objetiva y subjetiva).



El Gráfico N° 1 de la presentación muestra la evolución de la opinión pública de 1989 a 2009. Fue en el 2007 que por primera vez la "seguridad" supera a la "desocupación" como problema público más importante.

Lo cierto es que los problemas públicos como la seguridad, son una categoría socio- histórica ya que su “peso” en la agenda política y ciudadana va cambiando en el tiempo y por lo tanto su importancia depende del peso relativo de otras cuestiones que “compiten” por la atención ciudadana. Por eso decimos que los problemas – objetivamente- no existen. Son construcciones subjetivas que dependen de la percepción y de la acción de sus protagonistas: se trata en definitiva de construcciones sociales. Y por lo tanto no existe un único “problema de inseguridad” sino distintas definiciones del mismo sostenidas por diferentes actores. El Estado, la ciudadanía y el sector privado tienen intereses, recursos de poder y definiciones propias de un determinado “problema público” que no siempre son sinérgicas o coincidentes. De aquí que implementar políticas supone necesariamente construir una trama compleja de relaciones no exentas de conflicto.

A su vez, ante un determinado problema público, el Estado debe tomar partido y lo hace mediante acciones u omisiones.² Por eso decimos que las políticas públicas son “todo aquello que los actores gubernamentales deciden hacer o no hacer” (Dye, 992), donde “no actuar” constituye una respuesta posible frente a determinadas situaciones y ello ocurre cuando un actor o una autoridad pública decide colocarse fuera de la acción, decide abstenerse de formular o de llevar a cabo una medida o un programa de gobierno. Para decirlo claramente: no hacer nada también es una política pública.



Los invitamos a ver el video del especialista catalán Joan Subirats sobre los problemas públicos accediendo desde el aula virtual y leer el texto RODRÍGUEZ GAMES, N. y FERNÁNDEZ, S. (2012). “El problema de la inseguridad no existe”.

/ 2. DE LA ILUSIÓN DEL ORDEN A LA GESTIÓN DE LA CONFLICTIVIDAD

Decíamos que la seguridad como problema público no siempre es interpretada de forma uniforme en tanto sus actores protagonistas tienen intereses generalmente divergentes. El criminólogo y especialista en derecho penal Alberto Binder (2009) ha planteado una dicotomía entre dos grandes formas de abordar el fenómeno: el paradigma del orden y el paradigma³ de gestión de la conflictividad.

² Acción: Iniciar la cuestión, hacerse cargo y legitimarla; profundizarla, moderarla, bloquearla. Omisión: dejar que se resuelva en la arena privada, esperar a que se definan los actores involucrados, no salir de la omisión por considerarlo lo mejor para el régimen (Subirats, J. 1989).

³ El concepto de paradigma refiere a los diversos modos de explicar un problema, en una época determinada. Así, las distintas maneras de analizar, comprender y explicar un problema o un conflicto conllevan unas determinadas orientaciones acerca de cuáles pueden ser las soluciones posibles (Alonso, 2015, p.14).

El paradigma del orden parte de una concepción del fenómeno criminal como un desorden social que debe restaurarse, planteando que el delito –e incluso el conflicto– se resuelven a través de mecanismos represivos o punitivos. La seguridad es entendida como una cuestión meramente “policial” de restablecimiento del orden para evitar que la conflictividad se manifieste, aludiendo a su vez a la noción de sociedad jerarquizada y estamental. Desde esta mirada, la carencia de orden (es decir, el desorden), es asimilado con el caos, la anarquía y la violencia. La mano dura, la tolerancia cero, la criminalización de los conflictos o el aumento de la población carcelaria son ejemplos de intervenciones propias de este abordaje.

Por el contrario, el paradigma de gestión de la conflictividad parte de la idea de que en toda sociedad existen conflictos que son inherentes a la propia interacción de la vida cotidiana en democracia. Tal como aclara Binder, ello no implica una mirada débil de los problemas de seguridad, sino que busca comprender la complejidad de los conflictos de base, es decir, sus causas de fondo. Como consecuencia, la problemática de la seguridad no es abordada exclusivamente por las agencias penales sino también a partir de la elaboración de propuestas que involucren a la ciudadanía y a las organizaciones de la sociedad civil. En este sentido, la respuesta a la inseguridad no se reduce a la política criminal mediante intervenciones punitivas sino que es encarada también –y fundamentalmente– desde la prevención, atendiendo a la multicausalidad y a la creciente complejidad de los conflictos sociales.

En la Tabla N° 1 de la presentación encontrarán las diferencias más sustantivas entre ambos paradigmas.



Ambos enfoques responden a diferentes concepciones sobre cómo abordar los problemas públicos de seguridad. Lo cierto es que de la mano del agravamiento del problema aparece la ilusión del orden mediante medidas de “mano dura” ganando terreno efectista ante un también creciente populismo punitivo. Este enfoque privilegia la adopción de medidas represivas a nivel legislativo, administrativo, judicial y comunitario (Chinchilla y Vorndran, 2018). Como destacan Lucía Dammert y Carlos Basombrío (2012):

“La demanda social por mayor castigo se basa en la percepción que los delitos están aumentando y que la impunidad crece, sumado a la sensación que el orden social está siendo amenazado y que no hay castigo frente a estas acciones. Reaparece entonces la penalidad y el control como instrumentos propicios para mantener el orden social mediante el reaseguramiento autoritario. Respuestas que ponen la responsabilidad en las instituciones de la justicia criminal asumiendo que es un problema que pertenece principalmente a esa órbita de acción. Las encuestas de opinión muestran que incluso en aquellos países donde los niveles de desconfianza en las policías son muy altos, la población pide mayor presencia policial. De igual forma, aún reconociendo que los sistemas carcelarios funcionan más como universidades del delito que como espacios destinados para la rehabilitación, la población demanda mayores castigos con privación de la libertad incluso para delitos menores. Es así como la demanda por mayor control se ha constituido como uno de los factores claves en el desarrollo de estrategias para gestionar la incertidumbre y el temor en las sociedades de la modernidad tardía”.

Pero ¿han sido efectivas estas técnicas? Los especialistas coinciden en que no han dado los resultados esperados: América Latina sigue teniendo las tasas de homicidio más altas del mundo, el delito sigue en aumento, con altas tasas de reincidencia y baja reinserción social de los delincuentes. El gran error de este enfoque (que promete ser efectivo y rápido en la “lucha contra el crimen”) es creer que resolverá el problema reprimiendo a individuos violentos sin influir en el entorno familiar, social y cultural que lo sostiene. Es decir: sin modificar las causas más profundas que llevan a una persona a delinquir.



Los invitamos a ver el video en el aula virtual donde expertos de Nueva York, Glasgow y Barcelona procuran responder al siguiente interrogante: ¿La mano dura contra el crimen funciona?

Como se puede advertir, definir a la inseguridad dentro de uno u otro paradigma no es una cuestión menor. Un problema público mal definido en su magnitud, alcance, causalidad y actores intervinientes nos conducirá a respuestas o soluciones inadecuadas para resolverlo.

Desde nuestro punto de vista -siempre subjetivo- a la hora de situar a la seguridad ciudadana decimos que el Estado –siguiendo a Binder- tiene cuatro grandes políticas: la política económica, la política educativa, la política de salud y la política de gestión de la conflictividad. Las políticas de seguridad pública son una sub-especie de algo mayor que es la política de gestión de la conflictividad o política madre de la cual dependen. Ello en tanto comprendemos al delito como una de las formas que asumen los conflictos sociales, como comportamientos humanos que no se producen en el vacío, sino en un medio social. No todo conflicto social deriva en delito, de hecho la conflictividad es inherente y consustancial a las ciudades y el rol del Estado es precisamente administrar estos conflictos. Pero cuando ocurre un delito, ese hecho nos está informando de la presencia de diferentes conflictividades sociales irresueltas.

De aquí que partamos de entender a la política de seguridad pública como un “conjunto de intervenciones tendientes a gestionar de alguna manera las conflictividades –delitos, violencias- existentes en un determinado escenario social” (Rodríguez Games, 2019).

Bajo esta mirada, cuando hablamos de seguridad ciudadana no nos referimos sólo a delitos, policías y cárceles. Las violencias⁴ y el delito no atentan únicamente contra la vida y los bienes de los ciudadanos, sino que también lo hacen contra sus libertades y derechos. De ahí que los territorios son seguros no sólo ante la ausencia de delito y el temor de ser victimizados, también si sus ciudadanos gozan de calidad de vida en términos de libertad y acceso a oportunidades, si pueden disfrutar de los espacios públicos en un entorno de cohesión comunitaria y gobernabilidad democrática, si pueden alcanzar sus metas en un marco de aceptación de la diversidad y bajo canales abiertos de resolución de posibles conflictos inherentes a toda sociedad.

⁴ Las violencias son múltiples e incluyen en sus diversas manifestaciones a la violencia de género, juvenil, delictiva, institucional y social, entre otras formas de violencia que impliquen “el uso deliberado de la fuerza física o el poder, ya sea en grado de amenaza o efectivo, contra uno mismo, otra persona o un grupo o comunidad, que cause o tenga muchas probabilidades de causar lesiones, muerte, daño psicológico, trastornos del desarrollo o privaciones” (OMS, 2002, p.15).

En definitiva, los problemas con causas múltiples y complejas, reclaman respuestas del mismo tenor por parte de las distintas agencias del Estado –no solo las que conforman el sistema de justicia penal sino principalmente las agencias dotadas de recursos extra-penales- así como de los actores de la sociedad civil. Volveremos sobre este aspecto cuando hablemos de co-producción de seguridad.

/ 3. SEGURIDAD PÚBLICA, SEGURIDAD CIUDADANA Y SEGURIDAD HUMANA

De la mano de estos paradigmas, podemos afirmar que la seguridad no siempre ha significado lo mismo y que los contenidos de las demandas ciudadanas con respecto al fenómeno delictual, así como las formas de intervención sobre ellas, forman parte de procesos sociales dinámicos no exentos de complejidad.

A la hora de definir qué entendemos por «seguridad» es importante distinguir algunos términos que se suelen usar de forma indistinta pero responden a enfoques, valores, actores y prácticas de intervención diferentes.

La seguridad pública –también asociada a los tradicionales conceptos de seguridad nacional, seguridad interior u orden público– tiene como objeto referente a la protección del propio Estado, es decir, al mantenimiento del orden político y socioeconómico, incluyendo la defensa de su soberanía y recursos, su estabilidad institucional e integridad territorial. Las intervenciones desde este enfoque parten de las instituciones estatales, especialmente las que conforman el sistema de justicia criminal (policía, tribunales y cárceles), con eje en los mecanismos de control y la persecución del delito más que en la prevención. Se trata de un concepto propio del escenario anterior a la Guerra Fría y en América Latina estuvo asociado a los regímenes autoritarios previos a los procesos de democratización. Sin embargo, en un contexto democrático como el actual, Saín (2002, p.15) plantea que la seguridad pública puede ser comprendida como:

“la situación política y social en la que las personas tienen legal y efectivamente garantizado el goce pleno de sus derechos –considerados estos no solamente como principios o garantías formales, sino también como prácticas sociales– a defender y a ser protegidos en su vida, su libertad, su integridad y bienestar personal, su honor, su propiedad, su igualdad de oportunidades y su efectiva participación en la organización política, económica y social, así como en su igualdad ante la ley y su independencia ante los poderes del Estado, y a obtener el pleno resguardo de la totalidad de los derechos y garantías emanadas del Estado de derecho”.

Cuando hacemos referencia a seguridad pública aludimos a las competencias del Estado para garantizar condiciones de convivencia ciudadana u orden público según ciertas normas jurídicas tendientes a la protección de la integridad física de los ciudadanos y sus bienes.

Por su parte, el término seguridad ciudadana, de acuerdo con la Comisión Interamericana de Derechos Humanos, tomó auge en nuestra región a medida que transcurría la transición democrática, denotando un quiebre superador con respecto a la noción de seguridad pública (CIDH, 2009). Ello en tanto el eje de la seguridad ciudadana ya no es el mantenimiento del orden público como un bien que debe ser asegurado con exclusividad por parte de las agencias estatales sino que se trata de un derecho inherente al ciudadano. Aparece aquí con fuerza la cuestión de los derechos de las personas como objeto referente para proteger por parte de las políticas de seguridad, propiciando medidas multiagenciales de prevención del delito y la violencia.

Desde esta perspectiva, la ciudadanía no sólo es destinataria de las políticas de seguridad sino también protagonista activa –con derechos y obligaciones– a la hora de pensar e implementar respuestas. Por eso cuando hablamos de seguridad ciudadana se avizora la relevancia de las instancias participativas complementarias de la laborestatal.

Por su parte, el término seguridad humana –también conocido como seguridad integral– tomó auge al ser introducido en 1994 en el Informe de Desarrollo Humano del Programa de Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD). Así como el concepto de seguridad pública tiene una fuerte incidencia de la cuestión del «orden» y el de seguridad ciudadana se focaliza en la cuestión de los «derechos y libertades fundamentales» de los ciudadanos, en este caso el eje es el «desarrollo humano», es decir, el bienestar integral de los individuos y comunidades.

La seguridad humana es entendida a partir de dos aspectos: la seguridad contra las amenazas crónicas, como el hambre, las enfermedades y la represión, y la protección contra las alteraciones súbitas y dolorosas de la vida cotidiana, ya sea en el hogar, el empleo o en la comunidad (PNUD, 1994). Lo innovador del concepto es el vínculo entre la seguridad y las variadas amenazas de la vida cotidiana y las garantías que debe tener una persona para el desarrollo de sus libertades. Así, constituye una concepción de la seguridad centrada en la prevención de los riesgos y considera que las distintas fuentes de nuestra inseguridad son variadas y están relacionadas. Bajo esta mirada multidimensional la seguridad comprende las seguridades económica, alimentaria, sanitaria, ambiental y política, y la seguridad de la persona y de la comunidad. Si bien es un concepto mucho más cercano al de seguridad ciudadana que al de seguridad pública, la seguridad humana parte de una concepción más amplia y comprensiva. Tal como diferencia el PNUD:

“mientras desde el enfoque de la seguridad ciudadana la persona es ante todo un sujeto de derechos de primera generación y del núcleo duro de los derechos humanos (derecho a la vida y a la integridad personal), para la seguridad humana la persona es un sujeto de derechos tanto de primera como de segunda y tercera generación (PNUD 2005, citado en Mesa-Mejía, 2015)”⁵.

En suma, la «seguridad ciudadana es una condición necesaria, aunque no suficiente, de la seguridad humana que, finalmente, es la última garantía del desarrollo humano» (CIDH, 2009, p.9).

/ 4. EL ROL DE LOS GOBIERNOS LOCALES EN MATERIA DE SEGURIDAD

Llegados a este cuarto punto conviene preguntarnos a modo de disparador ¿Qué rol juegan los gobiernos locales en el desarrollo conceptual que venimos haciendo? ¿Tienen alguna responsabilidad en esto de “gestionar la conflictividad”? La respuesta es sí, y mucha.

En Argentina los municipios se han transformado en actores relativamente «nuevos» en el ámbito de las políticas públicas de seguridad ciudadana. En efecto, esta temática integra la nueva agenda municipal configurada a mediados de los noventa de la mano del proceso de descentralización y reforma estatal. Así, los gobiernos locales vieron reemplazada su tradicional agenda con nuevos problemas públicos que antes no formaban parte de su práctica política.⁶

⁵ Los derechos humanos son clasificados por la doctrina jurídica como derechos de primera, segunda y tercera generación. La primera generación abarca los derechos civiles y políticos, que consagran las libertades fundamentales (el derecho a la vida, la libertad de movimiento, de expresión y los derechos políticos, entre otros). Los de segunda generación son los derechos económicos, sociales y culturales (el derecho a trabajar, a una remuneración digna, a la seguridad social, a la salud, a la educación, a un nivel de vida digno, etc.). Los de tercera generación, llamados también derechos de los pueblos, abarcan el derecho a un medio ambiente sano, a la paz, al desarrollo sustentable, a la autodeterminación de los pueblos (Bonet de Viola, 2016).

⁶ Temáticas como la promoción económica, social y educativa, la preservación del medio ambiente, la defensa del consumidor, el acceso a la justicia y la resolución de conflictos familiares y/o vecinales son parte de la nueva agenda municipal configurada en nuestro país fruto del proceso de reforma estatal. Para mayor detalle ver Cravacuore (2007).

En este marco empezó a producirse un redireccionamiento de las demandas ciudadanas, con una incipiente transferencia de la responsabilidad del problema de la inseguridad hacia los gobiernos locales, bajo una situación cuanto menos paradójica (Rodríguez Games, 2016). Por un lado, los poderes ejecutivos municipales carecen de facultades, responsabilidades y recursos en torno a la «aplicación de la ley», la persecución penal de delitos y la organización de sus propios dispositivos de seguridad pública. Esto es así en tanto la seguridad es una competencia no delegada por las provincias al Gobierno Federal de acuerdo con los artículos 121 y 126 de la Constitución Nacional Argentina, sino un poder o competencia concurrente entre ambos niveles jurisdiccionales (nacional y provincial).

Al mismo tiempo, la proclamada «autonomía municipal»⁷—que supone la potestad de los gobiernos locales para regir los intereses peculiares de su vida interior mediante normas y órganos de gobierno propio (Cravacuore, 2007)— aún hoy es en nuestro país una cuestión abierta cuyo alcance aguarda mayores desarrollos normativos, administrativos y organizacionales que son claves para definir el rol de los gobiernos locales en materia de seguridad y su poder de policía.

A pesar de este marco jurídico, en el que la responsabilidad primaria ante la seguridad es de las provincias y el Estado nacional, los municipios se han convertido en el centro de imputación de demandas por parte de la ciudadanía en relación con el tema. Como territorio más cercano al vecino y primera puerta del Estado, el imaginario social le exige actuar en consecuencia a pesar del limitante normativo en el plano formal.

Cabe indagar entonces dos cuestiones. En primer término, cuál es el rol o función de los municipios con relación a la gestión de la seguridad ante este marco normativo (4.1) y, en segundo lugar, en qué medida el sistema institucional a nivel municipal está preparado para afrontar la gobernanza de las nuevas formas de violencia y criminalidad urbanas (4.2).

/ 4.1. LA PREVENCIÓN DELITO DESDE LOS GOBIERNOS LOCALES

Respecto de la primera cuestión, decíamos que los municipios no tienen competencia en las medidas penales que involucran la detención, el enjuiciamiento y la sanción del delito una vez ocurrido. Son competencias propias de los Estados provincial y nacional a través de las instituciones del sistema policial, judicial y carcelario. Pero ello no implica que los municipios no tengan nada que ver con la temática. Por el contrario, tienen un rol preponderante en evitar la llegada del hecho delictivo, violento o conflictivo en un ámbito de actuación extrapenal mucho más amplio en cuanto a sus actores participantes.

Para decirlo en otros términos: si partimos de entender la seguridad como un problema público profundamente ligado a la gestión de la conflictividad social, que amerita un abordaje de sus causas subyacentes o factores de riesgo para evitar que el delito se produzca, entonces los gobiernos locales (municipios o comunas) son actores protagonistas dotados de atributos y recursos excepcionales en esta tarea.

La prevención del delito y las violencias es entonces la principal competencia de los gobiernos locales en la gestión de la seguridad (en el Módulo II se abordarán en detalle sus diversas modalidades). Existen muchas definiciones de prevención del delito, tomaremos aquí la de la Organización de las Naciones Unidas, que entiende a la prevención como:

⁷ La Constitución reconoce explícitamente la autonomía municipal en el Art. 123, que comprende «lo político, lo administrativo, lo económico, lo financiero y lo institucional con independencia de todo otro poder». Sin embargo, existe una situación dual en cuatro provincias, que no han adaptado sus constituciones provinciales a la reforma de 1994 y, por ende, no reconocen la autonomía municipal formalmente: Mendoza, Buenos Aires, Entre Ríos y Santa Fe.

“Toda acción orientada a evitar que el delito o la violencia ocurra, promoviendo y fortaleciendo la seguridad y la convivencia no sólo a través del sistema formal de justicia criminal (policía, justicia y sistema penitenciario) sino a través también de la promoción e implementación de estrategias que involucran a los diferentes sistemas informales de prevención como las instituciones y la ciudadanía en general (citada en Dammert, 2005”.

Esta definición incorpora las dos grandes estrategias o enfoques de la prevención, que a su vez están vinculados con los paradigmas de la seguridad y los conceptos diferenciados previamente: el enfoque convencional y el enfoque integral o epidemiológico.



En la Tabla N°2 de la presentación encontrarán las diferencias más sustantivas entre ambos enfoques.

El modelo tradicional de prevención del delito, centrado en la pena y en el que el castigo de un delito ya cometido serviría para prevenir delitos futuros, tiene en realidad un alto contenido represivo y escaso contenido preventivo, siendo sus resultados – como venimos diciendo- insatisfactorios en la práctica. Por el contrario, el «enfoque epidemiológico» aplicado a la seguridad ciudadana –propio de la perspectiva integral de la prevención– ha resultado ser mucho más efectivo. La OMS se amparó en este modelo en tanto que, al igual que en la salud, el fenómeno de la violencia es multicausal, obedece a varios factores que la producen o que se asocian a ella con mayor frecuencia (Guerrero, 1998).

Por ello la prevención del delito implica identificar los factores que estimulan o, por el contrario, actúan como barreras protectoras de entrada y persistencia en la actividad delictiva, temática que nos lleva a detenernos en los factores de riesgo y protección en tanto eje fundamental de la prevención.

- Factores de riesgo. Son todas aquellas condiciones cuya presencia aumenta la probabilidad de que ciertos individuos cometan delitos (Dammert, 2005a).
- Factores de protección. Son todas aquellas circunstancias, situaciones contextuales y habilidades individuales que tienen un efecto positivo en el individuo, y le permiten enfrentar de mejor manera las condiciones de adversidad que eventualmente pueda sufrir en su vida (Fundación Paz Ciudadana, 2009).

Es importante aclarar que no hay un único factor de riesgo causante de la inseguridad. Por el contrario, se trata de factores que actúan de manera simultánea y de manera acumulativa, aumentando la probabilidad de que una persona elija una carrera delictiva. Es decir que mientras más factores de riesgo se presenten simultáneamente mayor es la probabilidad de que el fenómeno delictivo se produzca (Arriagada y Godoy, 1999).

Por ejemplo, un factor de riesgo (como la pobreza) no implica probable delincuencia sino que dicha condición, asociada con otros factores (adicciones, tenencia de armas, aislamiento de las instituciones estatales, etc.) aumenta la probabilidad de propensión criminógena. Incluso, como señala Munizaga (2009), una persona puede estar expuesta a múltiples factores de riesgo en su vida y no por ello estar vinculada con la criminalidad.



En la Tabla N°3 de la presentación encontrarán ejemplos de los principales factores de riesgo y protección.

/ 4.2. LAS CAPACIDADES ESTATALES LOCALES

Respecto al segundo interrogante planteado previamente, a continuación, nos centramos en los principales atributos que facilitan, y las limitaciones que restringen, la prevención del delito y las violencias desde el ámbito local.

Entre sus atributos, podemos destacar los siguientes:

- **Proximidad con el ciudadano:** el municipio es el contexto territorial más cercano al vecino y, en consecuencia, tiene mayor capacidad para responder con inmediatez a las demandas y reclamos ciudadanos con relación a los niveles superiores de gobierno. Asimismo, «puede lograr una comunicación más directa y fluida con la comunidad, permitiendo la generación de confianza y posibilitando su incorporación en la resolución de los problemas» (ONU-HÁBITAT, 2011). Esta cercanía permite también asegurar la democratización de los procesos locales mediante la concertación de los compromisos y las responsabilidades de los actores del entramado local y una adecuada rendición de cuentas.
- **Conocimiento local sobre el territorio y sus dinámicas:** los gobiernos locales conocen más ampliamente la idiosincrasia de sus ciudadanos, las características particulares del territorio que gobiernan y sus problemáticas específicas, incluyendo la conflictividad y la violencia. Ello favorece la implementación de políticas focalizadas sobre la base de diagnósticos locales reales, que caractericen la dinámica propia de la vida cotidiana de sus habitantes y los espacios de concurrencia generadores de sentido y pertenencia.
- **Competencias específicas para la prevención:** los gobiernos locales poseen competencias y herramientas propias que inciden en la mejora de la convivencia en el espacio público, entre ellas, los sistemas de faltas municipales y en especial numerosos recursos extrapenales para la conducción de estrategias de abordaje multiagencial de la prevención del delito. En este sentido, las políticas de alcance municipal pueden fomentar el acceso a servicios básicos, oportunidades de empleo, y opciones educativas y de desarrollo social, cultural y recreativo que son la llave para reducir los factores de riesgo de la actividad delictiva. En esta tarea, ningún área del gobierno local queda exenta, siendo un error común creer que solo las Guardias Urbanas o Secretarías/ Direcciones de Seguridad tienen algo que ven con la problemática. Lejos de ello, las áreas municipales de Desarrollo Social, Educación, Cultura, Deporte, etc., son también aliados y socios de toda estrategia de seguridad que pretenda ser exitosa.

Ahora bien, estos atributos se conjugan también con numerosas limitaciones que podríamos sintetizar en las siguientes:

- **Carencia de institucionalidad y funcionariados especializados:** un denominador común que se observa en gran parte de los gobiernos locales del país es la falta de institucionalidad, es decir, de un área especializada abocada a la priorización de la problemática, la asignación de recursos y la implementación de medidas para mitigar el delito y la violencia en el territorio. De igual modo, se observa la ausencia de mandos políticos y técnicos debidamente instruidos, no sólo con la formación adecuada sino también con la capacidad necesaria para dialogar con todos los actores intervinientes –desde el sector policial y judicial hasta la sociedad civil– para el trabajo en red que la problemática amerita.
- **Falta de información sobre la dinámica local del delito:** otro gran déficit suele ser la falta de diagnósticos que contemplen tanto el perfil demográfico y socioeconómico de los habitantes, el perfil urbanístico del territorio, de los servicios públicos, la dinámica delictual y las «zonas calientes» como las principales demandas y percepciones de la ciudadanía sobre el delito y la violencia. Ello, junto con un limitado acceso a información estadística criminal y a encuestas regulares de victimización y percepción, obstaculiza conocer el cuándo, dónde y cómo se producen los delitos y qué sentimientos movilizan en la ciudadanía, cuáles son sus causas y también sus efectos.

- Debilidad a la hora de planificar y asignar recursos: de la mano de la falta de diagnósticos sobre los cuales erigir la estrategia de seguridad, es muy común el diseño de medidas aisladas, sin una lógica entre sí. Generalmente son medidas de corte situacional, con eje en los síntomas cortoplacistas del delito más que en sus causas. La incorporación en auge de sistemas de vigilancia y tecnologías de detección de infracciones y delitos en la vía pública obedece a esta lógica y se ve influida por la dispar capacidad recaudatoria para financiar la compra de recursos logísticos y tecnológicos. A su vez, se suelen ejecutar políticas sociales amplias con poco impacto con relación a los niveles de victimización de un determinado territorio, no verdaderos programas de prevención social del delito focalizados en la población en riesgo.
- Escasez de recursos presupuestarios: otro denominador común a la hora de gestionar la seguridad ciudadana es la escasez de recursos, sobre todo en una temática considerada tradicionalmente como campo de acción de los gobiernos provincial y nacional. Aunque actualmente hay un mayor involucramiento, «todavía hay un rezago presupuestario en función del nivel de priorización del tema en la agenda local, en la demanda ciudadana y en el abanico de políticas que potencialmente pueden desarrollarse desde el ámbito local de gobierno a partir de la redefinición en la práctica del rol de los gobiernos locales en la materia» (Fernández, 2016).

Cuando hablamos de las limitaciones de los Municipios a la hora de afrontar la elaboración de políticas de seguridad también debemos considerar que no todos los Municipios son iguales y que el sistema municipal argentino está caracterizado por sus heterogeneidades y sus contrastes demográficos, de jurisdicción territorial, de dotación de recursos financieros, y especialmente de dispares capacidades institucionales. Esta cuestión nos introduce en un tema de especial importancia a la hora de abordar el rol de los Municipios en la seguridad: el concepto de capacidades estatales.

La «capacidad estatal» es definida como la habilidad para formular e implementar políticas. En otras palabras, se trata de la «aptitud de las instancias de gobierno para gestionar –a través de políticas públicas– problemas socialmente problematizados y con un alto valor social, asignando diversos tipos de recursos dadas ciertas restricciones»⁸.

Dichas capacidades comprenden tanto los factores organizativos y los mecanismos burocráticos internos para alcanzar ciertos objetivos (capacidades administrativas) como los vínculos y las relaciones con otros actores gubernamentales y de la sociedad civil (capacidad política). Comprender dicha información nos permitirá identificar espacios de coordinación interinstitucional existentes, proyectos en marcha, recursos humanos y logísticos disponibles, su funcionalidad, carencias y potencialidades de cara al diagnóstico como primer paso para la planificación de la estrategia de seguridad cuyas fases se abordarán en el Módulo IV.



En la Tabla N° 4 de la presentación encontrarán algunos disparadores sobre capacidades estatales y su operacionalización.

/ 5. ESTÁNDARES Y BUENAS PRÁCTICAS PARA LA ACCIÓN

Numerosos estudios e investigaciones de organismos especializados evidencian que el escenario local resulta el más adecuado para formular y poner en práctica las políticas de seguridad y convivencia ciudadana. La ciudad es el territorio óptimo para prevenir y hacer frente a las cambiantes dinámicas delictuales de forma participativa, que refleje las particularidades del fenómeno y que propicie un acercamiento entre las autoridades y la comunidad.

⁸ Definición propia tomando en cuenta los conceptos de Migdal (1998), Bertranou (2012) y Repetto (2003).

La literatura especializada evidencia que los programas de prevención son más efectivos, en términos de costo, que las medidas tradicionales de control del delito y, además, reducen exitosamente la criminalidad y la victimización. Según Rodrigo Serrano-Berthet (2018) del BID, prevenir que se cometa un delito no sólo evita el sufrimiento ocasionado por las pérdidas personales o materiales, sino que también es más barato que reaccionar ante delitos consumados y sus consecuencias. Ello en tanto que cuando se comete un delito, el Estado tiene que gastar recursos públicos en policía, justicia, cárceles y atención a víctimas. Si se suman esos gastos y comparan con el costo de prevenir que el delito ocurra, el análisis es altamente favorable para la prevención. Más aún si se consideran los costos privados y sociales de ese delito y los costos de los delitos futuros prevenidos.

Pero no cualquier intervención local de prevención del delito resulta exitosa. A continuación se comentan una serie de criterios transversales que se deben tener en cuenta como base primordial para una efectiva prevención.

- **Liderazgo y voluntad política.** La voluntad política de asumir la seguridad como problema público receptado en la agenda local de gobierno es el punto inicial para el éxito de toda intervención. Sin este compromiso cualquier iniciativa en esta materia corre el riesgo de diluirse o quedar relegada a acciones puntuales y desarticuladas, sin una mayor relevancia para el desarrollo de la ciudad. Cuando la autoridad local decide liderar una estrategia de seguridad ciudadana, esta será priorizada transversalmente en su programa de gobierno, movilizándolo todos los recursos locales a ese fin y convocando a todos los actores locales a sumarse y ser parte de la iniciativa.
- **Coproducción de la seguridad.** Cuando mencionábamos en las páginas precedentes el desplazamiento de la noción de orden público hacia un abordaje de derechos propio de la seguridad ciudadana, destacamos el viraje desde un rol pasivo del ciudadano hacia un rol más activo y protagónico en el campo de la gestión de la seguridad. En efecto, los programas locales exitosos en la materia no son aquellos diseñados e implementados verticalmente en las comunidades. Por el contrario, son aquellos en los que se ha tejido una verdadera alianza horizontal entre el Estado y la comunidad como condición necesaria para alcanzar impacto y resultados sostenibles en el tiempo. Los ciudadanos son los que mayor información y conocimiento poseen a la hora de diagnosticar el estado de la seguridad en su comunidad de pertenencia, lo que los convierte en un apoyo fundamental para pensar y formular estrategias focalizadas en la realidad del territorio. De aquí que en los últimos años muchos municipios hayan promovido la conformación de mesas barriales, foros o juntas vecinales en cuyo seno se promueve la elaboración de diagnósticos participativos y mapas delictuales barriales y la implementación de acciones preventivas. Pero no solo a través de estos espacios puede participar la comunidad, existen buenas prácticas basadas en la implementación de proyectos con la participación de ONGs y también del sector privado que han demostrado impacto positivo en la prevención del delito.
- **Estrategias de prevención equilibradas.** Otro factor primordial a tener en cuenta a la hora de prevenir el delito es la necesidad de conciliar las necesidades inmediatas y las preocupaciones públicas en materia de seguridad con las medidas que requieren implementarse durante mayor tiempo y que muestran resultados a mediano o largo plazo, incluso más allá del mandato de un gobierno. Por eso a la hora de planificar políticas de prevención es importante que exista un equilibrio entre intervenciones cortoplacistas, como las de tipo situacional, y aquellas centradas en las causas más profundas de la inseguridad, como las medidas de prevención social y comunitaria del delito, que requieren más tiempo para atender las causas de una problemática tan compleja (en el Módulo III se profundizará sobre las diversas modalidades de prevención).
- **Transversalidad e integralidad.** Cuando hablamos de coproducción de la seguridad como factor imprescindible para el éxito de una política de prevención, también nos referimos a la necesaria participación y coordinación entre los actores gubernamentales (municipales, provinciales y federales), incluyendo las diversas áreas afines a la prevención del delito (educación, cultura y desarrollo social, entre otras), y las fuerzas de seguridad, el poder judicial, el ministerio público, el

régimen penitenciario. Ello en tanto la gobernanza de la seguridad como problemática compleja y multicausal requiere de políticas transversales que comprometan a todos los poderes del Estado en sus distintos niveles, integrando los esfuerzos de las instituciones de la seguridad y de aquellas que trabajan en las dimensiones social y urbana, sin solapamientos, duplicación de esfuerzos o implementación de políticas que vayan a contramano.

- **Formación de cuadros técnicos y políticos.** Decíamos que la carencia de cuadros técnicos es un denominador común en gran parte de los municipios a la hora de gestionar políticas de prevención, en parte por tratarse de una problemática relativamente nueva en la agenda municipal. De ahí que los equipos técnicos que acompañan la implementación de las estrategias de seguridad ciudadana deben atravesar un proceso de reorganización interna, de programación de competencias específicas, de selección de personal y de adquisición de capacidades a través de una formación adecuada y continua. Esto se traduce en la necesidad de fortalecer la capacitación, abriendo una gran oportunidad para consolidar el nexo entre las Universidades y los problemas locales del territorio, siendo este Diplomado un ejemplo del potencial de este desafío.
- **Políticas basadas en evidencia científica.** En los últimos años ha proliferado un marcado interés de la academia, el sector público y organismos internacionales especializados por sistematizar e intercambiar experiencias y perspectivas para conocer qué funciona y qué no funciona en materia de seguridad en los territorios locales. De ahí la emergencia de una valiosa fuente de aprendizaje e inspiración para los ejecutores de las iniciativas vinculadas con la prevención del delito: conocer los programas cuyos resultados e impacto han sido evaluados como exitosos sobre la base de evidencia empírica. Hacer una buena revisión de estos programas resulta crucial como paso preliminar a la implementación de cualquier política de seguridad.



Los invitamos a acceder al Banco de Datos de Buenas Prácticas del Centro de Estudios en Seguridad Ciudadana de la Universidad de Chile en el aula virtual.

/ REFLEXIONES FINALES

Existe un consenso generalizado sobre la instalación de la problemática de la inseguridad en la agenda social y política argentina, que se visualiza no solo a nivel de las agendas nacionales sino también provinciales y fundamentales locales, de la mano del proceso de descentralización de las últimas décadas. En palabras de Sozzo (2009), el municipio ha quedado como actor estatal ante el desafío de “hacer algo” para producir seguridad ante un ciudadano que -cada vez más- visualiza a su gobierno más próximo como responsable incluso a pesar del limitante normativo en el plano formal y de las numerosas limitaciones de recursos – materiales y humanos- que presentan a la hora de formular políticas en la materia.

Este escenario –ciudadanía exigente demandado respuestas rápidas a un estado Municipal con bajas capacidades estatales para procesarlas- ha sido un puntapié importante para alentar el auge de las estrategias de prevención cortoplacistas y ajustadas a los tiempos políticos y electorales de mejor manera que las estrategias de prevención a largo plazo y centradas en abordar los factores de riesgo socio-delictivos.

Como hemos subrayado a lo largo de la clase, definir a la seguridad en el campo más amplio de las políticas de gestión de la conflictividad social pone en valor la necesidad de anticiparse a la comisión de delitos y de atender las causas profundas que los generan, tarea para la cual es necesaria una articulación de esfuerzos gubernamentales con la participación activa de los actores de la sociedad civil como oportunidad para alcanzar condiciones de vida más seguras.

La mayor cercanía que tienen los actores del entramado local- barrial con esta conflictividad social, su conocimiento pormenorizado de los sectores geográficos más vulnerables y espacios de concurrencia generadores de sentido y pertenencia, reafirma su riqueza y posibilidades de innovación para aportar en la búsqueda de mejoras al problema delictual y el desarrollo de iniciativas preventivas con impacto y sostenibilidad en el largo plazo.

/ REFERENCIAS BIBLIOGRÁFICAS

- Alonso, javier (2015). Cuaderno de lectura n° 1: claves conceptuales. Pensar y hacer la seguridad con las escuelas. Buenos aires: ministerio de seguridad de la nación.
- Arriagada, irma y godoy, lorena (1999). Seguridad ciudadana y violencia en américa latina: diagnóstico y políticas en los años noventa. (lc/l.1179-p), cepal.
- Arriagada, maría ignacia y otros (2008). Manual para la gestión local de seguridad. Santiago de chile: centro de estudios en seguridad ciudadana, instituto de asuntos públicos, universidad de chile.
- Basombrío, c. Y dammert, l. (2013). Seguridad y populismo punitivo en américa latina: lecciones corroboradas, constataciones novedosas y temas emergentes. Washington, d.c, estados unidos: wilson center, latin american program.
- Bertranou, julián (2012). notas sobre el concepto de capacidad estatal y sus aplicaciones. Mimeo. Los polvorines, buenos aires: ico/ungs.
- Binder, alberto (2009). El control de la criminalidad en una sociedad democrática. Ideas para una discusión conceptual. En g. Kessler (comp.). Seguridad y ciudadanía. Nuevos paradigmas, reforma policial y políticas innovadoras. Buenos aires: edhasa.
- Chinchilla, l., & vorndran, d. (2018). Seguridad ciudadana en américa latina y el caribe. Desafíos e innovación en gestión y políticas públicas en los últimos 10 años. Programa de estado de derecho peter d. Bell. Washington: banco interamericano de desarrollo.
- Cidh (1999). Informe anual de la comisión interamericana de derechos humanos 1998. Washington dc: organización de estados americanos.
- Cravacuore, daniel (2007). Los municipios argentinos (1990-2005).en d.cravacuore y r. Israel (comp.), procesos políticos comparados en los municipios de argentina y chile (1990- 2005).quilmes: editorial de la universidad nacional de quilmes: universidad autónoma de chile.
- Dammert, lucía (2005a). La construcción de ciudadanía como estrategia para el fomento de la convivencia y la seguridad. Programa seguridad y ciudadanía flacso, septiembre, 2005.
- Dammert, lucía (2005b). Prevención comunitaria del delito en américa latina: desafíos y oportunidades. Desafíos, 13, 124-156.
- Dammert, lucía y lünecke, alejandra (2004). La prevención del delito en chile. Una visión desde la comunidad. Santiago de chile: cesc, universidad de chile.
- Dastres, cecilia y muzzopappa, eva (2003). La comunicación como estrategia para orientar a la ciudadanía frente a la violencia y la criminalidad. Santiago de chile: universidad de chile, instituto de asuntos públicos, cesc.
- Fernández, santiago (2016). Seguridad y municipio: la dinámica de los problemas, las políticas y las capacidades locales. En n. Rodríguez games, s. Fernández y m. Sain, seguridad y gobiernos locales en argentina (p. 11-40). Buenos aires: umet.
- Guerrero, r. (1998). violencia en las américas, una amenaza a la integración social. Santiago de chile .

Mesa- mejía, Juan Pablo (2005). "el concepto de seguridad. Un análisis a partir de los enfoques de la seguridad pública, la seguridad ciudadana y la seguridad humana". En "seguridad y convivencia en medellín. Aproximaciones empíricas a sus desafíos y atributos", secretaria de seguridad, alcaldía de medellín & centro de análisis político, universidad eafit.

Munizaga, a. (2009). Potencialidades del enfoque de factores de riesgo. Breve revisión de las teorías del delito. Conceptos 12, 1-14.

Oszlak, Oscar, y O'Donnell, Guillermo (1976), Estado y políticas estatales en América Latina: hacia una estrategia de investigación, documento Cedes/g.e. Clacso, 4, Buenos Aires.

Página/12 - Alberto Binder y el desafío de la gestión de la conflictividad "la democracia tiene que ser desordenada" (24/07/2000). Disponible en www.pagina12.com.ar/2000/00-07/00-07-24/pag13.htm

Rodríguez Games N., Fernández S., Sain M. (2017) "seguridad y gobiernos locales en Argentina". Serie documentos de trabajo n° 3, UMET. <http://umet.edu.ar/investigacion/wp-content/uploads/sites/23/2015/02/fernandez-rodriguez-games-y-sain-seguridad-y-gobiernos-locales-en-argentina-2016.pdf>

Rodríguez Games, N. y Fernández, S. (2012). "el problema de la inseguridad no existe". Voces en el Fénix, 3(15), pp. 18-23.

Villanueva, Aguilar, I. (2009). "el futuro de la gestión pública y la gobernanza después de la crisis". Ponencia presentada en el v° coloquio regional del IIFAP (UNC): entre el intervencionismo y el mercado: ¿qué tipo de estado abonan las transformaciones del nuevo siglo? Córdoba: mimeo.



2

MÓDULO
/guía teórica

**VIOLENCIA, DELITOS
Y CONFLICTIVIDADES.
UN MAPEO DE LA CUESTIÓN
EN AMÉRICA LATINA Y ARGENTINA.**

Responsables:
LIC. ANDRÉS BUZZETI | LIC. DÉBORAH GOLDIN

/ INTRODUCCIÓN

En Argentina, la (in)seguridad (hegemonizada por su vinculación con el delito común) comienza a ocupar una mayor centralidad en la agenda pública a partir de fines de los años noventa (Sozzo, 2014) y principio de los 2000 (Kessler, 2011). A partir de aquí –aunque no sin vaivenes–, ha logrado mantenerse en agenda, ocupando un lugar central entre las preocupaciones públicas, de la mano de actores políticos y mediáticos que conforman un circuito de legitimación del problema (Lorenc-Valcarce, 2009).

En este sentido, abordar ciertas aristas de esta problemática implica profundizar en algunos de los conceptos allí entrecruzados. En el presente módulo intentaremos distinguir conceptualmente las nociones de violencia, delito y conflictividades. A partir de allí, realizaremos un análisis del cuadro de situación de la violencia en la región y en nuestro país, a partir del análisis de las tasas de homicidio, y de la presentación de algunos datos sobre delitos contra la propiedad como complemento. Aquí analizaremos las fuertes variaciones regionales, nacionales y provinciales de estos indicadores. Asimismo, problematizaremos la distinción entre la dimensión “objetiva” y “subjetiva” de la inseguridad, dando cuenta de las especificidades de cada una de ellas. En esta línea, se intentará mostrar que el temor al delito y la preocupación pública por la (in)seguridad es una dimensión de relevancia en el plano local.

El objetivo de este módulo es promover un acercamiento inicial a estas cuestiones que permita al estudiante complejizar la mirada sobre los mismos. De este modo, el módulo se instala como una primera instancia para afinar la mirada sobre este gran universo que son las problemáticas ligadas a la (in)seguridad y las políticas a ella vinculadas.

/ 1. VIOLENCIAS, CONFLICTIVIDADES Y DELITOS

En este apartado intentaremos distinguir conceptualmente las nociones de violencia(s), delito y conflictividades. Estas son muchas veces usadas como sinónimos y si bien se entrecruzan no necesariamente son equivalentes.

/ I. VIOLENCIAS

Sobre la violencia podemos decir, en primer lugar, que es una categoría situada socio-históricamente. Es decir, que lo que es considerado violencia en un determinado contexto puede no serlo en otro. Cada cultura o configuración cultural (Grimson, 2011) tiene sus definiciones sobre qué es violento y, asimismo, al interior de ese mismo grupo puede haber desacuerdos sobre si una determinada práctica o relación es o no violenta. Por su parte, las variaciones temporales sobre la consideración de la violencia son evidentes. Sobre esto, el sociólogo Norbert Elias (1993) sostiene que, en lo que él denomina como el “proceso de civilización”, se produce una minimización progresiva de la violencia interpersonal, ya que las conductas tienden a ser cada vez más moderadas gracias a la internalización de la coacción. Siguiendo al autor, podemos comprender cómo los cambios en la estructura social van modificando los patrones de comportamiento y sensibilidad de los sujetos frente a lo que se define socialmente como violencia en un tiempo y espacio determinado. Este enfoque contextual invita a vislumbrar los diversos “umbrales de violencia” (Elias, 1993) que coexisten en las distintas figuraciones sociales, complejizando las lecturas sobre el fenómeno, enfatizando su carácter multiforme y multicausal (Isla & Míguez, 2003).

Así, se habla de una inflación de las “violencias” (Garriga Zucal y Noel, 2010) ya que se observa un corrimiento de los umbrales de sensibilidad ante la misma. Esto da lugar a que situaciones que antes pasaban desapercibidas sean problematizadas como prácticas violentas en la actualidad. Un ejemplo de ello puede ser el bullying en la escuela, el uso de violencia física en las relaciones entre padres e hijos o el acoso sexual. Estas prácticas, hoy mayoritariamente consideradas como violentas, se encontraban naturalizadas o al menos invisibilizadas como tales hace una, dos o tres generaciones.

De este modo, ninguna práctica o relación puede ser definida a priori como violenta por fuera del contexto socio-histórico y el entramado de relaciones sociales en las que se desarrolla. De este modo, concluimos que existe un proceso de significación social y de luchas por esta significación para definir qué es violento. Esto a su vez implica que la noción de violencia es siempre una categoría en disputa y contestada. Sobre esto Garriga Zucal y Noel (2010) sostienen que se trata usualmente de una impugnación moral sobre las prácticas de otro que son consideradas desagradables o intolerables. Con esto refieren a que normalmente se tilda de “violentos” a quienes realizan prácticas consideradas inmorales por parte de quien así las nomina, pero cuya definición puede no ser compartida por aquellos que llevan a cabo esas prácticas. Esto es observable en el hecho de que prácticas que desde nuestro punto de vista podrían ser fácilmente etiquetables como violentas no son consideradas del mismo modo por los propios agentes que las llevan a cabo, o incluso por otros observadores de la situación, de acuerdo a lo que en su sistema de valores es legítimo o no. El análisis realizado por Alabarces, Garriga Zucal y Moreira (2008) sobre “el aguante” en las hinchadas de fútbol nos es útil para dar cuenta de que el concepto de violencia es en sí un campo de disputa.

Algunas de las definiciones existentes sobre la violencia (que se encuentran reseñadas en el texto de Garriga Zucal y Noel que tienen disponible) se centran en la violencia física, mientras que otras utilizan como criterio la ilegitimidad de la práctica o la resistencia a la misma. La primera de estas definiciones tiene como virtud ser empíricamente observable y delimitable, pero invisibiliza las formas más sutiles de violencia. La definición centrada en la ilegitimidad de la práctica va a depender de los criterios morales sobre qué es o no legítimo para poder adjudicarle la etiqueta de violencia a una práctica. De este modo, tanto la definición por la ilegitimidad de la práctica como aquella centrada en la coerción implicada sobre un tercero/a dan cuenta del carácter siempre disputado de la definición de la violencia. Los autores concluyen que la definición de violencia tiene una ambigüedad irreductible ya que las definiciones de qué es lo ilegítimo varían en el tiempo y el espacio. Más allá de estos debates, podemos sostener que la violencia es una acción que su destinatario preferiría no sufrir y cuya definición forma parte de una disputa.

Con estas reflexiones buscamos des-naturalizar la noción de violencia, apostando por considerar relevante el análisis centrado en las prácticas y relaciones y no en los individuos considerados “violentos”. Partiendo de las definiciones que hemos abordado es posible sostener que la violencia es un recurso, entre otros, que determinados sujetos utilizan en algunas situaciones (pero probablemente no en todas). De este modo, una persona puede ejercer violencia en un determinado ámbito (por ejemplo, sus relaciones familiares o en el contexto de “la cancha”) pero no en otros. En este sentido, Garriga Zucal y Noel (2010) nos invitan a abandonar la visión erotizante sobre la violencia y, en contraste, asumir que la misma forma parte de la cotidianidad de las experiencias sociales. Asimismo, los autores demuestran como la violencia no sólo destruye, sino que también construye lazo social, ya que existen formas de construcción de grupalidades y de respeto al interior de ciertos grupos que está signado por algún ejercicio de la violencia. Sobre esto, existen abordajes que clasifican la violencia en instrumental y expresiva. Aquí, la violencia instrumental sería aquella ejercida para obtener algo (un fin), típicamente material; mientras que la violencia expresiva estaría más vinculada a procesos de construcción de lazos sociales o de expresión de identidades. Por nuestra parte consideramos que la violencia suele reunir ambas dimensiones a la vez. A modo de ejemplo se podría analizar el caso de un grupo de jóvenes que realizan robos. Por un lado, la dimensión instrumental se haría presente ya que mediante el uso de la violencia se busca obtener un fin material, supongamos un celular o cartera. Por el otro, también es posible suponer que los jóvenes se integran en un grupo, reafirman su masculinidad y obtienen “respeto” por parte de sus pares mediante esta práctica, más allá de la obtención material del recurso sustraído. De este modo, si bien consideramos que la dimensión instrumental y la expresiva no se disciernen con facilidad la distinción podría ser útil para iluminar distintos aspectos de este fenómeno.

De este modo, podemos concluir, junto con Martin (2000), que la violencia es un concepto plurisémico que puede definir tanto acciones individuales como colectivas, organizadas o espontáneas, legales o ilegales, intencionales o inintencionales. A su vez, la definición de violencia está vinculada a cómo se legitiman socialmente ciertas prácticas. Lo problemático de esto es que en una sociedad pueden coexistir diferentes concepciones o legitimidades y éste y los demás elementos mencionados dificultan la “medición” de la violencia, exceptuando sus casos más extremos como la violencia letal. Si el concepto mismo de violencia es de carácter disputado y ambiguo su medición estaría expuesta a las problemáticas que de ello se derivan.

/ II. DELITOS

Por su parte, los delitos plantean otra serie de interrogantes. Su definición e implicancias ha estado bajo discusión desde la segunda mitad del S. XVIII con el pensamiento ilustrado, pasando por el surgimiento y consolidación de la criminología como campo de estudios a esta parte. Aquí no podremos abordarlo en profundidad, pero si debemos mencionar que algunos de las principales corrientes al interior del pensamiento sobre el delito y la pena han sido la criminología positivista, el estructural funcionalismo, la escuela de Chicago y finalmente las teorías sobre subcultura criminal, el enfoque del etiquetamiento y las diversas derivas de la criminología crítica.¹ Entre los debates que se dan entre estas teorías podemos destacar la discusión entre dos polos explicativos de la delincuencia: El primero de estos extremos supone que el delincuente está determinado o condicionado ya sea por su entorno de socialización o por otras características mientras que el segundo presupone que quien decide delinquir lo hace a partir de una medición del tipo costo-beneficio. Obviamente, existen explicaciones que trascienden esta dicotomía y complejizan la cuestión pero este debate ultra simplificado es importante a la hora de pensar políticas de prevención en tanto la mayoría de ellas presuponen – explícita o implícitamente- algunos de estos supuestos “explicativos” del delito. Como hemos visto en el módulo anterior, el enfoque epidemiológico-con el correspondiente análisis de los factores de riesgo es comúnmente utilizado como marco interpretativo del delito para la elaboración de políticas de prevención.

Sin embargo, para los fines de este diplomado podemos decir que es delito aquello que el código penal define como tal, es decir, aquellas conductas tipificadas como tales. Claro está que estas definiciones pueden ir cambiando en el tiempo² y de acuerdo a las sociedades,³ pero esto permite – en un determinado contexto- una definición relativamente clara de qué es un delito, lo que posibilita su medición. A diferencia de la(s) violencia(s), los delitos se vinculan a la legalidad, y mientras que pueden co-existir distintas legitimidades, en una determinada sociedad (enmarcada en un Estado nacional o provincial) la legalidad es -o debiera ser- sólo una. Asimismo, el solapamiento entre delitos y violencias no es pleno ya que existen delitos que por lo general no son considerados como ejercicios de violencia (evasión fiscal) y, por otro lado, existen prácticas definidas al menos por algunos grupos como violencia (algunas formas de violencia en el ámbito laboral o familiar) que no siempre son tipificadas como delito.

/ III. CONFLICTIVIDADES

Podríamos decir que la noción de “conflictividades” es la menos precisa y definida de las tres. Las sociedades y las relaciones sociales están signadas por la presencia de conflictos de diversos grados, en la que pueden participar diferentes actores y que pueden ser o no explícitas. Así, el conflicto es constitutivo del orden social. Si bien este concepto puede entrecruzarse con la noción de violencia y la de delitos (un homicidio es un delito y, a su vez, una expresión de la violencia letal y manifiesta la existencia de algún tipo de conflicto) lo traemos a colación aquí para poder dar cuenta que existen conflictividades sociales que no necesariamente pueden ser tipificadas como delito y que incluso pueden no ser consideradas como violencia.

De este modo, este concepto nos permite dos cosas. En primer lugar, analizar algunos de los fenómenos que venimos describiendo desde otra grilla de inteligibilidad. En segundo lugar, la noción de conflictividad permite ampliar la mirada hacia prácticas y relaciones que son consideradas conflictivas por una

¹ Un buen recorrido por algunas de estas corrientes se puede encontrar en el Manual de Criminología de Perano y otros (2018) elaborado por la Cátedra de Criminología (UNC).

² A partir de 2012 con la Ley 26.791 de Modificación del Código Penal queda incorporada la violencia de género como agravante del homicidio. Si bien previamente existía jurisprudencia al respecto su tipificación como agravante del homicidio se da recién allí.

³ Por dar un ejemplo en varios países la homosexualidad es considerada un delito pudiendo ser castigada hasta con pena de muerte en algunos de ellos como Arabia Saudí, Irán o Nigeria

comunidad o por sectores de ella pero que no pueden ser catalogadas como delitos o violencias. De más está decir que, en tanto la conflictividad es inherente al orden social, existen conflictividades vinculadas a diversos ámbitos de intervención y no todas son vinculadas a la seguridad ciudadana. No obstante, esta noción es especialmente relevante en el plano local ya que muchas veces existen conflictos en las comunidades que pueden tener incidencia en el llamado “sentimiento de inseguridad” de la población pero que no pueden ser concebidos bajo ninguna de las otras dos categorías.

Sobre esto, normalmente existen Códigos Contravencionales⁴ que tipifican algunas -aunque no todas- de las prácticas vinculadas a estas conflictividades. Estos usualmente se insertan en un paradigma securitario en el que algunas de estas prácticas son catalogadas como “incivilidades”. Sobre esto y como iremos profundizando en otros módulos, consideramos importante fortalecer un paradigma centrado en la mediación y resolución de conflictos más que en la persecución de estas prácticas.

/ 2. CUADROS DE SITUACIÓN DE SOBRE VIOLENCIA Y EL DELITO

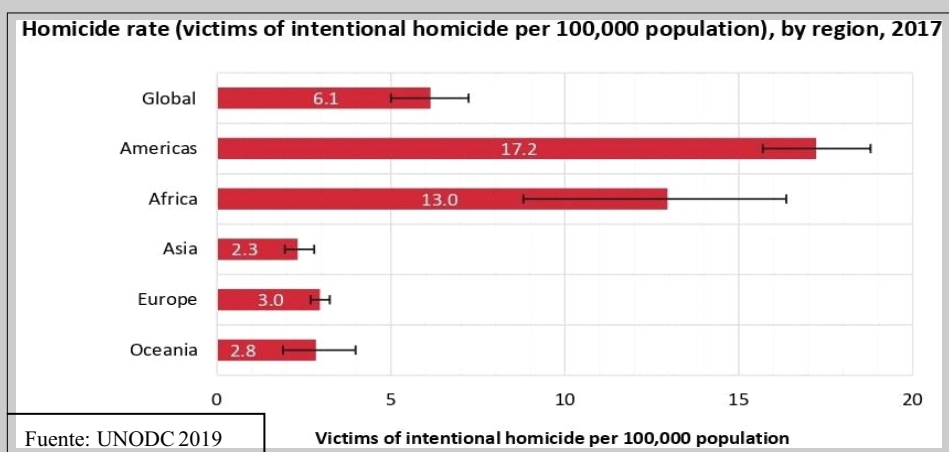
Más allá de las definiciones conceptuales, para avanzar sobre el diseño e implementación de políticas públicas que aborden problemáticas securitarias en el nivel local, resulta necesario contar con un cuadro de situación preciso sobre las principales problemáticas relacionadas a la violencia y el delito. Esto nos permitirá identificar tendencias y patrones comunes en los distintos niveles (regional, nacional, subnacional y local) pero también atender a las particularidades y diferencias dentro de los mismos.

¿Cómo construir un cuadro de situación para cada uno de estos niveles? ¿Qué delitos y violencias deberíamos tener en cuenta? Si bien como vimos existen una multiplicidad de prácticas que podemos catalogar como violentas, nos centraremos principalmente en la violencia letal, encuadrada dentro de la figura delictual del homicidio doloso. De esta manera, utilizaremos la tasa de homicidios cada 100 mil habitantes como indicador de la violencia en los distintos niveles. Este indicador es uno de los más precisos a la hora de comparar distintos territorios, debido a que presenta bajos niveles de subregistro o “cifra negra”, a diferencia de otros delitos violentos que por distintos motivos no llegan a ser denunciados. Para ilustrar este punto, la Encuesta Nacional de Victimización (2017) muestra que en Argentina el 61,2% de los delitos violentos ocurridos durante 2016 no fueron registrados por ninguna autoridad pública. Esta cifra disminuye significativamente en el caso de los homicidios dolosos.

De todas maneras, en un segundo momento señalaremos algunas estadísticas sobre robos en Argentina complementándolas con datos sobre la “cifra negra” de la Encuesta Nacional de Victimización para tener un panorama al respecto.

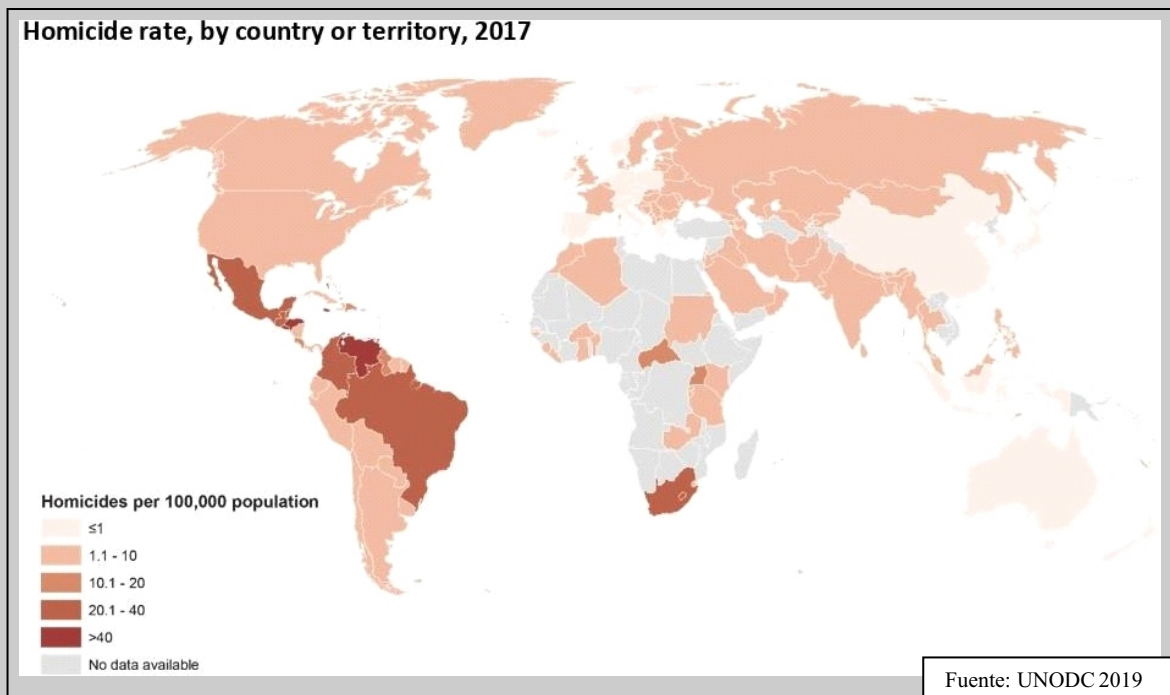
/ I. AMÉRICA LÁTINA: LA REGIÓN MAS VIOLENTA DEL MUNDO

La Oficina de las Naciones Unidas Contra la Droga y el delito (UNODC) en su Estudio Global de Homicidios (2019) coloca al continente americano como el más violento del mundo. El siguiente gráfico muestra que la tasa de homicidios cada 100 mil habitantes en América supera ampliamente la del resto de los continentes y prácticamente triplica el promedio global.

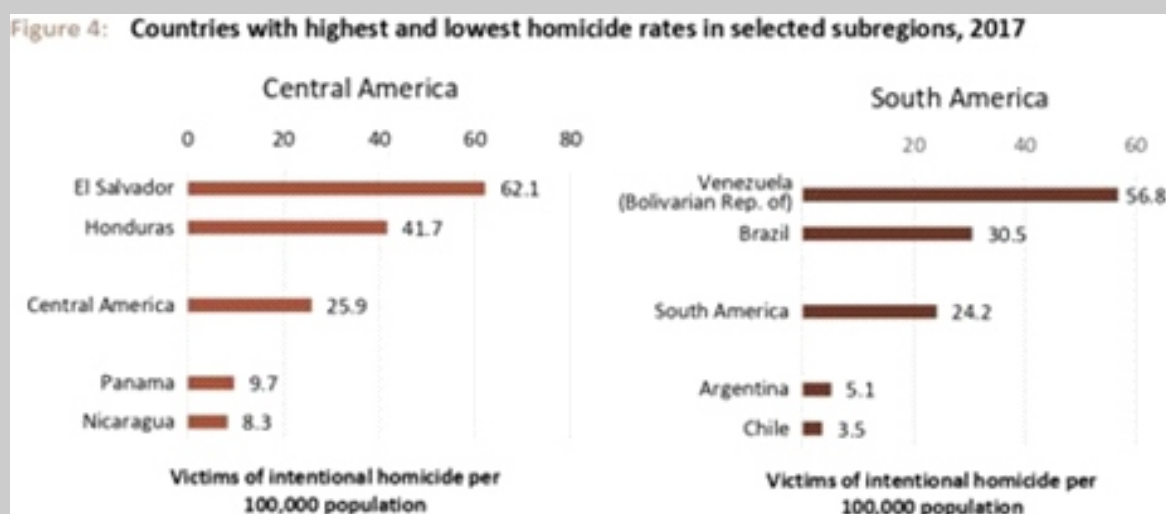


⁴ En el caso de la Provincia de Córdoba se trata del Código de Convivencia Ciudadana

Como se observa en el mapa, dentro del continente americano, América Latina es la región que presenta mayores niveles de violencia, concentrando los países con mayores tasas de homicidio del mundo.



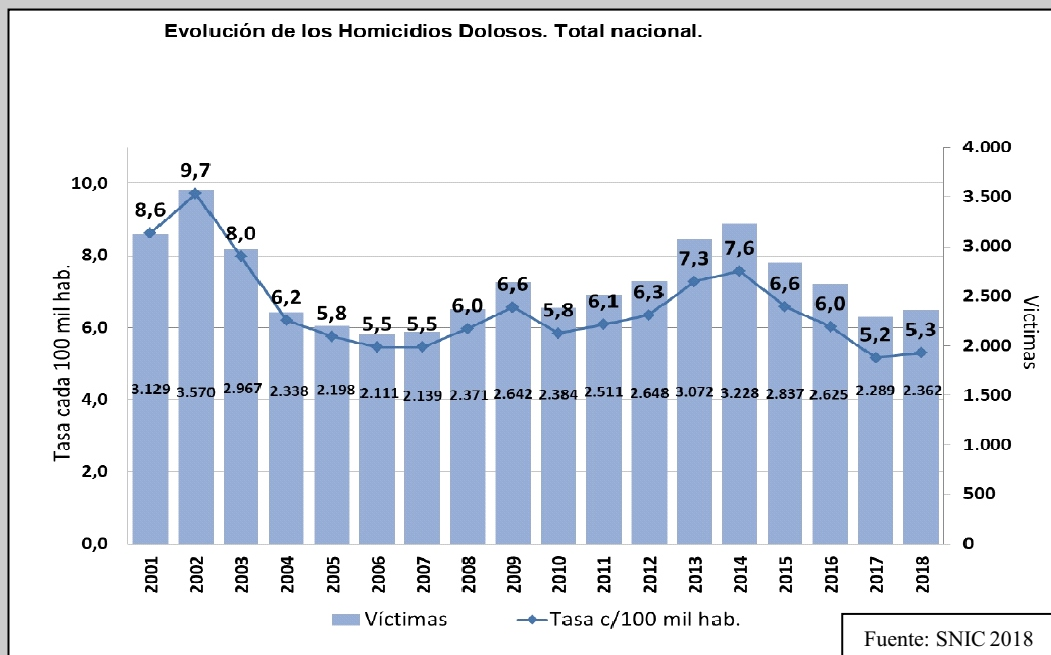
Sin embargo, observamos que existe gran variación entre los distintos países de la región. En Sudamérica por ejemplo, Venezuela tiene una tasa de homicidios diez veces más alta que la de Argentina, mientras que la de Brasil es seis mayor. Chile, por su parte tiene una tasa de homicidios que se acerca a la de los países europeos. Como destaca el estudio, dentro de los países del continente, los altos niveles de homicidio están agrupados, con algunas poblaciones locales que enfrentan tasas de homicidio comparables a las tasas de mortalidad en zonas de conflicto armado y otras que tienen un riesgo prácticamente insignificante.



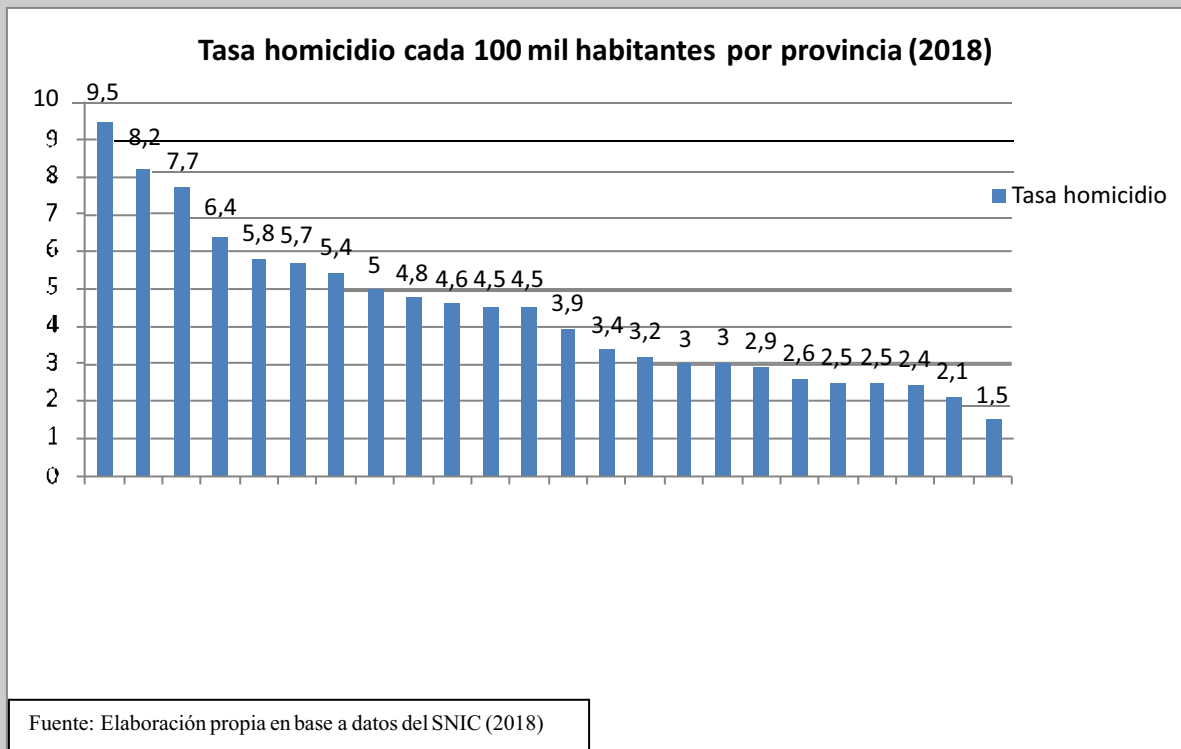
/ II. ARGENTINA. LA VARIACIÓN SUBNACIONAL DE LA VIOLENCIA

Como muestran las estadísticas de la ONU, Argentina presenta niveles de violencia relativamente bajos para el contexto regional. Si profundizamos la mirada sobre el caso argentino en base a los datos oficiales del Sistema Nacional de Información Criminal (SNIC), observamos que entre los años 2001 y 2018 la tasa de homicidios tuvo un promedio de 6,6 cada 100 mil habitantes, con cifras que variaron entre un máximo de 9,7 en 2002 y un piso de 5,2 en 2017. Si bien, como veremos, la problemática de la violencia letal se recrudeció en algunos territorios provinciales en determinados años, a nivel nacional el período 2001-2018 muestra una disminución de la tasa de homicidios del 38,5%.

Más allá de este indicador, que nos otorga una medida de comparación con otros países y dentro del país entre distintos años, resulta necesario completar el cuadro de la violencia a nivel nacional de las últimas dos décadas con la cantidad de víctimas de homicidios anuales en términos absolutos. Este dato nos permite conocer la cantidad total de personas que mueren por causas violentas y tener una mejor idea de la magnitud del problema. De esta manera, en Argentina en el período mencionado fueron víctimas de homicidio doloso un promedio de 2.635 personas por año. El siguiente gráfico muestra la evolución de los homicidios dolosos en Argentina entre 2001 y 2018, expresado tanto en tasa de homicidios cada 100 mil habitantes como en número absoluto de víctimas.



Si bien Argentina presenta un cuadro de situación general que muestra índices de violencia relativamente bajos, algunos de sus territorios subnacionales presentan escenarios muy diferentes. Como se observa en el siguiente gráfico, mientras en Catamarca la tasa de homicidios cada 100 mil habitantes es de 1,5, similar a la registrada por países como Francia (1,2), Santa Fe muestra una tasa seis veces mayor (9,5) que la coloca en niveles de violencia similares a los registrados en República Dominicana (10) o Panamá (9,3). Incluso provincias con similares características socioeconómicas y demográficas como Santa Fe y Córdoba presentan grandes variaciones en términos de violencia letal en sus territorios, pudiendo observar que la primera triplica la tasa de homicidios de la segunda (9,5 y 2,9 respectivamente)



A medida que descendemos en el nivel de agregación territorial podemos seguir identificando diferencias entre las distintas jurisdicciones, y por lo tanto lograr, una mayor precisión en el diagnóstico con respecto a la violencia letal. Por ejemplo, dentro de la propia provincia de Córdoba, encontramos variaciones en la tasa de homicidios si distinguimos la capital del resto del territorio provincial. Como se muestra en la siguiente tabla, la tasa de homicidios en la ciudad de Córdoba fue casi el doble que la del conjunto de localidades del interior tanto en 2018 como en 2019:

Homicidios Dolosos

Evolución anual

	Año 2018			Año 2019		
	Cantidad Hechos	Población	Tasa	Cantidad Hechos	Población	Tasa
Capital	56	1.438.492	3,9	65	1.446.201	4,5
Interior	52	2.245.445	2,3	57	2.276.131	2,5
Provincia	108	3.683.937	2,9	122	3.722.332	3,3

Fuente: Observatorio de Estudios sobre Convivencia y Seguridad de Córdoba

Lo mismo sucede en otras grandes provincias como Santa Fe y Buenos Aires. Las diferencias entre departamentos o municipios pueden llegar a ser realmente significativas. La siguiente tabla muestra que en Santa Fe los departamentos La Capital y Rosario tuvieron tasas de homicidio entre los años 2014 y 2016 que oscilaron entre 14,3 y 27,9 asesinatos cada 100 mil habitantes, lo que las coloca en términos de violencia cerca de ciudades como Medellín. Registros de esta magnitud en los índices de violencia letal hacen que estos territorios sean considerados dentro de los parámetros de la Organización Mundial de la Salud como jurisdicciones con “violencia epidémica” (OMS, 2002). Esta situación contrasta notablemente con otros departamentos de la provincia como Caseros, Constitución e Iriondo, donde la tasa de homicidios oscila entre 1.1 y 3.2 homicidios cada 100 mil habitantes, lo que demuestra que la realidad delictual se encuentra lejos de configurarse de manera homogénea.

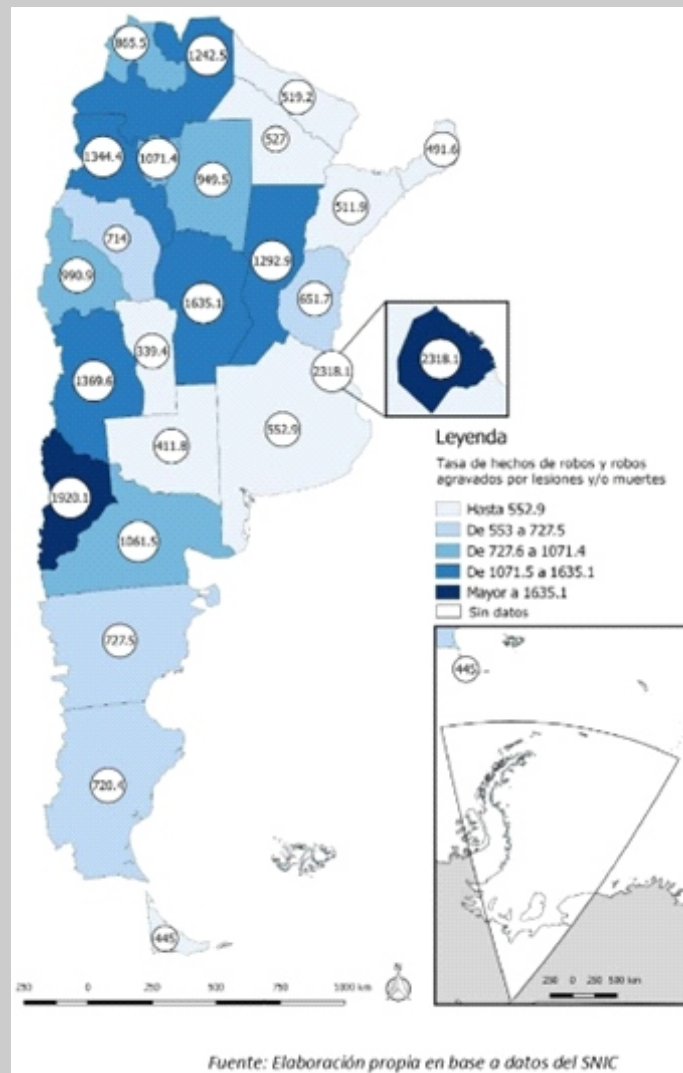
Departamento/ Año	2014	2015	2016	2017	2018
La Capital	27,9	20,2	22,9	14,4	16,4
Rosario	20,4	18,6	14,3	12,9	16,0
Belgrano	2,1			4,0	2,0
Caseros		1,2	1,1	1,1	1,1
Castellanos	3,7	11,9	6,6	6,5	6,0
Constitución	2,2	3,2		3,2	
Garay		9,0	13,3	17,6	
General López	2,0	7,9	2,4	1,9	1,9
General Obligado	2,7	2,6	4,7	2,6	4,6
Iriondo	1,4	1,4	1,4		1,4
Las Colonias		0,9	4,3		0,8
9 de Julio	3,2	6,3	12,4	3,1	9,1
San Cristóbal	2,7	9,5	6,7	4,0	5,3
San Javier	9,2	3	12,1	15	
San Jerónimo	2,3	2,3	8,0	3,4	5,7

Fuente: Informe sobre homicidios Provincia de Santa Fe 2018

/ III. LOS DELITOS CONTRA LA PROPIEDAD EN ARGENTINA

Si bien, como vimos, los homicidios dolosos como figura delictual de la violencia letal constituyen uno de los datos más importantes a la hora de pensar el problema de la seguridad en un territorio determinado, existe una gran gama de delitos (violentos y no violentos) que deben ser tenidos en cuenta. Por cuestiones de extensión y por la imprecisión en los datos antes mencionada (relacionada con la cifra negra), únicamente tomaremos como referencia los delitos contra la propiedad, más específicamente los robos.

En Argentina durante el año 2018 se registraron un total de 416.387 robos, lo que significa una tasa anual de 935,8 de estos delitos cada 100 mil habitantes (SNIC 2018). Si bien este tipo de delitos resulta menos grave que los homicidios, se presentan con una frecuencia muy alta y tienen impacto en el temor al delito en una comunidad determinada, como veremos en el siguiente apartado. Sin embargo, al igual que como ocurre con los homicidios, las distintas provincias presentan tasas de robo muy diferentes entre ellas, aunque no existe relación directa entre las tasas de homicidios y las de robo. Por ejemplo, como vimos Córdoba tiene menores tasas de homicidio que Buenos Aires y Santa Fe, sin embargo, su tasa de robos (1.635 cada 100 mil habitantes) es mayor que las de estas dos provincias (552 y 1.292 respectivamente). El siguiente mapa contiene las tasas de robo de todas las provincias, ilustrando este punto:



Fuente: Elaboración propia en base a datos del SNIC

Sin embargo, como mencionamos, un gran porcentaje de los delitos que tienen lugar en nuestro país (61,2%) nunca fueron denunciados, por lo que estas cifras resultan meramente estimativas y deben complementarse con Encuestas de Victimización en cada uno de estos distritos, lo que nos permitiría acercarnos un poco más a la situación “real” en cada uno de ellos.

Recapitulando, vimos que América Latina constituye la región con mayor violencia letal en el mundo, sin embargo presenta grandes variaciones entre los distintos países. Lo mismo ocurre cuando desagregamos cada uno de ellos en sus territorios subnacionales, y de igual manera cuando dentro de éstos indagamos sobre la situación entre departamentos o ciudades. En este sentido, el cuadro de situación sobre la violencia letal varía enormemente, por lo que resulta importante obtener información con el mayor nivel de precisión geográfica posible. Lo mismo ocurre con otro tipo de delitos, como los delitos contra la propiedad.

Comprender la magnitud del fenómeno delictual en un territorio resulta clave para diseñar e implementar una respuesta estatal adecuada. Un diagnóstico equivocado puede conducirnos a subestimar o sobreestimar las problemáticas relacionadas a la violencia y el delito, lo que puede generar una profundización del problema por desatención en el primer caso o a una sobreactuación estatal en el segundo.

Este apartado ha intentado mostrar cómo se configura el cuadro de situación “real” con respecto a la violencia letal en América Latina, Argentina y sus territorios subnacionales. Sin embargo, la relevancia que adquiere en la agenda pública y mediática la (in)seguridad como problemática no siempre coincide con este cuadro de situación. A continuación abordaremos esta cuestión.

/ 3. EL SENTIMIENTO DE INSEGURIDAD: LA PARADOJA DEL TEMOR AL DELITO

/ I. INSEGURIDAD “OBJETIVA” Y “SUBJETIVA”

En este apartado buscaremos analizar brevemente las complejas relaciones entre delitos, temor al delito e (in)seguridad. Así, en primer lugar debemos destacar la no linealidad del vínculo entre delito e inseguridad ya que estas dos nociones están sólo parcialmente superpuestas (Kessler, 2011). Por un lado, llamada (in)seguridad no incluye a la totalidad de los delitos (evasión fiscal, abuso de menores, etc.) y, por el otro; existen lugares, prácticas y grupos que sectores de una comunidad pueden considerar como “amenazantes” pero que no implican la infracción sobre ninguna ley (pedido insistente de limosna, etc.). De este modo, la problemática de la (in)seguridad se vincula sólo a algunos delitos y tienen incidencia en ella un montón de elementos que pueden no estar vinculados a los circuitos delictivos. Sobre esto, se dice que la cuestión de la (in)seguridad se encuentra hegemonizada por su vinculación con el “delito común” (Kessler, 2011).

En este sentido, existen autores que distinguen entre la inseguridad “objetiva” y la “subjetiva”. Esta distinción, si bien tiene sus limitaciones, puede sernos útil para profundizar en dos dimensiones de esta problemática. De este modo, la inseguridad objetiva referiría a los índices de diferentes delitos en una región o población, es decir, los delitos “realmente” existentes. A este respecto, en el presente módulo hemos descrito la situación con respecto a la violencia letal en los distintos niveles (regional, nacional y subnacional) tomado a la tasa de homicidios cada 100 mil habitantes como indicador de esta dimensión, al igual que datos sobre robos. Por su parte, la inseguridad subjetiva estaría relacionada con el temor al delito y se vincula a la llamada “sensación de inseguridad”. De este modo, si bien ambas dimensiones forman parte de la problemática de la (in)seguridad, la relación entre estos dos tipos no es mecánica y merecen ser abordados cada uno en su particularidad, para luego poder hacer análisis que las integren.

A partir de esta distinción es posible abordar la llamada “paradoja del miedo al delito” (Farrall, Jackson, & Gray, 2008). Esta hace referencia a que en sectores poco victimizados, es decir, con una baja incidencia de determinados delitos, pueden existir niveles altos de temor al delito o sensación de inseguridad. Asimismo, existe también la llamada “paradoja invertida” (Liebnitzky & Montero, 2013) que hace referencia a casos donde el miedo al delito es inferior a la “inseguridad objetiva”.

Precisamente un estudio de opinión realizado por Latinobarómetro (2018) para la región ilustra este punto. En él se muestra que el menor nivel de temor al delito de toda América Latina fue registrado en Honduras, donde un 28% de las personas encuestadas manifestaron no tener miedo a ser víctimas, a pesar de que este país centroamericano registra una tasa de homicidios de 41,7 cada 100 mil habitantes. En contraste, el país con mayores niveles de temor al delito fue Chile, donde únicamente el 7% de las personas relevadas dicen no tener temor al delito, lo que contrasta con el hecho de ser una de las naciones que menores tasas de homicidios registra en el continente (3,5 cada 100 mil habitantes). Esto muestra que la percepción del fenómeno no necesariamente se encuentra relacionada con su dimensión “real” u “objetiva”.

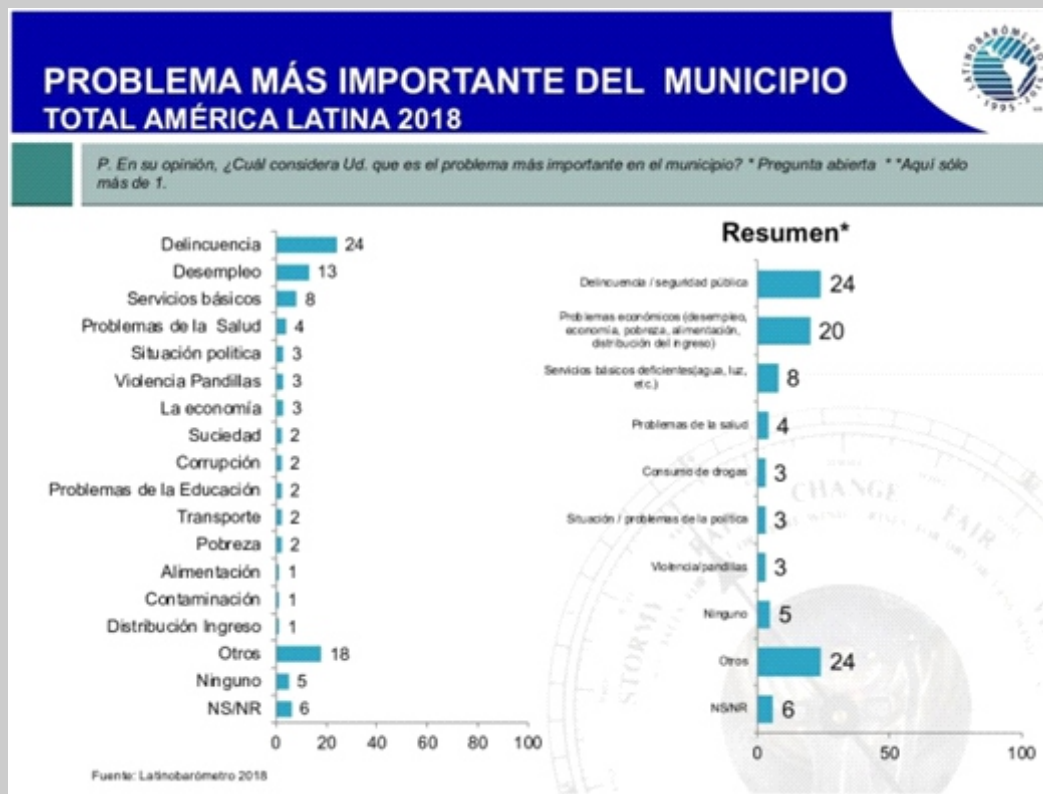
/ II. DIMENSIONES DE LA INSEGURIDAD SUBJETIVA

La existencia de estas “paradojas” vuelve necesario poder afinar el análisis y dar cuenta que la “inseguridad subjetiva” no está determinada por la dimensión “objetiva”, pero que si existen entre ambas una serie de relaciones. De este modo, es preciso desglosar la dimensión subjetiva en una serie de dimensiones. Sobre esto, Otamendi (2016) opta por distinguir dos aristas: a) el temor a ser víctima de un delito, que sería una respuesta afectiva-emocional e individual y b) la preocupación por la seguridad como problema público del país, que sería una respuesta más bien cognitiva y social.

Con respecto a esta segunda dimensión de la inseguridad subjetiva, el relevamiento regional antes mencionado (Latinobarómetro 2018) muestra que para el 19% de los latinoamericanos el segundo problema más importante dentro de su país es la inseguridad, ubicándose únicamente detrás de los

⁵ Las palabras “real” u “objetiva” están entre comillas ya que, como señala Otamendi (2016), las estadísticas oficiales no reflejan necesariamente el delito realmente existente sino el etiquetamiento como delictual de determinadas prácticas y la capacidad de las instituciones

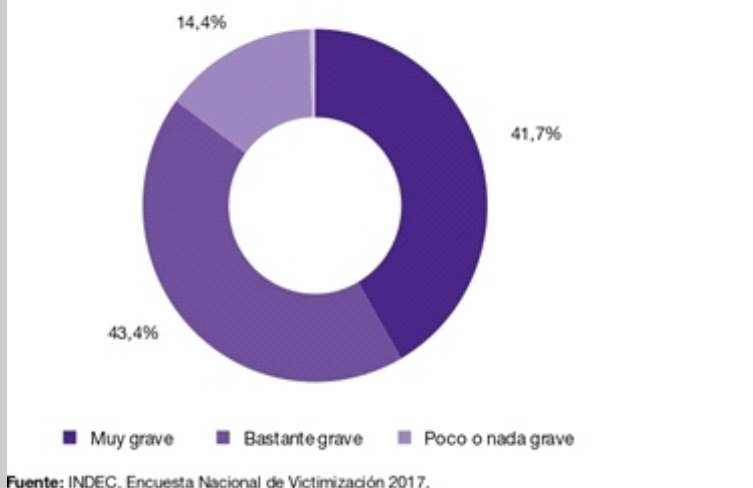
problemas económicos (35%). De este mismo estudio surge un dato que merece atención: a nivel del municipio o comuna, la delincuencia es identificada como el principal problema (24%). Esto implica que dependiendo el nivel territorial sobre el cual se indague, se le otorga un peso diferencial a los problemas relacionados al delito por sobre otro tipo de problemáticas. Este dato probablemente tenga consecuencias políticas: si los ciudadanos identifican al delito como un problema social principalmente circunscripto al ámbito local, probablemente dirijan sus demandas a las instancias gubernamentales municipales. En el siguiente gráfico se ilustra el lugar que ocupa la delincuencia en la agenda de los municipios en la región.



A partir división de la inseguridad subjetiva realizada por Otamendi (2016), la autora logra concluir que los niveles de homicidios parecen tener una mayor incidencia en la preocupación securitaria en tanto que problema público, pero no tiene un impacto importante en el sentimiento de inseguridad en un barrio. Por su parte, la victimización delictiva en un sector pareciera influir más en el temor a ser víctima de un delito en una zona en particular y no tanto en la preocupación securitaria a nivel nacional. Esto se debería en parte a que los homicidios son tomados como un problema social general mientras que la victimización por delitos menores impactaría más en la dimensión “individual” de temor al delito. Esto resulta importante también teniendo en cuenta que existen países, como es el caso de Argentina, con tasas altas de victimización delictiva y en donde existe una percepción generalizada de que la inseguridad constituye un problema social de gran relevancia, pero cuyas tasas de homicidio son relativamente bajas.

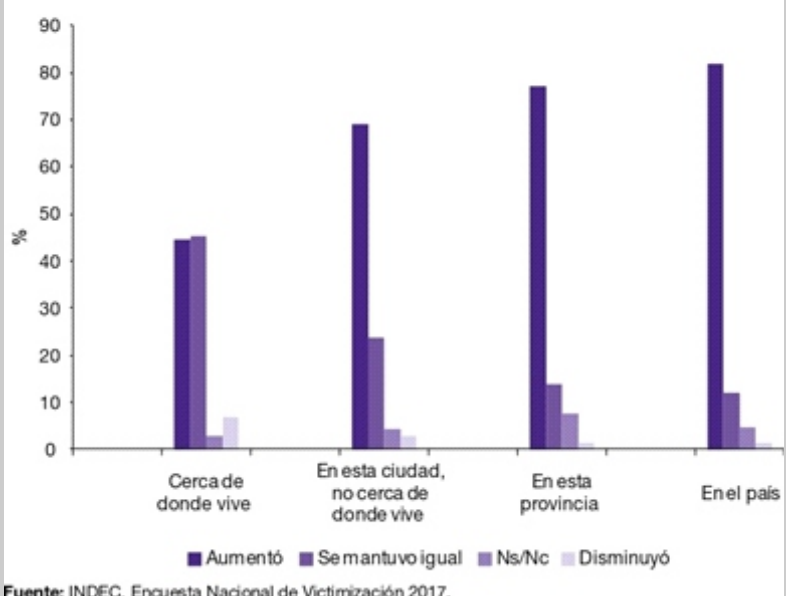
La Encuesta Nacional de Victimización (2017) muestra algunos datos que reafirman estas tendencias. El estudio realizado por el INDEC arroja que el 85,1% de la población del país considera la inseguridad en su ciudad de residencia como un problema “bastante o muy grave”, mientras que sólo el 14,4% le otorga una importancia menor, como se muestra en el siguiente gráfico.

Gravedad atribuida a la inseguridad como problema. Población de 18 años y más. Total país. Año 2017.



Por otra parte, la percepción de los encuestados con respecto a la evolución de la problemática delictual cambia significativamente a medida que se incrementa el nivel de agregación territorial, y, en consecuencia, a medida que la cuestión se aleja de su experiencia más cercana. Por ejemplo, en la Encuesta Nacional de Victimización (2017) los encuestados fueron consultados sobre cómo consideraban la evolución de la delincuencia con respecto al año anterior. Se preguntó sobre los lugares que las personas frecuentan cotidianamente y sobre aquellos más generales, como la ciudad y el país. El resultado fue que a medida que se avanza en el nivel de generalidad territorial en la consulta, la percepción de que el delito aumentó significativamente, como se observa en el siguiente gráfico.

Percepción de la evolución de la inseguridad con respecto al año anterior. Población de 18 años y más. Total país. Años 2016-2017.



Más allá de la importancia otorgada a la inseguridad como problema público, los datos con respecto a la dimensión de la inseguridad subjetiva relacionada al temor a ser víctima de un delito se presentan más ambiguos. En este sentido, a nivel nacional menos de la mitad de las personas (47,6%) declararon sentirse seguras o muy seguras caminando cerca de donde viven. Sin embargo, al igual que en los índices de violencia, esta percepción varía significativamente entre los distintos territorios provinciales. Por ejemplo, en Tucumán solamente el 29,2% de las personas manifestaron sentirse seguras, mientras en La Pampa, Tierra del Fuego y Santa Cruz esa cifra supera el 70%.

Retomando la cuestión conceptual, Kessler (2011) considera que la inseguridad implica necesariamente la coexistencia de las dimensiones objetivas y subjetivas ya que “la inseguridad no puede ser, en última instancia, más que una percepción o un sentimiento, porque expresa una demanda, la sensación de una aporía con respecto a la capacidad del Estado para garantizar un umbral aceptable de riesgos que se perciben ligados al delito” (2011:12). No obstante, destaca la posibilidad desglosar el sentimiento de inseguridad en tres dimensiones: la preocupación por la seguridad (nivel político), el temor (afectivo emocional) y la expectativa de ser víctima (cognitivo, vinculado a un cálculo de riesgos). En su estudio, él indaga de manera separada por el “temor general” (sentimiento de inseguridad) y el temor específico a determinados delitos (creencia en la probabilidad de ser víctima de los mismos). De este modo, es posible que algunos entrevistados/as estén preocupados por la cuestión pero no atemorizados y también a la inversa.

Sobre las manifestaciones del temor al delito o la sensación de inseguridad existen diversos estudios que vinculan esta incidencia de la “sensación” de inseguridad y/o el temor al delito con algunas variables como género, edad, raza, nivel educativo y confianza en el sistema penal. En particular, los adultos mayores tienden a declararse más atemorizados que los jóvenes; al igual que las mujeres declaran más temor que los hombres.⁶ En adición, la desconfianza hacia algunas instituciones estatales, especialmente las policías y la justicia, impacta negativamente en esta dimensión subjetiva. Asimismo, la victimización indirecta es un elemento crucial a la hora de analizar la expectativa a ser víctima de un delito. De este modo, aquellos países o localidades donde hay más personas victimizadas tiende a haber mayor temor a ser víctima de un delito ya que circula más información sobre estos hechos y los contactos de estas personas victimizadas están al tanto e incluyen el tema en sus conversaciones, más allá de no haber sido víctimas “directas” (Kessler, 2011). Por su parte, la preocupación por la seguridad en tanto que problema público se vincula también con las variaciones de la problemática en el tiempo,⁷ con la existencia de otros problemas en una sociedad⁸ y con la articulación política y visibilización mediática de este tema como tema de agenda.

De acuerdo a la reconstrucción que realiza Kessler (2011), la preocupación securitaria en Argentina estaba presente desde antes de los años 80 aunque no ocupaba un lugar de relevancia. A partir de finales de los 80 y comienzos de los 90, en un contexto de crisis económica y emergencia de la “cuestión social”, se observa un incremento de los delitos. A partir de aquí, el crecimiento de la preocupación sobre la (in)seguridad ha sido constante⁹ teniendo su pico a mediados de los años 2000. En este marco, se difunde la idea de la inseguridad vinculada al delito juvenil desorganizado y emerge también la preocupación en torno a la violencia policial. De este modo, la preocupación securitaria se consolida a partir del 2003, de la mano de un mejoramiento de la situación económica del país.

En resumen, podemos sostener que las percepciones sobre la (in)seguridad no están vinculadas linealmente a las manifestaciones empíricas de los fenómenos delictuales sino que están mediadas por una serie de procesos complejos. Aquí no podremos desandar en profundidad los diversos elementos explicativos sobre el sentimiento de inseguridad pero si es importante enfatizar que estas dos dimensiones (objetiva y subjetiva) tienen sus particularidades y no se vinculan de manera mecánica. En este sentido, un proyecto que busque reducir el temor al delito puede proponer estrategias que no tengan por objetivo incidir en el delito “en si” sino influir en otros elementos tales como la confianza de la comunidad en la policía, el mejoramiento y la re-apropiación de los espacios públicos del barrio, entre otros.

⁶Aquí inciden distintos factores como la mayor reticencia a declarar temor por parte de los hombres en el marco de ciertos mandatos de masculinidad y un cuadro general de mayor vulnerabilidad en el caso de los adultos mayores. No obstante, este ejemplo es ilustrativo ya que quienes menos atemorizados se perciben (jóvenes) suelen tener una mayor victimización.

⁷Existen países en los cuales pese a tener altas tasas de homicidio esto no conlleva altos niveles de preocupación securitaria ya que al ser un problema sostenido en el tiempo se ha naturalizado. Asimismo, países con tasas de homicidio relativamente bajas pero que ascienden en un corto periodo de tiempo pueden mostrar una alta preocupación por el tema.

⁸Este factor es de suma importancia. Existen casos donde las tasas de homicidio y de victimización pueden ser elevadas, pero al tratarse de contextos con otras problemáticas tales como pobreza y desocupación la (in)seguridad no se instala como preocupación pública. En el caso de Argentina, por ejemplo, la preocupación por la seguridad se consolida a partir del 2003-2004 cuando la situación económica se vislumbraba en mejoría. En resumen, la preocupación por la seguridad como problema público está estrechamente relacionado con los otros problemas que pueden acuciar a una población y su repercusión en la agenda pública.

⁹Las encuestas de Mora y Araujo-IPSOS citadas por LorencValcarce (2003) muestran que mientras en los años 80 el 20% de los encuestados estaban preocupados por el tema en los 90 esta cifra ya superaba el 30%. Así, Lorenc-Valcarce sostiene que a partir de 1997 la seguridad deja de ser un tema marginal para situarse en el centro de la escena pública.

Con esto no buscamos, bajo ningún punto de vista, minusvalorar el temor al delito sino poder visibilizar que ésta es una problemática con peso propio; vinculada a las manifestaciones de los diferentes delitos, pero no determinada por éstos. En particular, el sentimiento de inseguridad tiene implicancias a nivel político, en tanto que problema instalado en la agenda pública. Por otro lado, tiene efectos de importancia en la calidad de vida de los/as habitantes de una ciudad, comunidad o barrio y tiene impacto directo en las prácticas cotidianas de los mismos. Así, el aumento del temor al delito incide en las prácticas que buscan “gestionar” la inseguridad (Kessler, 2011) entre las que se destacan el cambio en recorridos, horarios y medios de transporte utilizados, la apropiación de los espacios públicos y la contratación de productos de seguridad para el hogar, entre otros. En este sentido, el sentimiento de inseguridad puede tener un efecto importante en la degradación de los lazos comunitarios y en el deterioro de los espacios públicos de una determinada zona.

/ REFLEXIONES FINALES

Como hemos visto, a partir de finales de los 90 y con su posterior consolidación en los 2000, la cuestión de la (in)seguridad ha quedado instalada en la agenda pública en nuestro país como una de las principales preocupaciones públicas. En este sentido, pensar políticas y/o intervenciones que aborden esta problemática presupone poder diferenciar algunas aristas de la cuestión que a veces son pensadas como equivalentes pero que tienen sus especificidades. Con esta intención hemos distinguido conceptualmente entre lo que implica pensar en términos de violencia, de delitos y de conflictividades. Así, establecimos que las violencias son múltiples y contextuales lo que presenta dificultades para su medición, mientras que los delitos están tipificados legalmente. Por su parte, incorporamos la dimensión de las conflictividades para poder dar lugar a aquellas prácticas que generan conflictos que en algunas oportunidades se vinculan al sentimiento de inseguridad pero que no pueden ser catalogadas bajo ninguno de los otros dos términos.

A continuación, propusimos un mapa de la cuestión de la violencia letal en América Latina haciendo énfasis en las variaciones en la región, como también a nivel nacional e incluso provincial. Con esto intentamos, por un lado, brindar información general sobre la situación actual y, por el otro, enfatizar la importancia de realizar análisis específicos sobre la situación en cada sub-región o localidad ya que las tasas tanto de homicidios como de otros delitos pueden variar significativamente. En este análisis concluimos que Argentina tiene tasas de homicidio relativamente bajas, especialmente para la región, pero que en cambio la victimización delictiva es más elevada.

Por último, abordamos la distinción entre inseguridad “objetiva” y “subjettiva” y algunos de los vínculos entre ambas. El objetivo aquí fue dar cuenta que el sentimiento de (in)seguridad es una problemática con cierta autonomía, que requiere un abordaje de sus particularidades. A su vez, destacamos su importancia en tanto que afecta la calidad de vida de la población y tiene matices a nivel local y nacional.

Teniendo en cuenta lo abordado en el Módulo 1 con respecto a los factores que se identifican como posibles causas de la violencia y el delito, y el avance propuesto en el Módulo 2 en lo concerniente a la distinción conceptual de estas nociones y del cuadro de situación “objetivo” y “subjettivo” con respecto a la (in)seguridad, en el Módulo 3 se avanzará sobre un punto clave para los gobiernos locales: las estrategias de prevención del delito y la participación ciudadana.

/ REFERENCIAS BIBLIOGRÁFICAS

Alabarces, P; Garriga Zucal, J & Moreira, V. (2008) El aguante y las hinchadas argentinas: una relación violenta. *Horizontes Antropológicos*, N 30, 113-136.

Carrión Mena, F.(2009). Prevención:¿ una propuesta “ex ante” al delito?. *URVIO: Revista Latinoamericana de Estudios de Seguridad*, (6), 7- 14.

Elias, N. (1993). *El proceso de civilización. Investigaciones sociogenéticas y psicogenéticas*. Fondo de Cultura Económica. Buenos Aires.

Farrall, S., Jackson, J., & Gray, E. (2009). *Social order and the fear of crime in contemporary times*. Oxford: Oxford University Press.

Grimson, A. (2011). *Los límites de la cultura: crítica de las teorías de la identidad*. Siglo Veintiuno Editores.

Instituto Nacional de Estadística y Censos (2018). *Encuesta Nacional de Victimización 2017*. Ciudad Autónoma de Buenos Aires : INDEC. Isla, A & Míguez, D. (2003) *Heridas urbanas: violencia delictiva y transformaciones sociales en los noventa*. Buenos Aires: Ed. Las Ciencias. Kessler, Gabriel (2011). *El sentimiento de inseguridad. Sociología del temor al delito*. Buenos Aires: Siglo XXI.

Ministerio de Seguridad de la Nación (2019). *Informe Estadísticas Criminales. Homicidios Dolosos Serie histórica – 2001 al 2018*. Buenos Aires: Dirección del Sistema Nacional de Información Criminal.

Ministerio Público de la Acusación y Ministerio de Seguridad de Santa Fe (2019). *Informe sobre homicidios Provincia de Santa Fe 2018*. Santa Fe *Latinobarómetro (2018). Informe 2018*. Santiago de Chile: Corporación Latinobarómetro.

Liebnitzky, J., & Montero, M. (2013). Miedo al crimen en estudiantes de la ciudad de Caracas. *Psicología & Sociedade*, 25(1), 152-162. <http://dx.doi.org/10.1590/S010271822013000100017>

Lorenc-Valcarce, F. (2009). Orden, derechos y delitos. La inseguridad en la agenda pública argentina. *El Príncipe*, 3(2), 83-107

Martin, G. (2000). The 'tradition of violence' in Colombia: Material and Symbolic Aspects. En Aijmer, G. y Abbnik J. (eds), *Meanings of Violence. A cross cultural perspective*. New York. Berg. Noel, G., & Garriga Zucal, J. (2010). *Notas para una definición antropológica de la Violencia: un debate en curso*. PUBLICAR En Antropología y Ciencias Sociales, (9).

Otamendi, M. A. (2016). Seguridad objetiva y subjetiva en América Latina: aclarando la paradoja. *Revista Brasileira de Segurança Pública*, 10(1). Sozzo, Máximo (2014). Delito común, inseguridad y respuestas estatales: inercia e innovación durante la década kirchnerista a nivel nacional en *Argentina. Cuestiones de Sociología*, 10. Recuperado de http://www.memoria.fahce.unlp.edu.ar/art_revistas/pr.6330/pr.6330.pdf UNODC (2019). *Estudio Mundial sobre Homicidios 2019*. Viena: Naciones Unidas.



3

MÓDULO
/guía teórica

PREVENCIÓN DEL DELITO Y PARTICIPACIÓN CIUDADANA

Responsables:
LIC. SOFÍA CASTRO | LIC. PEDRO SORBERA

/ INTRODUCCIÓN

En este módulo analizaremos la diversidad de estrategias de prevención del delito y la promoción de la participación ciudadana en asuntos de seguridad en los gobiernos locales. Como se anunció en el primer módulo, una condición necesaria para la implementación de políticas de seguridad ciudadana es propiciar medidas multiagenciales de prevención del delito y la violencia. Esto quiere decir, dejar de lado el monopolio de las agencias estatales -gobierno, policía y justicia- como únicas encargadas de sostener el orden y garantizar derechos humanos, para que la ciudadanía asuma un rol activo en la implementación de intervenciones ante problemáticas de seguridad.

Sin embargo, esta concepción de la seguridad ciudadana requiere partir de una reflexión crítica sobre los factores que inciden en el delito y la(s) violencia(s), para luego pensar qué implica esa palabra tan utilizada que es “prevención” y las estrategias más adecuadas para lograrlo. En ese marco se inscribe la problemática que vamos a revisar en este módulo: dónde surge la discusión por la prevención del delito y cómo se define este término. Luego veremos las bases teóricas para su comprensión: factores de riesgo, teorías criminológicas y los tipos de estrategias de prevención que se pueden aplicar en el territorio. En una segunda parte, abordaremos el estado de situación y los desafíos de los gobiernos locales en la articulación de la participación de la comunidad junto a otras agencias estatales en asuntos de seguridad. Finalizamos con algunas advertencias sobre posibles efectos adversos de la participación comunitaria y una serie de reflexiones finales.

/ 1. CONTEXTO DEL SURGIMIENTO DE LA PREVENCIÓN

Para entender el marco que engloba estas discusiones, ubicamos en el contexto regional las iniciativas de seguridad ciudadana. La reconstrucción de estrategias de prevención del delito nos debe recordar que estamos frente a la revisión de la gestión del crimen en una región altamente conflictiva (Béliz, 2012; Kessler, 2013). La desigualdad social es una característica distintiva de América Latina frente a otros países y continentes del globo, lo cual la transforma en una región particularmente azotada por la problemática de la violencia¹. Los avances y mejoras en indicadores de pobreza, crecimiento del Producto Bruto Interno y alfabetización -logrados principalmente en la década anterior- no se corresponden con una evolución favorable de las cifras de la criminalidad. Esto a pesar de los porcentajes del Producto Bruto Interno que los países de América Latina y el Caribe destinan a cuestiones de seguridad es el doble que en países desarrollados². Este dato nos demuestra que hay una gran importancia en el tema, pero nos advierte sobre la efectividad de las estrategias implementadas para la reducción de las múltiples violencias.

Ante este panorama, como ya se ha visto en el primer módulo, las estrategias de gestión de las conflictividades más tradicionales, desde la pura represión o desde el desgobierno de las fuerzas de seguridad ha conducido a resultados insuficientes, y en ocasiones han sido altamente costosos en términos de Derechos Humanos. Desde la sobrepoblación carcelaria injustificada, hasta los numerosos casos de violencia institucional, son testigos de estos costos humanos y económicos de evitar priorizar la prevención de la delincuencia. Por ende, discutir cómo hacer una eficiente prevención del delito, se enmarca en un desafío para la región entera en pos de superar los altos índices de delincuencia tanto menor como organizada de forma innovadora, evitando también errores y vicios de gestiones pasadas.

La incorporación de estrategias para lograr una seguridad más democrática y ciudadana se torna una necesidad, una obligación en la región, en el marco de un cambio de paradigma: de un enfoque limitado y centrado en la idea del control social con gestión de las políticas sólo desde lo policial-penal, hacia una visión más amplia e integral de la seguridad. Hay un consenso creciente sobre la necesidad de enfrentar las condiciones sociales y económicas que fomentan la delincuencia y victimización, por fuera del enfoque exclusivamente represivo, sin por eso caer en la reducción de que la pobreza es eminentemente delictiva y el único factor influyente en el fenómeno. Veremos más adelante las definiciones de factores de riesgo y de

Según las estadísticas de United Nations Survey of Crime Trends and Operations of Criminal Justice Systems, los países de la región exhiben una tasa de 24,5 homicidios por cada 100.000 habitante, la cual es tres veces superior al promedio mundial que son 8 homicidios cada 100.000 habitantes. El Cono Sur plantea una tasa de 10,9 homicidio cada 100.000 habitantes (Béliz, 2012:6)

Ver en: <https://publications.iadb.org/publications/spanish/document/Los-costos-del-crimen-y-de-la-violencia-Nueva-evidencia-y-hallazgos-en-Am%C3%A9rica-Latina-y-el-Caribe.pdf>

protección que evitan caer en una especie de miserabilismo, a la vez que promueven una gestión de la conflictividad integral atendiendo las complejidades y contemplando la necesaria protección de los derechos humanos.

En este marco, es que la discusión por la prevención del delito se vuelve ineludible para los gobiernos en todos sus niveles, federales, provinciales y locales. Es un aspecto que debe constituir la base de cualquier programa de seguridad ciudadana. Como observamos en esta breve contextualización, para la efectiva implementación de esta perspectiva de políticas, se plantean múltiples cambios y desafíos en cuanto a la responsabilidad de la toma de las decisiones en cuestiones de seguridad. Ya no sólo le corresponde al sistema de seguridad y penal, sino también a los gobiernos, comunidades y asociaciones en todos los niveles. Este debate advierte sobre la articulación de múltiples actores, los aportes del campo criminológico para la calidad e inteligencia de las intervenciones estatales. Invitamos a tener en cuenta que analizar la prevención del delito, también es estudiar cómo articular control del delito, acceso a la justicia y reinserción social.

/ 2. DEFINICIONES

La prevención del delito es un concepto multifacético que se utiliza tanto en el campo político, el técnico-gubernamental-, como en la formación policial, las ciencias sociales y la academia. Es un objeto político que ha estado presente desde hace mucho tiempo en el debate de la violencia; primero, como parte de la pena, por considerarla disuasiva, y posteriormente, como una propuesta externa y anterior a la pena (Selmini, 2009). Y es, esta última versión la que viene desde el exterior a la región y de manera reciente. (Carrión Mena, 2009)

En este punto, retomamos trabajos de la Comisión Interamericana de Derechos Humanos (CIDH), que publicó un informe a modo de guía para todas las definiciones sobre seguridad ciudadana denominado “Informe sobre seguridad ciudadana y derechos humanos”. Allí se aclara lo siguiente:

“el deber de la prevención abarca todas aquellas medidas de carácter jurídico, político, administrativo y cultural que promuevan la salvaguarda de los derechos humanos y que aseguren que su eventual vulneración sea efectivamente considerada y tratada como un hecho ilícito susceptible de acarrear sanciones para quien las cometa, así como la obligación de indemnizar a las víctimas por sus consecuencias perjudiciales” (CIDH, 2009: 17).

En este mismo documento, se cita la definición de prevención del delito que promueve la Organización de Naciones Unidas (ONU) que se encuentra acotada a medidas no punitivas. En este sentido, prevención del delito implica toda medida dirigida a atacar los factores causales del delito, incluidas las oportunidades para cometerlos (CIDH, 2009: 25)

Como se ha adelantado en el primer módulo, entre las definiciones presentes en el campo de las ciencias sociales, encontramos que Lucía Dammert (2009) indica que la prevención del delito es un concepto complejo cuya construcción se fundamenta en teorías criminológicas que postulan la necesidad, en mayor o menor medida, de establecer mecanismos que busquen evitar la aparición y desarrollo de acciones delictuales. Separa, en este sentido, las políticas de prevención del delito, de aquellas destinadas al control del mismo. Indica así, partiendo de autores clásicos como Crawford, Helsper y Mazi, que además del consenso respecto al impacto de la prevención en relación a la criminalidad y a la sensación de temor, las políticas destinadas a la prevención deben tener un foco espacial, poblacional y temático para lograr ser

efectivas. A su vez, también puede incidir en la promoción de la solidaridad y el fortalecimiento de prácticas democráticas (Dammert, 2009:124)

Como se ha adelantado en el primer módulo, entre las definiciones presentes en el campo de las ciencias sociales, encontramos que Lucía Dammert (2009) indica que la prevención del delito es un concepto complejo cuya construcción se fundamenta en teorías criminológicas que postulan la necesidad, en mayor o menor medida, de establecer mecanismos que busquen evitar la aparición y desarrollo de acciones delictuales. Separa, en este sentido, las políticas de prevención del delito, de aquellas destinadas al control del mismo. Indica así, partiendo de autores clásicos como Crawford, Helsper y Mazi, que además del consenso respecto al impacto de la prevención en relación a la criminalidad y a la sensación de temor, las políticas destinadas a la prevención deben tener un foco espacial, poblacional y temático para lograr ser efectivas. A su vez, también puede incidir en la promoción de la solidaridad y el fortalecimiento de prácticas democráticas (Dammert, 2009:124)

Se pueden encontrar algunas diferencias que realiza la autora respecto a las definiciones que se imparten desde los organismos internacionales. Por un lado, el anclaje del entendimiento de la prevención en base a la criminología, como así también la necesidad de ser focalizadas, y no meramente un medio de evitar la oportunidad de cometer delitos.

Este concepto también es ampliamente trabajado por Máximo Sozzo, quien señala a la prevención del delito como una de las dos finalidades principales de las políticas criminales, junto con la represión del delito (Sozzo, 2008). El autor parte de la definición de Van Dijk, quien indica que la prevención está basada en las políticas, medidas y técnicas dirigidas a la reducción de las diversas clases de daños producidos por actos definidos como delitos por el Estado. Sin embargo, el sociólogo, amplía el concepto agregando que los daños producidos pueden incluir las damnificaciones a sensibilidades y al problema subjetivo de la seguridad urbana, y también, que el criterio de definición más importante, apunta a la cuestión de con qué herramienta se interviene (Sozzo, 1999:42).

En relación a este último punto que señala Sozzo veremos a continuación la existencia de una amplia clasificación, tanto en torno a los preceptos de la política criminal, como así también de caracterizaciones conceptuales sobre la prevención del delito.

/ 3. EPIDEMIOLOGÍA Y FACTORES DE RIESGO

En línea con lo anterior, consideramos que hay que subrayar la diferencia entre lo que significa reaccionar o controlar el delito, y lo que implica prevenirlo. Si estos conceptos se confunden, es posible que políticas destinadas a prevenir el delito, en realidad deriven en acciones represivas y privatizadoras (Carrión Mena, 2009).

En este marco, el enfoque más conocido y utilizado sobre la prevención es el denominado “epidemiológico” que se basa en la recopilación, análisis e interpretación sistemática de datos específicos para su utilización en la planificación, ejecución y evaluación de programas contra la violencia. Dammert explica que este enfoque contempla la realización de cuatro etapas: a) definición del problema y recolección de información confiable; b) identificación de posibles factores de riesgo; c) desarrollo y puesta a prueba de intervenciones y d) análisis y evaluación de la efectividad de las acciones preventivas desarrolladas (Dammert, 2009).

Identificar “factores de riesgo”, estipulados en el paso b), implica identificar posibles causas del delito. Es decir, son determinaciones anteriores y externas al fenómeno delictual.

Un primer paso para identificar factores de riesgo, es identificar primero los fenómenos delictivos para, posteriormente, buscar explicaciones causales a los mismos. No todos los delitos tienen los mismos factores de riesgo. Esto implica una enorme complejidad ya que significa construir una mirada retrospectiva “hacia atrás” de algo que se encuentra predeterminado. (Carrión Mena, 2009).

Para que esta identificación y el trabajo sobre los factores de riesgo sea efectivamente preventivo, las estrategias tienen que rebasar las tradicionales aproximaciones desde lo estrictamente policial. Como se explicó en el primer módulo, para entender las múltiples causas que conducen al delito hay que tener en cuenta muchas dimensiones.

Tradicionalmente se individualizan factores individuales (bajo autocontrol, impulsividad, agresividad precoz, hiperactividad, escasa capacidad de planificación, escasa inteligencia) y factores familiares (características de riesgo de las madres, familias desarticuladas o monoparentales, escasa capacidad de ejercicio de la paternidad, conflictos, abusos y abandonos). Los factores de carácter socio-económico se refieren a condiciones de privación, degradación de la comunidad, influencia de los “pares”, factores negativos del sistema escolar (Farrington y Welsh, 2007; Carrión Mena, 2009).

En este punto, es recomendable retomar lo estipulado en el módulo 1, en donde se distingue entre factores de riesgo -aumento de la probabilidad de que ciertos individuos cometan delitos-, y factores de protección, su contracara. Estos últimos, por lo tanto son las circunstancias que tienen un efecto positivo en el individuo para enfrentar condiciones adversas, y factores de riesgo. En esa línea, también volvemos al primer módulo para subrayar la importancia de no aislar los factores de riesgo. Son factores que pueden estar actuando de manera simultánea, por lo tanto la existencia de algunos factores (drogadicción o antecedentes delictuales, por ejemplo) no implican la inminencia de un delito, como así tampoco la superposición de varios factores.

En este sentido, es necesario advertir algo: se debe tener sumo cuidado con la estigmatización de ciertos sectores de la población, en los cuales se advierte la presencia de algunos factores de riesgo. Es común realizar generalizaciones -incorrectas en muchos casos- que derivan en la estigmatización de las clases populares que habitan determinados barrios, habilitando discursos segregativos y fragmentarios que lesionan la convivencia ciudadana. El enfoque que este Diplomado promueve, es trazar un camino distinto a la repetición de estereotipos, discursos moralizantes y sentidos comunes hegemónicos presentes en la opinión pública. Al contrario, se propone trabajar con diagnósticos y evidencia científica, que contemplen una evaluación seria de los factores de riesgo que atraviesan y se presentan en nuestras comunidades. Con esto queremos decir, no caer en simplificaciones como: delito asociado a la pobreza, o juventud como sinónimo de violencia, o asumir que la única violencia atendible es la que se manifiesta en el ámbito público, etc.

Para ello es necesario advertir que el comportamiento delictivo abarca una serie de dimensiones, y que aquellos delitos que causan indignación pública -delitos menores contra las personas o la propiedad- no debieran solapar otros conflictos -violencia de género, conflictos interpersonales y barriales- o actividades ilegales -delitos complejos, fiscales y económicos, narcotráfico, trata de personas- que también tienen impacto en la convivencia ciudadana, aunque no siempre de modo directo o con gran repercusión mediática. Si bien sabemos que los gobiernos locales no tienen jurisdicción sobre los delitos complejos, consideramos que una tarea coordinada con los demás niveles de gobierno puede cooperar con sus propias herramientas para la reducción de daños y prevención de riesgos derivados de este tipo de actividades.

Pensemos esto a partir de un ejemplo: el Municipio en una mesa participativa con otros niveles de gobierno observa que las conflictividades vinculadas al narcotráfico en diversos barrios de la ciudad han crecido. Sin embargo, sabemos que el municipio no tiene capacidad ni la obligación de desbaratar redes criminales de amplio alcance. Lo que el municipio sí puede atender son algunos factores de riesgo que permite al narcotráfico expandirse: aumento del consumo y los consumidores de drogas, así como población vulnerable económicamente que puede satisfacer ciertas necesidades en el marco de esta actividad ilegal. El municipio en ese caso puede actuar sobre estos factores de riesgo con algunas intervenciones. Por un lado, generando una campaña agresiva de prevención de adicciones -con una perspectiva de salud pública- apuntando a reducir la cantidad de consumidores. Por otra parte, desarrollando políticas activas de empleo de calidad, inserción en actividades educativas y/o deportivas, etc.

Aquí los actores con mayor capacidad de diagnóstico e identificación del riesgo son los gobiernos locales y municipios. Veremos más adelante que la cercanía con las realidades de las poblaciones es privilegiada y única en relación a las otras instancias del gobierno. Por lo tanto es una necesidad imperiosa que se trabaje a nivel local con estos primeros pasos para diagramar un plan efectivo de prevención de conflictividades y delitos.

/ 4. BASE DE TEORÍA CRIMINOLÓGICA

No hay una sola forma correcta o eficaz de prevenir el delito, sino que esta problemática es ampliamente compleja y la efectividad de las estrategias de prevención dependen de una enormidad de factores. En primer lugar resaltamos que identificar mecanismos efectivos de prevención del delito implica, antes que nada, una interpretación de la criminalidad. Por tanto, como indica Crawford (1998), conlleva compromisos con modelos particulares sobre la explicación social y la naturaleza humana.

Habiendo abordado el significado de “factores de riesgo”, es necesario comprender también que existe una ciencia social dedicada a entender las causas del delito, entre otros aspectos, denominada Criminología. Sin pretender ahondar mucho en esto, ya que fue revisado en los anteriores módulos, vamos a aclarar algunas clasificaciones, para luego poder entender mejor cómo se divide a las estrategias de prevención.

La criminología, al ser considerada una disciplina de la ciencia social, y particularmente una en rápido crecimiento, está vastamente clasificada. Muchos coinciden en que las formas de concebir la política criminal se pueden dividir, esquemáticamente, en dos corrientes: la criminología positivista, y la criminología crítica. Sin embargo, autores como Young hablan de la criminología cultural (Young, 2015), y otros como Sozzo (1999), anclándose en Garland distinguen entre criminologías del otro y de la vida cotidiana. También son conocidas otras perspectivas como la de Wacquant (2010) que teoriza respecto a las criminologías neoliberales.

A grandes rasgos, la criminología positivista reclama su capacidad de identificar “científicamente” a los sujetos criminales y peligrosos (Sozzo 2005: 189). Se fundó a partir de su primera versión antropológica con Lombroso, según la cual el delincuente puede ser identificado por sus características físicas, y es así visualizado como un “degenerado”. Desde Italia y para finales del siglo XIX y principios del siglo XX, Garófalo y Ferri insertan ciertas transformaciones al vocabulario positivista, desplazándose hacia terrenos psicológicos y sociológicos. Ferri, por su parte, introdujo la distinción de sujetos por su nivel de peligrosidad. Esta característica, resultaba ser tan natural e inherente a algunas personas, que se instó a la posibilidad de imponer penas sin la comisión directa de un delito (Zaffaroni, 1988:167). Garófalo, se encargó de

demostrar, a partir de un corpus teórico, que el delito era un hecho natural, evolutivo y en casos concretos incorregible, fundamentando la pena de muerte (Zaffaroni, 1988: 168). Estos pioneros de la criminología positivista, tradicional o etiológica como prefieren denominar otros autores, iniciaron una tradición extendida hasta la actualidad, que tomó los más variados matices a lo largo del tiempo y de los espacios.

Volviendo al campo de la sociología, en los años sesenta, y principios de los setenta, la sociología de la desviación, fundamento de las criminologías positivistas, se empezó a cuestionar. En su lugar teorías interpretativas centradas en el modo en que los agentes generan significado, comenzaron a desplazar las teorías de la criminología etiológica, y se abrió paso para que teóricos que estudiaban la interacción, como Berger y Luckmann, o el conflicto como Dahrendorf, fueran tomando centralidad en la escena. Pese a que esta sociología de corte más humanista permitió una crítica al control social y a los métodos positivistas, ésta se continuó reinventando y re apareciendo de diversas formas (Young, 2015: 41)

Este contexto académico, fue la punta lanza para que un nuevo tipo de criminología entre en escena. La denominada criminología crítica, toma al control social como objeto. Como indica Baratta, la construcción de una teoría en torno a la “definición del poder” es el mínimo denominador común de toda esta perspectiva (Baratta 2004: 92). Este autor señala que, mientras la criminología tradicional o positivista controla el funcionamiento del sistema, la criminología crítica busca su influencia en la transformación del mismo. Foucault, Girard, Cohn y muchos otros teóricos han mostrado cómo el sistema penal y la política criminal han estado atravesados por la lógica del poder y han servido para construir autoritarismos (Binder, 2009). Lo que distingue a la criminología crítica es su capacidad para establecer un discurso científico diferente y más amplio (Baratta 2004: 101) que sea capaz de cuestionar el orden en favor de la defensa de los derechos humanos.

Ésta rudimentaria clasificación de las formas de pensar la criminalidad, tiene como objeto proporcionar una base -mínima- que permita enriquecer las problematizaciones y decisiones detrás de los mecanismos de control y prevención. Se asoman, en cada una de estas maneras de pensar la criminalidad, concepciones respecto a la utilidad de políticas concretas para la gestión de los conflictos. Nos adentraremos puntualmente en las formas de concebir la prevención del delito.

/ 5. TIPOS DE PREVENCIÓN

Hay varias estrategias y técnicas de prevención del delito que se pueden implementar a nivel local. En la bibliografía del módulo, pero en general en la literatura sobre el tema, hay un consenso sobre las estrategias principales. Estas se dividen entre estrategias situacionales-ambientales, estrategias sociales o estrategias comunitarias (Sozzo, 2000, 2009; Dammert, 2009; Selmini, 2009).

Sin embargo, las tecnologías eficaces para prevenir el delito son limitadas y rara vez infalibles por sí solas. Como veremos, algunas son efectivas en plazos más cortos, como las situacionales, mientras otras apuntan a soluciones de más largo alcance y con resultados en plazos más lejanos. Como se indicó en el primer módulo, hay que conocer cada técnica para saber conciliar las necesidades inmediatas y las preocupaciones públicas en materia de seguridad con las medidas que requieren implementarse. Por eso a la hora de planificar políticas de prevención es importante que exista un equilibrio entre intervenciones cortoplacistas, como las de tipo situacional, y aquellas centradas en las causas más profundas de la inseguridad, como las medidas de prevención social y comunitaria del delito, que requieren más tiempo para atender las causas de una problemática tan compleja. A su vez, las particularidades sociopolíticas de cada territorio hace que lo que puede ser o es efectivo en una ciudad, no tiene porqué serlo en otra. Las variables que hacen a la prevención del delito efectiva son distintas en cada contexto.

En cuanto a la clasificación de estas estrategias, Lucía Dammert (2009) presenta una serie de tipologías para caracterizar los tipos de prevención. En primer lugar, basándose en Crawford y en Sozzo, la autora indica que la prevención del delito se puede describir a partir de los siguientes indicadores: la perspectiva política de las iniciativas (sean ésta conservadoras, liberales o radicales), las técnicas empleadas (punitivas correctivas o mecánicas), el público al que están dirigidas (el victimario, la comunidad o la víctima), la unidad a ser protegida (individuo, hogar, o barrio) y por último el objeto de la intervención. Esta última caracterización es ampliamente estudiada desde las ciencias sociales pensada; y en función del objeto de intervención encontramos las tácticas situacionales, sociales o comunitarias -como podemos ver el en siguiente cuadro elaborado por Dammert-.

/ Cuadro 1. Tipologías de prevención según la caracterización. Lucía Dammert (2009)

<i>Caracterización</i>	<i>Tipologías</i>
La perspectiva política de las iniciativas	Conservadoras Liberales Radicales
Técnicas empleadas en las actividades preventivas	Punitiva Correctiva Mecánica
Público objetivo	Victimario Comunidad Víctima
Objetivo de la intervención	Situacional Social y comunitaria
Unidad a ser protegida	Individuo Hogar Barrio

Fuente: Elaboración propia en base a Crawford, 1998; Sozzo, 1999.

Para comprender mejor esta diversidad de clasificaciones, encontramos al texto de Máximo Sozzo (2009), incluido como bibliografía obligatoria del presente módulo, muy esclarecedor de estas estrategias presentes. Los tres tipos de estrategias de prevención nombrados, son modelos que nos acerca el autor para un análisis prolijo y claro del abanico de estrategias posibles. Cada uno de estos modelos se implementa a través de técnicas diferentes y se basa en formas distintas de entender la criminalidad. Esta caracterización que el autor resume en el texto presente en la bibliografía, es útil para diferenciar y analizar los casos de políticas y formas de gobernar la seguridad, pero hay que entender que al ser “modelos”, no siempre se distinguen claramente unos de otros, sino que algunos comparten técnicas entre ellos.

Por un lado, la táctica situacional y ambiental, que asume un “realismo criminológico” muy difundido en el mundo anglosajón en los años 70 y 80, asume entre sus presupuestos la teoría de la elección racional aplicada al delito. Es decir, está basada en una concepción del delito como producto de una decisión basada en el cálculo costo-beneficio y lo que debe hacerse es intervenir en esa relación incrementando los riesgos y reduciendo el beneficio en relación a ellos. En cuanto³ al marco teórico proviene de lo que Garland llama las criminologías de la vida cotidiana. Esta criminología se opone a ver al orden como una tendencia inevitable, pero no sostiene lazos de solidaridad integrales con la comunidad (Garland, 2005: 299). El delito se transforma en un riesgo, un accidente que debe ser evitado (Sozzo, 1999). En estas tácticas se observa un menor peso de la institución policial en el campo de las premisas teóricas, pero en la aplicación

³ Binder (2009) argumenta que la visión de los actores como sujetos racionales encuentra su límite al tener en cuenta que pueden haber motivaciones “irracionales” para las prácticas (2009:22)

de técnicas ambientales aparece como necesaria la complementariedad con la policía o la seguridad privada.

Luego, Sozzo identifica también la táctica social de prevención del delito, ésta tiene residuos positivistas y también elementos aportados por movimientos políticos progresistas y revolucionarios en el siglo XIX. El delito es en esta perspectiva el resultado de una socialización defectuosa. Las instituciones claves a través de las cuales se produce la socialización son la escuela y la familia, por lo que la prevención del delito debe apuntar a fortalecer las actividades de control social que ambas llevan adelante. Es así que estas instituciones locales, de la sociedad civil, vienen a reemplazar a los actores tradicionales como la institución policial y el complejo penal. (Sozzo, 1999)

La última de las tácticas de prevención señaladas, es la comunitaria. Ésta busca consolidar el control del crimen y el delito en unidades locales, a través de elementos como la organización comunitaria; la presencia de la institucionalidad formal, como la policía comunitaria o de cercanía; el desarrollo de instancias de mediación social; vigilancia y alerta; y el desarrollo de la autogestión local (Sozzo, 1999). En cuanto al lugar asignado a la policía, esta táctica plantea un acercamiento de la actividad policial al modelo de community policing que fomenta mayor confianza entre comunidad y policía, manteniendo la centralidad de las fuerzas de seguridad a pesar del proceso de multiplicación de actores.

Ninguna de estas tácticas se aplica de modo total, y de hecho las técnicas que caracterizan a cada una recuperan elementos de otras tácticas. A su vez, como se puede deducir de la lectura del trabajo, hay una superposición de algunas formas de entender la política criminal y la adhesión a una u otra táctica de prevención del delito.

Por ejemplo, se puede entender que la criminología crítica tiene cierta relación con la táctica comunitaria, cuestionando la posición comúnmente asignada a la institución policial y al sistema penal. Sin embargo, en relación a este caso en particular Dammert (2009) indica que la prevención comunitaria no se basa en concepciones teóricas muy elaboradas, sino más bien da cuenta de una forma de reflexionar sobre el delito y las formas de actuar que deben desarrollarse (2009: 129).

En relación a la táctica situacional ambiental, las concepciones racionales del crimen que describimos partiendo de Garland, tienen una cercanía con las teorías positivistas de tolerancia cero que plantean la represión de delitos menores y el uso discriminatorio de las facultades de la policía y la violación de las libertades (Garland, 2005: 299).

Por último la táctica social tiene sustentos diversos, a pesar de reconocer la importancia del contexto social, y el reconocimiento de estructuras de poder propia de la criminología crítica, también tiene resabios del positivismo y de teorías que señalan a determinados sujetos como anómicos (Sozzo, 1999: 18). Al respecto Baratta aclara que concentrar las investigaciones sobre ciertos sectores de desviación y criminalidad, sobre los cuales se concentran procesos de etiquetado y criminalización, puede contribuir a consolidar el estereotipo dominante y desviar la atención de los comportamientos socialmente negativos de la delincuencia de “cuello blanco” y de los poderosos (Baratta, 2004: 93).

En resumen, se puede observar que cada táctica presupone teorías criminológicas pero, así como éstas últimas tampoco están tajantemente separadas y diferenciadas entre sí, las tácticas pueden partir de diversos supuestos criminológicos. Pese a esto, sostenemos que es necesario buscar y encontrar regularidades entre las concepciones criminológicas y acuerdos sobre ciertas técnicas de intervención.

A continuación mostramos un cuadro elaborado por Dammert (2009) donde recupera las técnicas de cada estrategia. La autora, retomando una clasificación del BID, divide las técnicas entre primarias, como lo referido a la población en general, que actúan sobre contextos sociales y situacionales; secundaria, se focaliza en la identificación de potenciales victimizadores, buscando intervenir en ellos para evitar la comisión de delitos y; terciaria, que se relaciona con victimarios y, por ende, depende del accionar del sistema de justicia criminal.

/ Cuadro 2. Medidas de prevención de acuerdo al objetivo. Lucía Dammert (2009)

Cuadro 2. Medidas de prevención de acuerdo a su objetivo

	<i>Social</i>	<i>Comunitaria</i>	<i>Situacional</i>
Primaria	Educación y socialización	Policía comunitaria	Focalización en puntos críticos
	Conciencia pública	Organización de vecinos	Vigilancia (a gente sospechosa)
	Campaña de propaganda masiva		Reducción de oportunidades Diseño medioambiental Disuasión general
Secundaria	Trabajo con grupos en riesgo de delinquir: jóvenes, desempleados, regeneración comunitaria	Policía comunitaria	Focalización en puntos críticos
	Consolidación de la comunidad	Organización de vecinos	Diseño de medidas en grupos de alto riesgo Predicción de riesgo y valoración Disuasión
Terciaria	Rehabilitación Respuesta frente al comportamiento criminal. Reparación de consecuencias	Policía comunitaria Mediación comunitaria de conflictos	Disuasión individual Incapacitación Valoración de la 'peligrosidad' y el 'riesgo'

Fuente: Elaboración propia en base a Crawford, 1998; Sozzo, 1999.

El análisis de este cuadro, puede enriquecerse ampliando la lectura del texto de Dammert (2009). Tanto esta intervención de la criminóloga chilena, como los artículos de Máximo Sozzo (2009) y de Ruiz Vázquez (2006) señalan casos de políticas públicas que atañen a cada modelo, y dotan el ejercicio analítico de diversos ejemplos que esclarecen las características de cada modelo. A su vez, se podrá notar en estos textos, cómo los expertos resaltan tanto buenas prácticas como casos que han generado efectos negativos en su aplicación. Se podrá encontrar una crítica y el análisis de debilidades y fortalezas que cada modelo tiene a la hora de gestionar el delito y la inseguridad en los territorios. En ese marco se aborda, no sólo la aplicación de las técnicas, y la efectividad de ésta por sí solas, sino siempre en relación con las particularidades regionales de cada lugar. Aspectos como la relación entre la policía y la comunidad, las articulaciones entre gobiernos centrales y locales, los problemas de delito más acuciantes de los territorios, los mecanismos para gestionar la información delictual de cada gobierno, son algunos elementos que influyen la efectividad de las políticas.

A modo de cierre, de esta primer parte del material del módulo, queremos aclarar que apuntamos a la inmersión, comprensión y análisis de distintos casos “paradigmáticos” y el estudio de sus diseños y la planificación de estrategias de prevención del delito diversas. La comprensión de estos casos puede ser importante para construir soluciones basadas en evidencia, estudiando qué funciona, pero sobre todo, qué no funciona en cada territorio. A continuación, ofrecemos videos sobre algunas experiencias que enmarcan los tipos de prevención que la bibliografía propuesta analizan. Se recomienda observarlos con espíritu crítico y a partir de la lectura de los textos. Bajo ningún punto de vista se sugieren como buenas prácticas, sino más bien se disponen a modo de ilustración que permita la lectura.

/ Cuadro 3. Material audiovisual que ilustran algunas estrategias de prevención del delito



En el siguiente video, pueden ver una charla Ted donde una arquitecta señala ciertas potencialidades prevención situacional-ambiental con una fuerte perspectiva de urbanismo social:

<https://www.youtube.com/watch?v=RAZfoZzB0qY&list=PL0VKj2vjzdzqPRgdinsAXnqqNfo0EcfQeM>

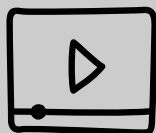


En los siguientes videos pueden verse algunas experiencias de prevención social:

<https://www.youtube.com/watch?v=xYMzkb1wC44>

<https://www.youtube.com/watch?v=1qi7OT3Dxac>

<https://www.youtube.com/watch?v=10CFt9y9XxA>



En el siguiente video encontramos una técnica de intervención propia de la táctica de prevención comunitaria, vinculada a la “Neighbourhood Watch” (vigilancia vecinal):

<https://www.youtube.com/watch?v=EfnFVmvjmBc>

/ 4. GOBIERNOS LOCALES PARTICIPACIÓN CIUDADANA

Luego de un amplio abordaje de la cuestión de la prevención del delito - contexto en que surge y cómo se define el término, su vinculación con las teorías criminológicas históricas y contemporáneas, y una clasificación de distintas estrategias y técnicas de prevención- en este punto profundizaremos en la cuestión de la participación ciudadana en la prevención del delito. ¿Qué rol cumple o puede cumplir la ciudadanía para prevenir la conflictividad, las violencias y el delito? ¿Cuáles son los desafíos y oportunidades de la participación ciudadana en estas cuestiones? ¿Qué problemas pueden observarse en el marco de la participación ciudadana respecto de la inseguridad?

-Funciones positivas de la participación ciudadana: elaboración de diagnósticos participativos; articulación gobierno local, policía y referentes de la comunidad; Contractualización de diagnósticos y acuerdos.

La condición de posibilidad para la implementación de la seguridad ciudadana, es el armado de un buen “gobierno de la seguridad”. Es decir, son los gobiernos los llamados a articular actores y crear los marcos de posibilidad para gobernar la seguridad. Beliz (2012) señala que uno de los nudos estratégicos de la seguridad ciudadana es la participación civil + la responsabilización de actores estatales. Tanto Ruiz Vásquez (2005) como Beliz (2012) señalan que debe evitarse que la seguridad ciudadana sea “responsabilidad de todos” y termine siendo “tarea de nadie”⁴.

Beliz (2012) señala que “la participación de la sociedad civil constituye un factor de primer orden para las estrategias de prevención comunitaria del delito y la coproducción de seguridad ciudadana” (2012: 20).

⁴ USAid: prevención del delito y participación ciudadana <https://www.youtube.com/watch?v=aKLzNgr6cvk> (advertencia sobre responsabilidad de todos, tarea de nadie)

Como se adelantó en el primer módulo, los municipios y gobiernos locales tienen enormes potencialidades para diagnosticar los problemas del territorio y dirimir qué estrategias-técnicas de prevención del delito serían las más adecuadas. El conocimiento del propio territorio, de sus problemas y su relación con los actores relevantes, hacen de los gobiernos locales actores fundamentales para una política de prevención del delito eficaz y respetuosa de los Derechos Humanos. El Municipio es la instancia de gobierno que puede lograr una comunicación más directa y fluida con la comunidad. Esta cercanía se deriva del conocimiento que el gobernante local tiene, y que está dispuesto a conocer mejor su municipio y lo que pasa en él. Sin embargo Ruiz Vásquez insiste que la participación ciudadana no es un mecanismo positivo per se. En este sentido advierte que la participación ciudadana puede derivar en algunos casos en una zona maniquea - vecinocracia- o en una ciudadanía tomando en sus manos tareas de policía y justicia que no le corresponden (Ruiz Vásquez, 2005).

En esa línea Beliz traza una serie de condiciones para evitar el fracaso de la Seguridad Ciudadana:

- reglas claras de expresión, que trascienden la mera crítica a una situación dada, para dar lugar a la cooperación en la formulación de políticas públicas más eficaces;
- instituciones confiables que convoquen a la participación con continuidad en el tiempo y con transparencia en los procedimientos, para evitar la captura de las instancias participativas;
- convocatoria de la sociedad civil para realizar tareas de monitoreo y evaluación de políticas, complementarias de las acciones técnicas que en este ámbito desarrolle el Estado;
- la apelación a la participación no puede consistir en una fuga de Estado de sus responsabilidades, porque de lo contrario la sociedad se dejaría ganar por la fatiga cívica, la privatización de la violencia, el miedo y la intolerancia ciudadana.

Estas condiciones subrayan sobre la importancia de la seguridad ciudadana, siempre y cuando sea en el marco de un proceso de responsabilización de los actores estatales. La literatura experta en este sentido, señala que la participación de la sociedad civil debe partir de un diagnóstico confiable, debe darse en el marco de una contractualización entre Estado central, gobierno local y comunidad, y articularse con una estrategia de policiamiento comunitario o de proximidad.

Ruiz Vásquez señala que el Diagnóstico sirve para definir los problemas de seguridad más acuciantes. Para ello es relevante sistematizar los datos de la institución policial y lograr que los vecinos aumenten las denuncias a través del sistema judicial -aquí pueden cumplir un rol importante los Observatorios de Seguridad-. También es necesario estimar adecuadamente los índices de sensación de inseguridad (suelen ser más altos que los índices de crimen) y a qué corresponden. En un plano ideal es necesario institucionalizar diagnósticos serios, localidad por localidad. Se recomienda contratar consultoría especializada (pueden ser públicas o privadas). Los diagnósticos deben ser participativos, y aquí es donde la comunidad cumple su primer rol.

En segundo lugar, los expertos recuperan las experiencias de Contractualización de la coproducción de seguridad, que debe darse entre Estados centrales, gobiernos locales y comunidad. En este sentido, observando modelos europeos, puede registrarse la creación de Consejos, Frentes, Comités, en donde se construye una cooperación creciente entre el Estado y las colectividades locales (Ruiz Vásquez, 2005). En Francia e Italia por ejemplo se encuentran los Consejos Comunales de Prevención de la Delincuencia, en la cual diversas instituciones definen mancomunadamente estrategias de prevención de las adicciones, creación de oficinas de empleos, deserción escolar, la violencia de género. También se celebran los Contratos Locales de Seguridad, en donde se manejan directamente con referentes de instituciones o la comunidad, rara vez hay participación directa, se definen acciones y líneas prioritarias en donde la ciudadanía puede proponer, pero nunca implementa. En este sentido, en ambas experiencias el

cumplimiento del Estado central en la descentralización de los recursos y los compromisos asumidos es sumamente importante.

En tercer lugar, se señala que la participación ciudadana se articula de mejor modo con un policiamiento comunitario, es decir, con una policía formada y capacitada para articular con otros actores estatales en la definición de estrategias de prevención. Se espera de esta policía, que no asuma un rol paternalista, ofreciendo lugar de escucha para la queja, para luego implementar acciones punitivas de control territorial. Al contrario, el policiamiento comunitario está más en línea con lo propuesto por Jack Greene (2006):

“los elementos centrales y comunes a los programas de policía de proximidad son: la redefinición del papel de la policía con el fin de incrementar las actividades de prevención del crimen, una mayor reciprocidad en las relaciones entre la comunidad y la policía, la descentralización de los servicios policiales y de los mandos y, de alguna forma, «civilizar» la policía (Skolnick y Bayley, 1986). Cada uno de estos cambios se concibe como una condición necesaria para adquirir una mayor responsabilidad hacia la comunidad” (Greene; 2006: 32).

Si bien sabemos que la conjunción de estas condiciones no es un objetivo fácil de lograr, consideramos que son bases y condiciones mínimas para una participación ciudadana democrática. Además consideramos que la participación de la comunidad también es importante para garantizar transparencia por medio de veedurías o auditoría. De nuevo, no es cualquier participación ciudadana, sino que se tienen que armar marcos para la acción / políticas públicas y evitar que caiga en una catarsis ciudadana y reproches cruzados entre gobierno, policía y ciudadanía. En el siguiente punto observaremos qué dinámica de la participación es mejor evitar, ya que no implica bajo ningún punto de vista una democratización.

/ 6. ADVERTENCIAS SOBRE LA PARTICIPACIÓN CIUDADANA

-El vínculo policía-comunidad en las estrategias de prevención y la participación ciudadana. ¿Más policía o más comunidad? Estrategias para comprender y consensuar sus miradas.

Una cuestión importante a pensar en el marco de la participación ciudadana y las estrategias de prevención es el vínculo entre policía y comunidad. La policía tradicional, orientada al mantenimiento del orden público, organizada de modo centralizado, burocrático y jerárquico, tiende a separarse de la comunidad en su rol de vigilancia y persecución del delito. En este sentido, según Ruiz Vásquez el modelo de policía de proximidad o “comunitaria” -como suelen llamarle en algunos países- hoy en día se diferencia de aquella policía de antaño. La acción de la policía proximidad se orienta esencialmente hacia la resolución de problemas siendo más atentos a las demandas de los ciudadanos que viven en cada comunidad. La Policía de proximidad busca ayudar a los barrios a resolver por ellos mismos los problemas de delincuencia por medio de la prevención y las organizaciones de proximidad (Ruiz Vásquez, 176-177).

Sin embargo, ese vínculo de confianza entre policía y comunidad no es fácil de lograr puesto que los agentes policiales pueden arrastrar historias de violencias, hostigamientos y enfrentamientos con habitantes y vecinos de algunos sectores de la comunidad. O porque en ocasiones anteriores no han podido dar respuestas a las demandas securitarias de dicha comunidad. En este punto consideramos necesario abrir dos preguntas. La primera es si en el marco de las estrategias de prevención es preciso reflexionar sobre qué agentes estatales son los que deben participar, y si la policía debe tener un rol central en ellas o no.

Una anticipación de sentido -y volviendo sobre cuestiones ya desarrolladas en el marco del diplomado- la multiagencialidad es clave, y en este punto la institución policial sigue siendo un actor de relevancia, pero no el único ni el más importante. La segunda pregunta que responderemos a continuación es, qué sucede cuando la participación ciudadana deriva en auxiliar del trabajo de policía.

-Efectos negativos de la participación ciudadana: vecinocracia; populismo punitivo; emprendedurismo violento; participación en declive.

Máximo Sozzo señala que hay dos formas de intervención en el marco de estrategias de prevención del delito con participación de la ciudadanía: “primero, las intervenciones que buscan movilizar a la “comunidad”, a los residentes de una calle o manzana para que ocupen el rol de “vigilantes no profesionales”; segundo, las iniciativas de los gobiernos locales que consisten en crear espacios de debate público sobre el estado de la seguridad frente al delito, en dos niveles: macroscópico (el municipio invita a la sociedad civil organizada de la ciudad) o microscópico (invita a organizaciones y ciudadanos de zona o barrio), para debatir los problemas de seguridad, elaborar propuestas e incluso monitorear y controlar acciones de agentes estatales (Sozzo, 2009, Otamendi, 2015:59-60). Más allá de lo promisorio de dicha estrategia, Sozzo (2009) analiza para varios casos de la Argentina que la creación de estos espacios participativos tienen poco impacto, no son representativos (déficit democrático), son espasmódicos (sólo para emergencias), suelen estar colonizados por la policía y son más simbólicos que otra cosa, a fin de mostrar que el gobierno local está “haciendo algo” por la seguridad” (Otamendi, 2015: 59-60).

En esa línea Dammert (2009), señala tres problemas y desafíos de la participación ciudadana en políticas de seguridad que se pretendan innovadoras: a) la ciudadanía autoritaria, que implica la demanda mayor punitivismo por parte de la comunidad; b) la ciudadanía apática, que rápidamente se ve desmotivada a dejar de participar; y c) El Rol de los Consejos de Seguridad Ciudadana, los cuales no siempre cumplen las expectativas bienintencionadas que los planificadores de políticas públicas proponen.

En este punto, es necesario subrayar dos expresiones de lo que no es una participación ciudadana que podamos caracterizar como virtuosa, democrática y que contribuya a sostener y fortalecer el lazo social. Nos referimos al fenómeno del vigilantismo o vecinocracia, y al fenómeno del emprendedurismo violento, ambos defectos de una responsabilización de la ciudadanía como auxiliares en la lucha contra el delito o directamente responsables de su propia seguridad.

Según Rodríguez Alzueta (2017) la “vecinocracia es una expresión antipolítica de la vida comunitaria, toda vez que desautoriza los debates colectivos cuando reclama medidas urgentes y contundentes, y vacía los espacios públicos donde tienen lugar los encuentros de la multiplicidad social que caracteriza y define”. En este marco, Alzueta afirma que se extiende un vigilantismo que sería el giro policialista del vecinalismo. Los vecinos honestos se vuelven vecinos alertas. Un vecino responsable es un vecino atento, que permanecerá vigilando el barrio y su hogar. Con el vigilantismo el vecinalismo se repliega en el territorio y modifica sus alianzas. “Son vecinos afiliados a la comisaría de la zona, asociados a prácticas de delación” afirma provocativamente el sociólogo. Estas prácticas de delación sólo pueden darse en el marco de construcción de una vecindad pretendidamente homogénea y con la consecuente estigmatización de lo diferente, que se señala como peligroso y ajeno a la comunidad.

Otra lógica, que se impone en los últimos tiempos puede ser lo que Garriga Zucal (2019) llama como

⁵ Para ampliar el concepto ver en: <https://www.elcohetelaluna.com/la-vecinocracia/>

emprededurismos violentos. El antropólogo se refiere al proceso por el cual proliferan expresiones violentas como linchamientos, violaciones, femicidios y ataques xenófobos, es decir violencias que existieron siempre pero en los últimos años han aumentado su visibilidad a pesar de estar más deslegitimadas. Este crecimiento, se explicaría en parte por la delegación del Estado de muchas responsabilidades en los sujetos, articulando un imaginario meritocrático que deposita las esperanzas en el individuo y sus capacidades. “La figura del emprendedor, estrella rutilante de los nuevos senderos del universo comercial, tiene su correlato en el campo de las violencias. Remite al afán –individual– del que restaura un orden perdido: el emprendedor de la violencia hace “justicia por mano propia”, fomentado desde el Estado” (Garriga Zucal, 2019).⁶

En conclusión, tanto la prevención como la participación ciudadana aparecen como objeto y objetivos de toda política de seguridad ciudadana que apunte a mejorar la convivencia de la comunidad. Sin embargo, como hemos observado en este módulo, los desafíos para lograr de ello un proceso virtuoso son múltiples. Se invita, una vez más, a construir intervenciones públicas que apunten a la prevención e incluyan a la participación ciudadana, pero que partan de diagnósticos precisos y apoyados en evidencias. Que las planificaciones sean coherentes con esos diagnósticos, y que involucren a todos los actores en torno al problema. Por último, que el monitoreo y la evaluación de los posibles efectos y resultados de dichas intervenciones sean permanentes.

⁶ Ver en: <https://www.eldiplo.org/notas-web/violencias/>

/ BIBLIOGRAFÍA OBLIGATORIA

Sozzo, M. (2009). Gobierno local y prevención del delito en la Argentina. URVIO: Revista Latinoamericana de Estudios de Seguridad, (6), 58-73.o

Vasquez, J. C. R. (2006). La seguridad ciudadana y las dinámicas locales. Papel Político, 18(1), 60-85.

Beliz, G. (2012). Gobernar la Seguridad Ciudadana en América Latina y el Caribe. Amenazas, desafíos y nudos estratégicos de gestión. Washington DC: Banco Interamericano de Desarrollo (BID). (pp. 20-22)

Dammert, Lucía (2009) Políticas públicas de Seguridad Ciudadana: Innovaciones y desafíos en Seguridad y ciudadanía : nuevos paradigmas, reforma policial y políticas innovadoras / compilado por Gabriel Kessler Buenos Aires : Edhasa

/ BIBLIOGRAFÍA COMPLEMENTARIA

Baratta, Alessandro, (1997) Política Criminal: entre la política de seguridad y la política social. En Delito y Seguridad de los Habitantes, México,D.F.: Editorial Siglo XXI, Programa Sistema Penal Derechos

Baratta, Alessandro, (2004) Criminología y Sistema penal, Editorial B de F, Montevideo

Binder, Alberto (2009) “El control de la criminalidad en una sociedad democrática. Ideas para una discusión conceptual”. En: KESSLER, Gabriel (comp.) Seguridad y ciudadanía. Edhasa, Bs. As.

Mena, F. C. (2009). Prevención:¿ una propuesta “ex ante” al delito?. URVIO: Revista Latinoamericana de Estudios de Seguridad, (6), 7-14.

Consejo Interamericano de Derechos Humanos (2009) Informe sobre seguridad ciudadana y derechos humanos. OEA documentos oficiales

GARLAND, “La cultura del control” (2005), Ed. Gedisa, Barcelona

Otamendi, A. (2015). Introducción.¿ De qué seguridad democrática hablamos a nivel local?. Cartografías del Sur. Revista de Ciencias, Artes y Tecnología, (2), 55-62.

Sain Marcelo (2009 a) Comentario a “Políticas públicas de Seguridad Ciudadana: Innovaciones y desafíos” compilado por Gabriel Kessler Buenos Aires : Edhasa

Sain Marcelo (2009b) La reforma policial en América Latina. Una mirada crítica desde el progresismo. Seminario Internacional “Reforma policial, ciudadanía y democracia” Bogotá.

Sain, Marcelo (2010) “La policía en las ciencias sociales. Ensayo sobre los obstáculos epistemológicos para el estudio de la institución policial en el campo de las ciencias sociales” En Sirimarcó, Mariana (coord.) Estudiar la policía. La mirada de las ciencias sociales sobre la institución policial. Buenos Aires: Teseo

Selmini, R. (2009). La prevención: estrategias, modelos y definiciones en el contexto europeo. URVIO: Revista Latinoamericana de Estudios de Seguridad, (6), 41-57.

Sozzo, Máximo (1999) ¿Hacia la Superación de la Táctica de la Sospecha? Notas sobre Prevención del Delito e Institución Policial, en: CELS/CET: Detenciones, Facultades y Prácticas Policiales en la Ciudad de Buenos Aires. Buenos Aires

Sozzo, Máximo (2005) Policía, Violencia, democracia. Ensayos sociológicos. Universidad Nacional del Litoral. Santa Fe.

Sozzo, Máximo (2008) Inseguridad, prevención y policía, Quito, Flacso

Wacquant, Loïc (2010) Castigar a los pobres: El gobierno neoliberal de la inseguridad social. Gedisa, Madrid

Young, Jock (2015) La imaginación criminológica. Ed Marcial Pons, Madrid

Zaffaroni, Eugenio Raul (1988) Criminología, aproximación desde un margen. Editorial Temis, Bogotá



4

MÓDULO
/guía teórica

PLANIFICACIÓN DE PROYECTOS EN SEGURIDAD CIUDADANA

Responsable:
MGTER. MARIANA FOGLIA

/ LAS ETAPAS DE LA CONSTRUCCIÓN DE UNA ESTRATEGIA DE SEGURIDAD LOCAL¹

Antes de adentrarnos en el camino a recorrer para trazar una política de seguridad desde el plano local cabe primero definirla. Siguiendo a Saín una política de seguridad es:

“un conjunto de intervenciones públicas llevadas a cabo por diferentes actores estatales y sociales –públicos o privados– a los efectos específicos de abordar y resolver aquellos riesgos y conflictos (concretos o previsibles) de carácter violento y/o delictivo que lesionen los derechos y libertades de las personas en un determinado ámbito espacio-temporal. Se trata, pues, de una política de gestión de determinada conflictividad social, esto es, de aquella conflictividad que se manifiesta en hechos de violencia o en acciones delictivas...” (Saín, 2009).

Para conducir una política de seguridad debemos elaborar una estrategia, es decir:

- Un instrumento para planificar la reducción de la criminalidad y la conflictividad, tanto en su dimensión objetiva como subjetiva.
- Un medio para convocar a la sociedad civil, a los agentes de base comunitaria y a las organizaciones públicas y privadas a trabajar en red en pos de una ciudad más segura.
- Un método para organizar la coordinación, gestión e implementación de las iniciativas de prevención del delito en un plan de acción que detalle los ejes y tareas prioritarios en función de las amenazas más críticas.

En la siguiente imagen se sintetizan los pasos a cumplimentar en cada una de las etapas de elaboración de la estrategia sobre la base de los aportes de las guías y manuales elaborados por organismos internacionales especializados, como ONU- HÁBITAT, PNUD, el Centro Internacional para la Prevención de la Criminalidad y el Foro Europeo para la Seguridad Urbana, entre otros. Estos organismos han desarrollado, en los últimos años, una vasta literatura para orientar a los gobiernos locales en el desafío de gobernar la seguridad urbana.

¹ El presente texto – con algunas modificaciones- integra el siguiente trabajo de la autora. Foglia, Mariana(2019). “Guía Local para la prevención del delito y las violencias. Conceptos, herramientas y estrategias para equipos municipales”. Ministerio de Seguridad. Comisión Metropolitana de Seguridad Ciudadana - Consejo de Coordinación de Políticas Públicas para el Área Metropolitana (UNICIPIO)

/ ETAPAS Y PASOS PARA ELABORAR LA ESTRATEGIA

0. Fase preparatoria

•Pasos:

1. Explicitar la visión inicial.
2. Identificar un coordinador y formar un equipo técnico.
3. Movilizar apoyo y establecer asociaciones.
4. Comunicar la política local de prevención.

Resultado esperado: identificación de una visión compartida entre los socios de la estrategia

1. Diagnóstico participativo

•Pasos:

1. Conformar el grupo guía (participación multisectorial).
2. Diseñar la estructura del diagnóstico, su alcance e indicadores.
3. Implementar el diagnóstico: relevar los datos.
4. Analizar los resultados, escribir el informe y devolver la información a la comunidad.

•**Resultado esperado:** conocimiento de los problemas de seguridad ciudadana del municipio.

2. Planificación de la estrategia

•Pasos:

1. Priorizar los problemas más críticos y consensuar los ejes estratégicos del plan.
2. Conformar grupos de trabajo.
3. Formular el plan de acción determinando enfoque, metas, objetivos, actividades, responsables, plazos, etc.
4. Realizar la presentación pública y difusión

•**Resultado esperado:** priorización de las problemáticas de seguridad del territorio en un plan de acción

3. Implementación de la estrategia

•Pasos:

1. Seleccionar los proyectos prioritarios a implementar.
2. Realizar las actividades planificadas.

•**Resultado esperado:** Ejecución de la estrategia o plan de acción

Fuente: Elaboración propia en base a ONU HÁBITAT-UAH, 2009

/ ETAPA PREPARATORIA. IDENTIFICACIÓN DE LA «VISIÓN»

El inicio de una estrategia de seguridad local debe centrarse en el establecimiento de una visión, es decir, el enfoque que orientará la política de seguridad de la ciudad y sobre la cual se cohesionará el compromiso de todos los actores involucrados.

La visión puede ser creada por el líder o por una persona creativa, ser el resultado de un trabajo colectivo o de la convergencia de ideas diversas. Sin embargo, ésta debe poder transmitirse de manera fácil y clara, ser comprensible por todos y en distintos niveles de complejidad, ser adaptable a las distintas realidades de una ciudad y ser adecuada para distintos actores (ONU HÁBITAT-UAH, 2009).

A continuación se identifican los principales pasos e interrogantes que deben orientar la construcción de dicha visión.

/ PREGUNTAS ORIENTADORAS PARA ALCANZAR LOS PASOS DE ESTA ETAPA:

/ 1. Explicitar la visión inicial

- ¿Qué ciudad queremos en materia de seguridad para el presente y el futuro?
- ¿Cuál es el modelo de desarrollo local en el que se debe insertar dicha estrategia?
- ¿Cuáles son nuestros elementos identitarios y qué rol juega la seguridad en su construcción?
- ¿Cuál es la visión del líder/intendente sobre la seguridad en la ciudad? ¿Coincide con la visión de los demás actores?
- ¿Cómo vamos a visibilizar la visión compartida? ¿Mediante un lema, un documento, una campaña u otra acción que permita impulsar el proceso?

/ 2. Identificar un coordinador y formar un equipo técnico

- ¿Cuenta el municipio con alguien que tenga un perfil técnico y legitimidad política para llevar a cabo las tareas de coordinación de una estrategia de seguridad local?
- ¿Cuenta dicha persona con conocimientos específicos en materia de seguridad y capacidad para conducir el proceso de planificación, dialogar con los actores intervinientes trabajando en equipo y lidiando con la complejidad de las intervenciones urbanas que implica esta política?
- En caso de no contar con este perfil entre el personal municipal, ¿a quién podemos convocar para esta tarea?
- ¿Cuál es el equipo técnico que acompañará al coordinador en la implementación de un enfoque territorial integrado de la seguridad? ¿Son personas comprometidas con la visión, con una formación profesional
- multidisciplinaria, con el manejo de los dispositivos locales de seguridad, con capacidad para conducir a los participantes, conocimiento de la problemática y alternativas para la prevención?
- ¿Es necesario brindar capacitación al coordinador y su equipo técnico? ¿En qué temáticas?
- ¿Cuál va a ser la dependencia orgánica del coordinador y su equipo?, ¿del intendente o de alguna secretaría en particular? ¿Qué prioridad tendrá la estrategia en la agenda gubernamental?

/ 3. Movilizar apoyo y establecer asociaciones

- ¿Qué áreas municipales son afines a la política de prevención y deberán ser convocadas a participar de la estrategia? ¿Qué rol debe cumplir cada área?
- ¿Qué actores sociales, comunitarios, culturales, económicos o políticos deben ser convocados al diálogo sobre la estrategia de seguridad? ¿Qué asociaciones locales se ven afectadas por el delito y trabajan sobre la problemática o pueden influir sobre ella?
- ¿Cómo se establecerá el vínculo de coordinación con las autoridades a nivel metropolitano, provincial y nacional respecto de las políticas y recursos para apoyar la estrategia de prevención?
- ¿Cómo va a ser y qué va a significar la participación en el proceso de todos estos actores internos y externos al municipio? ¿Se nucleará la participación de cada uno de ellos en una instancia intersectorial como un comité local de seguridad?

/ 4. Comunicar la política local de prevención

- ¿Cómo se comunicará a la población la política de seguridad, sus objetivos, actores y metas? ¿Qué estrategia se ideará para generar apropiación por parte de la comunidad del proceso que se inicia?

Fuente: Elaboración propia en base a ONU-HÁBITAT UAH. 2009.

Responder a cada uno de estos interrogantes es el primer paso para arrancar una estrategia de seguridad desde una definición colectiva del «hacia dónde vamos», con qué equipo y bajo qué objetivos orientadores. Resultará importante en esta etapa preliminar la conformación de un espacio institucional que facilite la coordinación de todos los actores institucionales y comunitarios. Ya sea un Consejo de Seguridad Local, o el nombre específico que adquiera, debe asegurar la proyección a largo plazo de las medidas que se diseñen y ser representativa de todos los sectores: desde las entidades tradicionales de seguridad y justicia, las áreas de gobierno vinculadas a la prevención de la violencia (instituciones de salud, educación y desarrollo social, entre otras) a los actores representantes de la sociedad civil. Tal espacio interinstitucional debe ser a su vez fuente de legitimidad y validación ante la comunidad así como de compromiso y evidencia en la respuesta a los desafíos cada vez más complejos de la seguridad ciudadana.

/ PRIMERA ETAPA. EL DIAGNÓSTICO PARTICIPATIVO

Conocer la dinámica del delito y la violencia mediante la construcción colectiva de un diagnóstico municipal permitirá generar información para la toma de decisiones. Esta información se plasmará en la formulación de las prioridades y estrategias en los planes de acción. Puede ser, además, una buena oportunidad para formalizar canales de intercambio de datos entre los distintos actores a fin de obtener supermanente actualización. De entre los diversos tipos de diagnóstico que pueden realizarse de acuerdo con las técnicas, metodología y tipo de actores intervinientes (exploratorio, institucional, de expertos, etc.) los diagnósticos participativos son la mejor opción en el campo de la seguridad ciudadana. Como destaca ONU-HÁBITAT (2009), «aquellos que participan en el diagnóstico son más propensos a usar los resultados». El diagnóstico es el momento en el que se identifica, estudia y analizan los problemas, necesidades, prioridades y características del territorio sobre el cual se va a intervenir mediante una lectura colectiva de la realidad que le da su carácter participativo. Dicha herramienta deberá permitirnos conocer no sólo la dinámica delictual de la ciudad sino también los factores socioeconómicos y el contexto político e institucional más amplio en el cual surgen los problemas asociados con la conflictividad. De acuerdo con el Foro Europeo para la Seguridad Urbana(2007) el diagnóstico o «auditoría de seguridad» a escala de la ciudad consiste en:

- Definir el contexto con una presentación general de la demografía, la economía y otras características de la ciudad, comparando además estos datos a escala regional o nacional.
- Analizar la criminalidad, la violencia y los problemas conexos, como desórdenes e incivildades, en particular la escala, las tendencias, el reparto y el impacto de los incidentes
- Establecer un perfil de las víctimas y de los delincuentes, en particular el sexo, la edad y el perfil etnocultural y socioeconómico de aquellos grupos.
- Estudiar los modelos de factores de riesgo capaces de contribuir a la ocurrencia de la criminalidad.
- Valorar la eficacia de los proyectos y servicios (salud, vivienda, ayuda social y educación) en relación con la prevención
- Valorar el entorno político e institucional con el fin de identificar las oportunidades de desarrollo de acciones preventivas
- Identificar las oportunidades, los puntos fuertes y el potencial del barrio, en especial el capital social, el de la sociedad civil y los proyectos existentes en los cuales podrá apoyarse la futura estrategia.

/ PASOS PARA LA ELABORACIÓN DEL DIAGNÓSTICO

Ahora bien, ¿qué información necesitamos? Los datos para la elaboración del diagnóstico se pueden dividir en cuatro grandes categorías (PNUD, 2015):

- Estadísticas oficiales de violencia y criminalidad.
- Datos de victimización, percepción de inseguridad y confianza en las instituciones.
- Proyectos o programas de prevención y reducción de la violencia y el delito.
- Recursos humanos, técnicos y tecnológicos disponibles en las instituciones relacionadas con la seguridad ciudadana.

Con relación a las dos primeras categorías de información, cabe recordar (como se profundizó en el Módulo II) que la inseguridad tiene dos dimensiones: una objetiva y otra subjetiva.

La inseguridad objetiva incluye los hechos delictivos producidos en un espacio determinado y una de sus fuentes de información son las estadísticas policiales y judiciales que conforman la denominada «cifra blanca de la criminalidad» a partir de las denuncias o por las actuaciones de oficio de la justicia.

Sin embargo, hay delitos que no se denuncian, pero que ocurrieron efectivamente, y no forman parte de los registros oficiales. Varios factores determinan que una persona denuncie o no un hecho delictivo: el tipo de delito, el perfil de la víctima, la expectativa sobre resultado de la denuncia, la confianza en las instituciones, etc. Incluso hay delitos que se denuncian más, sin que esto quiera decir que ocurran con mayor frecuencia que otros. Se trata de la «cifra negra» del delito y semi de a través de encuestas de victimización.

Las encuestas de victimización:

“contienen información cuantificada sobre comportamientos efectivamente producidos en la vida social, generadas a partir de encuestas realizadas en domicilios particulares a ciudadanos –por lo general mayores de 15o16 años– sobre sus propias experiencias de victimización y las de su familia en un cierto período de tiempo, constituyendo verdaderas herramientas para producir información cuantificada sobre la cifra negra de la criminalidad, tratando de ilustrar de mejor manera que las estadísticas oficiales la criminalidad real” (Sozzo y Montero, 2015, p. 3).

Tener en cuenta las limitaciones de las estadísticas oficiales como fuente de información es indispensable si se pretende conocer la dimensión objetiva en un territorio determinado.

Sin embargo, cabe aclarar que, al igual que las estadísticas policiales y judiciales, las encuestas de victimización también tienen ciertas limitaciones. Ello en tanto indagan sobre ciertos delitos contra la propiedad (vivienda, auto, robo con arma, etcétera) y desatienden otros, como los de cuello blanco, homicidios o lesiones culposas por delitos de tránsito, fraude fiscal, crimen organizado, narcotráfico o trata de personas. Además, se trata de un instrumento que no registra la victimización de menores de edad, en tanto la edad mínima del informante debe ser 16 años.

Por su parte, tan importante como medir la dimensión objetiva del delito es conocer el temor que genera en la percepción y las demandas de la ciudadanía y cómo ello afecta su conducta y su calidad de vida. Para poder determinar este grado de inseguridad subjetiva se añaden a los cuestionarios de las Encuestas de Victimización preguntas específicas vinculadas con la percepción del delito, por ello se suelen denominar «encuestas de victimización y percepción del delito». En el siguiente cuadro se sintetizan los principales insumos de información para la recolección de datos en relación con la información delictual, aclarando las limitaciones de cada fuente.

/ Instrumentos de medida del delito

Instrumento de medida	Fuentes	Definición	Utilidad de registro	Limitaciones	Indicadores
Encuestas de victimización	Víctimas	Todas las relaciones delictivas de las que son conscientes víctimas y agresores	Registra mediante encuesta o formulario estandarizado	<ul style="list-style-type: none"> • Problemas de registro de víctimas menores de edad • Limitaciones para registrar hechos violentos • Dificultades para recoger la delincuencia de cuello blanco 	<ul style="list-style-type: none"> • Índice de victimización • Índice denuncia
Estadística policial	Registros oficiales policiales	Denuncias o hechos en los que intervino la policía	Registra a partir de la escena del crimen o por denuncia	<ul style="list-style-type: none"> • Capacitación del personal para clasificar hechos con criterios claros y uniformes • Poca información complementaria sobre los autores, móviles, causas y resultados de la intervención judicial • Puede contar como delitos hechos que no lo eran (muertes naturales o accidentales) 	<ul style="list-style-type: none"> • Delitos conocidos • Delitos esclarecidos • Intervenciones policiales • Demanda (llamadas) a la policía
Estadística judicial	Registros oficiales del sistema judicial	Denuncias o hechos en los que intervino la justicia	Registra a partir de investigación o sumarios abiertos	<ul style="list-style-type: none"> • Sólo tiene en cuenta hechos que originan apertura de sumario • Su unidad de análisis son los procesos, no los delitos. Un mismo proceso puede involucrar dos o más delitos 	<ul style="list-style-type: none"> • Causas (abiertas) • Resoluciones /sentencia
Estadística judicial-penal	Sistema penitenciario	Delincuencia sentenciada (condenada)	Registra número de personas privadas de libertad	<ul style="list-style-type: none"> • La unidad de análisis son personas privadas de la libertad, no delitos. Un mismo detenido puede ser inculcado por más de un delito. • Subregistro: no todos los hechos delictivos son denunciados, aún menos juzgados y condenados 	<ul style="list-style-type: none"> • Población encarcelada • Población bajo medidas penales alternativas

Fuente: elaboración propia sobre la base de Murriá y González (2009) y PNUD (2009)

/ Fuentes Nacionales

SISTEMA NACIONAL DE ESTADÍSTICAS SOBRE EJECUCIÓN DE LA PENA (SNEEP)	
Instrumento	Información recopilada en el censo realizado en cada establecimiento penitenciario de la República Argentina sobre el total de la población detenida al día 31 de diciembre de cada año
Objetivo	Conocimiento de la ejecución penal en sentido amplio: ejecución de las penas privativas de la libertad y de las medidas de seguridad y sanciones contravencionales que impliquen la privación de la libertad
Organismo	Ministerio de Justicia y Derechos Humanos de la Nación
Detalle	La unidad de análisis son las personas privadas de su libertad alojadas en las cárceles del país
SISTEMA NACIONAL DE INFORMACIÓN CRIMINAL (SNIC)	
Instrumento	El SNIC es el sistema único de registración de hechos delictuales y víctimas en todo el territorio nacional
Objetivo	<ul style="list-style-type: none"> • Producir información estadística criminal de utilidad para todo el territorio nacional • Avanzar en la estandarización de la información delictual para hacerla comparable a nivel nacional e internacional
Organismo	Ministerio de Seguridad de la Nación
Detalle	El SNIC se nutre de: los registros administrativos (actas de intervención policial o denuncias) de las policías de las 23 provincias y de la Ciudad Autónoma de Buenos Aires, los ministerios públicos fiscales –en algunas jurisdicciones– y las cuatro fuerzas federales (Policía Federal, Gendarmería Nacional, Prefectura Naval y Policía de Seguridad Aeroportuaria). Se encuentra disponible el informe correspondiente a los datos 2019.
Fuente	https://estadisticascriminales.minseg.gob.ar/

Esta información cuantitativa debe ser complementada con otros instrumentos cualitativos que indiquen el estado de situación del miedo y el delito en las ciudades. Esto permitirá, a su vez, conocer las propuestas de la comunidad para que el diagnóstico no pierda de vista su carácter participativo. Para ello será útil llevar a cabo instancias de participación ciudadana. El equipo técnico puede convocar a la comunidad (ya sea a través de sus instituciones, juntas vecinales, etc.) a participar en la elaboración de instrumentos de suma importancia para complementar la información estadística, especialmente cuando no haya disponible una encuesta de victimización y percepción del delito actualizada. Estos instrumentos son por ejemplo:

- **Mapas de temor.** Se construyen de manera participativa con representantes de la comunidad, a quienes se convoca a identificar en un mapa los puntos donde la población se siente más atemorizada o expuesta a ser víctima. Es recomendable realizarlo con grupos más propensos a ser victimizados, como mujeres o adolescentes.
- **Mapas de victimización.** Al igual que en el caso anterior, se puede pedir a los participantes en el taller que señalen los lugares específicos donde ha sido víctima de un delito en los últimos 12 meses. Permite localizar las zonas más calientes y los tipos de delitos concentrados en determinado espacio geográfico de la ciudad.
- **Marcha exploratoria.** Consiste en reunir a un grupo de personas (alrededor de 10), mediante una selección representativa, que hará un recorrido por los lugares de mayor peligro y victimización o temor, según su percepción. Una vez identificadas estas zonas, son recorridas durante diversos momentos del día o en jornadas distintas (días laborales, fines de semana, etc.) y se verifica con el grupo la validez de su percepción. Después se establece un mapa de los lugares efectivamente peligrosos y se debate junto con las autoridades posibles soluciones (ONU-HÁBITAT, 2009).

- Talleres locales con mujeres. Es imprescindible incorporar en el diagnóstico una descripción de las demandas de grupos vulnerables específicos, como el de las mujeres. La realización de talleres y marchas exploratorias con vecinas permite desarrollar mapas de georeferenciación en los que se señala, para ser tenidos en cuenta a la hora de la planificación de acciones, aquellos lugares públicos donde se sientan o perciban más inseguras.

2. Análisis de las capacidades institucionales. Otro paso fundamental para el diagnóstico es conocer los recursos institucionales para dar respuesta a la problemática. Como se introdujo en el Módulo I, la «capacidad estatal» es definida como la habilidad para formular e implementar políticas. En otras palabras, se trata de la «aptitud de las instancias de gobierno para gestionar –a través de políticas públicas– problemas socialmente problematizados y con un alto valor social, asignando diversos tipos de recursos dadas ciertas restricciones»².

CAPACIDADES ADMINISTRATIVAS	
SUBVARIABLES	INDICADORES
Estructura organizativa y RR. HH.	<ul style="list-style-type: none"> • Estructura orgánica y asignación de funciones • Cantidad de personal asignado • Formación/capacitación de los recursos humanos
Recursos económicos, logísticos y tecnológicos	<ul style="list-style-type: none"> • Asignación presupuestaria específica • Móviles disponibles • Cámaras de seguridad instaladas • Botones antipánico, alarmas comunitarias • Otros
Mecanismos internos de gestión de la seguridad municipal	<ul style="list-style-type: none"> • Existencia de diagnósticos de seguridad previos • Planes, programas y proyectos existentes • Programas vinculados con la prevención del delito por área de intervención • Instancias de articulación intramunicipal
CAPACIDADES POLÍTICAS	
Mecanismos de gestión y articulación con otras instancias de gobierno	<ul style="list-style-type: none"> • Instancias de coordinación interjurisdiccional municipio-provincia y programas en materia de seguridad • Instancias de coordinación interjurisdiccional municipio-nación y programas de seguridad
Mecanismos de articulación multiactoral público-sociedad	<ul style="list-style-type: none"> • Instancias de participación ciudadana y articulación con medios de comunicación; organizaciones de la sociedad civil; empresas, etc.

Fuente: elaboración propia.

² Definición propia tomando en cuenta los conceptos de Migdal (1998), Bertranou (2012) y Repetto(2003).

Dichas capacidades comprenden tanto los factores organizativos y los mecanismos burocráticos internos para alcanzar ciertos objetivos (capacidades administrativas) como los vínculos y las relaciones con otros actores gubernamentales y de la sociedad civil (capacidad política). Comprender dicha información nos permitirá identificar espacios de coordinación interinstitucional existentes, proyectos en marcha, recursos humanos y logísticos disponibles, su funcionalidad, carencias y potencialidades de cara a la posterior priorización y planificación de la estrategia de seguridad.

3. Sistematizar y analizar la información. Luego de la recopilación de la información, se debe proceder a sistematizarla para una mejor lectura y comprensión. Es importante que al analizar la información se identifiquen los principales problemas o amenazas para la seguridad y la convivencia en el municipio, esto permite reconocer cuáles son los principales factores de riesgo y protección. El informe resultante permitirá elaborar la línea de base, es decir, el punto de partida de la intervención, que nos permitirá comparar y verificar los cambios que se vayan produciendo a partir de ese estado de situación inicial.

4. Compartir los resultados con la comunidad. «El desarrollo de un diagnóstico participativo no sería tal si, una vez recopilados, analizados y sistematizados los datos, estos no se comunican a las personas que han participado en su elaboración, y a la ciudadanía en general» (PNUD, 2015, p. 13). Por ello la fase final del diagnóstico implica la realización de un evento público en el que se formalice la publicación del informe de diagnóstico y se permita a la población interesada acceder a él.

/ ¿Qué es un indicador?

«Un indicador es un estimado de medición que permite contestar a la pregunta ¿qué tanto se ha avanzado, o si ha existido progreso alguno hacia la consecución de un objetivo concreto?» (Ednayotros, 2010,p.7). La elaboración de indicadores y su uso permite traducir, simplificar y ordenar la información sobre los problemas de inseguridad en un municipio. No sólo los usaremos en el diagnóstico y para elaborar la línea de base, sino también a la hora de monitorear las intervenciones que se diseñaron, los resultados y su impacto. Se verá con mayor detenimiento en el Módulo 5.

/ ¿Qué es una línea de base?

El estudio de línea de base es una «investigación aplicada, realizada con la finalidad de describir la situación inicial de la población objetivo de un proyecto, así como del contexto pertinente, a los efectos de que esta información pueda compararse con mediciones posteriores y de esta manera evaluar objetivamente la magnitud de los cambios logrados en virtud de la implementación de un proyecto» (Medianero, 2014). Está compuesta por los indicadores que miden cada situación incluida en el diagnóstico de seguridad y es un insumo clave tanto para el monitoreo como para la evaluación. Este estudio sirve para comparar la evolución, satisfactoria o no, de las medidas implementadas.

/ SEGUNDA ETAPA. PLANIFICACIÓN DE LA ESTRATEGIA

Una vez que hemos elaborado el diagnóstico debemos idear una estrategia que permita resolver los desafíos identificados. A continuación se realiza una síntesis de los principales pasos para la planificación de una estrategia participativa de seguridad ciudadana de acuerdo con el modelo de ONU-HÁBITAT (2009).

Pero antes cabe destacar la importancia de relevar políticas basadas en evidencia científica a modo de indagar experiencias sobre qué funciona y que no funciona en materia de estrategias de seguridad. Como hemos introducido en el Módulo I, en los últimos años ha proliferado un marcado interés de la academia, el sector público y organismos internacionales especializados por sistematizar e intercambiar experiencias y perspectivas, generando una valiosa fuente de aprendizaje e inspiración para los ejecutores de las iniciativas vinculadas con la prevención del delito. Hacer una buena revisión de estos programas resulta crucial como paso preliminar a la implementación de cualquier política de seguridad.



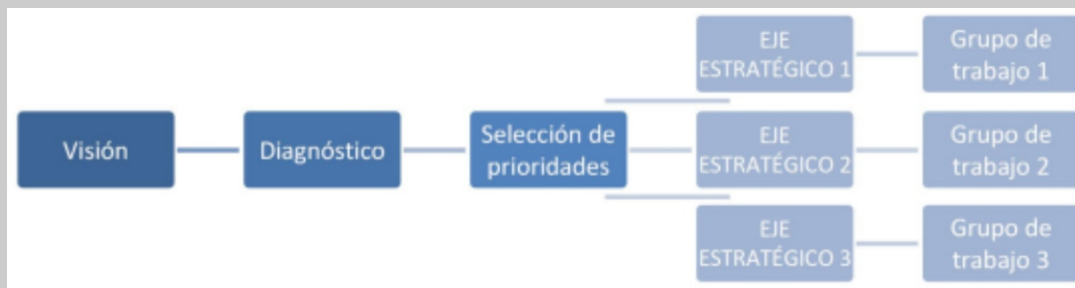
Los invitamos a leer el Texto 3 donde encontrarán intervenciones efectivas, buenas prácticas e innovaciones para ser tenidas en cuenta en la implementación del plan municipal de prevención de la violencia.

/ PASOS PARA FORMULAR LA ESTRATEGIA

1. Priorización en ejes estratégicos. Tras el diagnóstico, como resultado se obtiene un conocimiento pormenorizado sobre los problemas relativos a la inseguridad y a la convivencia que experimenta la ciudad, dónde se concentra el delito, qué percepciones genera, etc. Es necesario que el equipo técnico luego proceda a definir los «ejes prioritarios» sobre los cuales se asentará la estrategia de seguridad en función de las problemáticas encontradas y los consensos adquiridos. Un eje prioritario es una línea de acción sobre aquellas amenazas que sean más críticas y que, por lo tanto, requieran de una atención preferencial y que se canalicen esfuerzos y recursos. Para ello, a la hora de jerarquizar conviene que las prioridades se adecuen a los siguientes criterios:

- Que sean relevantes y apropiadas en términos de la información generada en el diagnóstico
- Que sean realistas (escoger problemas en donde los socios puedan tener algún impacto o resultado, de acuerdo a sus recursos y capacidades)
- Que sean consensuadas y apoyadas por la mayoría
- Que tengan una probabilidad razonable de éxito y que sugieran una buena relación costo-beneficio (ONU-HÁBITAT, 2009).

2. Conformar grupos de trabajo. Una vez definidos los ejes estratégicos es momento de desarrollar las metas de cada uno de ellos para delinear los planes de acción. Conviene utilizar nuevamente una metodología participativa, a través de mesas de trabajo especializadas por tema, con un coordinador para cada una de ellas y conformadas por representantes de diferentes ámbitos que respondan a la especificidad de cada eje estratégico y estén en relación directa y permanente con el territorio: gestores locales, académicos, líderes comunitarios, responsables de ONG y otras organizaciones civiles y comunitarias, empresas privadas, etc.



El resultado de las distintas mesas de trabajo debe ser la descripción de cada eje estratégico. Esta descripción debe incluir:

- Descripción
- Objetivos
- Posibles actividades
- Metas
- Actores responsables
- Insumos requeridos
- Plazos
- Presupuesto

3. Formular el plan de acción. En función de los resultados de cada mesa de trabajo especializada, el equipo técnico debe encargarse de redactar el plan de seguridad ciudadana recogiendo todos los insumos y consensos alcanzados e integrando cada uno de los proyectos para ser implementados en el territorio. Los proyectos son esquemas concretos y operativos que deben estar íntimamente relacionados con la integralidad del plan, hacen posible pasar de la idea a la realidad, de la decisión a la acción. Un elemento característico de los proyectos es su concreción y auto limitación, tanto en recursos como en tiempo. Deben ser lo suficientemente flexibles como para ser adaptados a los posibles cambios del entorno o las circunstancias y, al mismo tiempo, ser sostenibles en el tiempo. El producto de esta etapa será un plan de acción en el que se identifique claramente qué hará cada participante, cuándo, cómo y con qué frecuencia, es decir, una estrategia con objetivos, metas y actividades concretas. De acuerdo con el PNUD (2015), un proyecto de seguridad ciudadana debe incluir:

- Identificación del proyecto (nombre, localización y duración).
- Descripción del problema y justificación.
- Objetivo general que se desea alcanzar .
- Objetivos específicos (los resultados que se espera conseguir con su implementación).
- Actividades que será necesario desarrollar para conseguir los objetivos específicos.
- Beneficiarios del proyecto.
- Indicadores de seguimiento que servirán para supervisar el alcance del proyecto.
- Cronograma de implementación/plazos.
- Plan de comunicación del proyecto, alineado con la estrategia de comunicación y difusión del plan.
- Plan de monitoreo continuado y evaluación del proyecto.
- Presupuesto necesario para implementar las acciones descritas en el proyecto y fuente de financiación.

A la hora de elaborar políticas de prevención y seleccionar los ejes estratégicos se debe tener especial atención en los grupos y sectores poblacionales más vulnerables. Existe evidencia empírica acerca de que los programas muy amplios no tienen resultados efectivos. Por el contrario, es fundamental la focalización espacial, poblacional y temática a partir de una correcta identificación de los factores de riesgo en la etapa de diagnóstico.



Los autores Laura Patrella y Franz Vanderschueren detallan en la página 227 del texto de la bibliografía "Ciudad y Violencia" aspectos a considerar para la elaboración de políticas de prevención focalizadas. Los invitamos a leerlo y diferenciar una buena práctica de una.

Igualmente importante será en esta fase no perder de vista la necesidad de que la estrategia sea equilibrada, es decir, conciliar las necesidades inmediatas o de corto plazo con aquellas medidas que requieren mayor tiempo de maduración, como las intervenciones de prevención social.

4. Presentación pública y difusión. Con el plan final ya elaborado y consensuado, el siguiente paso es su difusión, por ejemplo, a través de un evento de alto perfil en el que es fundamental el rol del intendente para brindar legitimidad pública a la estrategia y afianzar los compromisos asumidos por todos los actores participantes ante la comunidad.

/ TERCERA ETAPA. IMPLEMENTACIÓN

Llegados a esta fase es momento de seleccionar, dentro del plan de acción de la etapa anterior, el orden de implementación de los proyectos priorizados de acuerdo con los siguientes criterios:

- Ser una iniciativa intersectorial
- Incidir sobre las principales amenazas detectadas
- Generar resultados en un corto y mediano plazo
- Focalizar las acciones en aquellos lugares del territorio donde el nivel de inseguridad sea más elevado
- Atender a las necesidades de seguridad de la diversidad poblacional que compone el municipio: mujeres, jóvenes, etc. (PNUD, 2015)

/ CUARTA ETAPA. MONITOREO Y EVALUACIÓN

Más que una última etapa en la formulación y ejecución de un plan de seguridad, se trata de una fase transversal a todo el proceso, que permite una continua retroalimentación y optimización del impacto que se quiere alcanzar con la implementación de un plan de seguridad ciudadana. De acuerdo con el PNUD(2010):

- El monitoreo es el seguimiento sistemático y periódico de la ejecución de las actividades planificadas. Permite verificar si se están cumpliendo los objetivos y las acciones planteadas en la estrategia para poder efectuar los ajustes necesarios durante su implementación.
- La evaluación es un proceso que se utiliza para medir, analizar y valorar las consecuencias de cada intervención con el fin de corroborar si los resultados obtenidos se corresponden con las metas trazadas.

A continuación se detallan las principales características y diferencias entre ambos procesos.

/ MONITOREO

/ EVALUACIÓN

/ ¿Quiénes?

El equipo técnico, junto con el comité o comisión local que se haya conformado, realiza el seguimiento de la implementación de las acciones.

Conviene que sea realizada por una entidad externa, a fin de garantizar que su resultado sea lo más objetivo posible

/ ¿Qué?

Seguimiento sistemático y periódico de la ejecución de las actividades incluidas en el plan de seguridad ciudadana.

Evaluación sistemática del grado en que se alcanzaron los objetivos y metas programadas en el plan de seguridad ciudadana.

/ ¿Cuándo?

El monitoreo se ejecuta a lo largo de todo del proceso de implementación del plan.

Dependiendo del tipo de evaluación, puede llevarse a cabo:

- Ex ante: a fin de identificar sus probables efectos futuros
- Término medio: durante la fase de ejecución de los proyectos para mejorar el desempeño
- Final: para determinar en qué medida se produjeron los efectos previstos
- Ex post: se realiza como mínimo dos años después de finalizada la intervención para estudiar su impacto y sostenibilidad.

/ ¿Para qué?

- Mejorar la eficiencia y efectividad de un proyecto o intervención
- Verificar el cumplimiento de los objetivos planteados y de las acciones planificadas
- Evaluar si la capacidad de trabajo es suficiente y adecuada
 - Identificar las dificultades experimentadas durante la ejecución
- Analizar la coordinación y relación entre los diversos actores
 - Evaluar la satisfacción de los actores

- Emitir juicios sobre el mérito y el valor del programa evaluado
- Retroalimentación o mejora de los proyectos o acciones ejecutadas o en ejecución
- Aprovechamiento de las experiencias del pasado para actividades futuras- Rendición de cuentas hacia los financiadores, la opinión pública y todos aquellos implicados en el proceso

/ ¿Cómo?

- Observaciones participantes
- Observaciones no participantes
 - Libro de registros
 - Registros audiovisuales
- Otros registros: libros de asistencia u otro tipo de evidencia que permita constatar que se llevó a cabo la actividad

- Técnicas cuantitativas: encuestas, medición directa, censo, análisis económico-financiero
 - Técnicas cualitativas: observación estructurada, entrevista en profundidad o semi estructuradas, grupos de discusión, análisis documental
 - Técnicas participativas: análisis de acontecimientos críticos, ranking de riqueza o bienestar, matrices de clasificación y puntuación, diagramas de Venn

Fuente: Elaboración propia sobre la base de PNUD (2015) y Valdivia (2012).

/ REFLEXIONES FINALES

- El proceso de elaboración de una estrategia de seguridad integral y participativa nunca es lineal ni estático, sino una construcción colectiva, abierta y continua, que debe estar sujeta a cambios y nuevas introducciones conforme con la dinámica del territorio.
- Es importante partir de un buen diagnóstico, en tanto que es la base que guiará el resto de los pasos y sobre la cual se hará una lectura de las principales problemáticas que afectan a la seguridad y convivencia ciudadana en la ciudad.
- Para una misma visión y un mismo diagnóstico pueden existir múltiples acciones a implementar. La clave está en realizar una valoración certera acerca de las prioridades más críticas dentro de los problemas detectados ya partir de ellas diseñar el plan de acción (PNUD, 2015).
- La evaluación de los programas de seguridad es tan importante como el resto de las etapas del proceso. Su implementación no debe ser visualizada como un obstáculo sino como una oportunidad para detectar errores y trazar mejoras sobre la base de las lecciones aprendidas

/ REFERENCIAS BIBLIOGRÁFICAS

Foglia, Mariana (2019). “Guía Local para la prevención del delito y las violencias. Conceptos, herramientas y estrategias para equipos municipales”. Ministerio de Seguridad. Comisión Metropolitana de Seguridad Ciudadana - Consejo de Coordinación de Políticas Públicas para el Área Metropolitana (UNICIPIO).

Foro Europeo para la Seguridad Urbana (2007). Guía sobre las Auditorías locales de seguridad. Síntesis de la práctica internacional. París: FESU.

Murrià, M. Y González, C. (2009). La seguridad ciudadana: instrumentos de análisis. Barcelona: Área de Seguridad, Institut d'Estudis Regionals i Metropolitans de Barcelona, Universitat Autònoma de Barcelona.

ONU-HÁBITAT (2010). Guía para la prevención en barrios. Hacia políticas de cohesión social y seguridad ciudadana. Nairobi: ONU-HÁBITAT.

ONU-HÁBITAT, UAH, ISER (2016). Guía de mediación comunitaria. Nairobi: ONU-HÁBITAT

ONU-HÁBITAT - Universidad Alberto Hurtado (2009). Guía para la Prevención local. Hacia políticas de cohesión social y seguridad ciudadana. Nairobi: ONU-HÁBITAT.

PNUD (2015). “Serie de Guías de Gestión Local de la Seguridad Ciudadana y Construcción de paz”. Disponible en:

www.pa.undp.org/content/panama/es/home/library/democratic_governance/guias_seguridad_convivencia_ciudadana.html

PREVENIR (Programa Regional de Prevención de la Violencia Juvenil en Centroamérica). Caja de herramientas para la cooperación intersectorial en prevención de la violencia a nivel local. Disponible en <http://www.alternativasca.com/cajadeherramientas/>

SAIN, Marcelo (2009). La reforma policial en América Latina, una mirada crítica desde el progresismo. Buenos Aires: Nueva Sociedad. Valdivia, Claudio (2012). “Seguridad Ciudadana, una tarea de todos. Un Manual para la Acción”. Fundación Paz Ciudadana.



5

MÓDULO
/guía teórica

**DATOS E INDICADORES
PARA EL DESARROLLO
DE LA SEGURIDAD
CIUDADANA.**

Responsables:
LIC. PEDRO SORBERA | LIC. DÉBORAH GOLDIN

/ INTRODUCCIÓN

En el marco de la Diplomatura en Políticas de Seguridad Ciudadana para Gobiernos Locales, se ha insistido con cierta transversalidad sobre la importancia de planificar políticas públicas -planes, programas y proyectos- basados en evidencia. En el Módulo 4: “Planificación de Proyectos en Seguridad Ciudadana”, observamos que el relevamiento de Datos y la selección de indicadores son una herramienta necesaria para el Diagnóstico y la Planificación de Políticas de Seguridad Ciudadana, pero también para monitorear la implementación y luego poder evaluar nuestras intervenciones.

En ese marco, las cuestiones claves de la Planificación son: la delimitación correcta del problema público -en este caso el securitario-, clarificar los objetivos de nuestra intervención, y desandar un camino virtuoso de implementación, monitoreo y evaluación. En todo ese proceso se debe organizar, jerarquizar y problematizar los datos que tenemos a disposición y construir los indicadores que van a permitirnos medir los objetivos alcanzados y los efectos producidos.

En este Módulo, nos proponemos dos objetivos: a) Analizar la producción de datos de los sistemas de información sobre cuestiones de seguridad y; b) Fortalecer capacidades de análisis y construcción de indicadores para el desarrollo de políticas de seguridad ciudadana en gobiernos locales.

La estructura de este módulo responde a una serie de preguntas-problema: ¿Cómo se produce información para políticas públicas? ¿Qué es un indicador? ¿Cuál es su utilidad en el marco del proceso de políticas públicas? ¿Cómo se construye un indicador? ¿Cuáles son las fuentes de datos disponibles sobre problemas de seguridad ciudadana en los distintos niveles de gobierno? ¿Cómo se produce dicha información? ¿Cuáles son las potencialidades y limitaciones de las fuentes de datos para planificar, monitorear y evaluar políticas públicas de gobiernos locales?

/ 1. DATOS E INDICADORES. UNA APROXIMACIÓN A LA CUESTIÓN

/ Definición y características de los indicadores

En la planificación de políticas públicas suele confundirse lo que son datos, con información o indicadores sobre una serie de problemas. Por esta razón es sumamente necesario diferenciar estas dos herramientas. Los datos, según Maldonado Gómez y son “unidades de información que incluyen percepciones, números, observaciones, hechos y cifras, pero que, al estar desligadas de un contexto particular, carecen de sentido informativo” (Maldonado Gómez y Sepúlveda Rico, 2014: 11). Los datos, una vez procesados se convierten en información, dicha información implica su organización en indicadores que puedan ser medibles y verificables en función de los objetivos propuestos.

Por ejemplo, un dato sería la cantidad de víctimas fatales en accidentes de tránsito en una provincia durante un año, en cambio un indicador sería la cantidad de víctimas fatales en accidentes de tránsito cada 100 mil habitantes en las diferentes provincias de Argentina durante el plazo de un año. En el primer caso tenemos un dato general, en bruto, sin comparabilidad, y, precisamente por ello, no podemos dimensionar su impacto ni relativizarlo. En el segundo, se ha convertido en una variable de comparación para con otras provincias, que nos permite también observar su evolución en el tiempo, sin verse influenciado por el aumento o no de la población.

Los indicadores son “una expresión cualitativa o cuantitativa observable, que permite describir características, comportamientos o fenómenos de la realidad a través de la evolución de una variable o el

establecimiento de una relación entre variables, la que comparada con períodos anteriores, productos similares o una meta o compromiso, permite evaluar el desempeño y su evolución en el tiempo” (Maldonado Gómez y Sepúlveda Rico, 2014: 13).

La literatura especializada en el campo del análisis de políticas públicas, sostiene que los indicadores deben reunir una serie de condiciones, propiedades o características. Aquí retomaremos lo planteado por Cecchini (2005) sobre las características deseables de los indicadores “inteligentes” que se utilizan para monitorear metas en proyectos y programas públicos:

- **Precisos:** “tienen la capacidad de medir de manera directa, inequívoca y exacta los fenómenos (y sus cambios) para los cuales han sido elegidos”.
- **Mensurables:** “basan su cálculo en datos básicos disponibles, cuya obtención se puede repetir sin dificultad en el futuro”.
- **Relevantes:** Indicadores que son realmente útiles y dan respuestas pertinentes a interrogantes y preocupaciones políticas fundamentales, satisfaciendo las necesidades de los usuarios.
- **Fáciles de interpretar:** indicadores cuyo eventual movimiento en determinada dirección no debe suscitar ambigüedades respecto de la interpretación para las políticas públicas.
- **Fiabiles:** indicadores que arrojan las mismas conclusiones si la medición se realiza en forma repetida o a partir de diversas fuentes (por ejemplo una misma tasa medida al mismo tiempo por una Provincia o por Nación).
- **Oportunos y puntuales:** los indicadores deben generarse con una frecuencia y puntualidad suficientes para permitir la supervisión de las políticas públicas.
- **Económicos:** La utilidad de los indicadores debe ser satisfactoria en relación con el tiempo y el dinero empleados para construirlos y aplicarlos.
- **Accesibles:** refiere a las condiciones en las que los usuarios pueden obtener datos sobre indicadores.
- **Comparables:** Indicadores que permiten las comparaciones entre distintos países, áreas geográficas, grupos socioeconómicos y años.

/ Función de los indicadores

Como ya dijimos, los indicadores son una herramienta fundamental en la Planificación, implementación y evaluación de políticas públicas. Su función y objetivos, según Maldonado Gómez y Sepúlveda Rico (2014), son:

- Generar información útil para mejorar el proceso de toma de decisiones, el proceso de diseño, implementación o evaluación de un plan, programa, etc.
- Monitorear el cumplimiento de acuerdos y compromisos.
- Cuantificar los cambios en una situación que se considera problemática.
- Efectuar seguimiento a los diferentes planes, programas y proyectos que permita tomar los correctivos oportunos y mejorar la eficiencia y eficacia del proceso en general.

¹ Este listado de características sobre indicadores “inteligentes” fue elaborado por Simone Cecchini (2005) para la CEPAL, en un Documento de Trabajo titulado: “Indicadores sociales en América Latina y el Caribe”.

/ Tipologías de indicadores

Es relevante reconocer que existen diferentes formas de clasificar la multiplicidad de indicadores. En este caso utilizaremos las tipologías propuestas en la Guía para Diseño, Construcción e Interpretación de Indicadores del DANE-Colombia (Maldonado Gómez, H., & Sepúlveda Rico, C. E, 2014).

/ Indicadores según tipo de medición

Indicadores según tipo de medición	
Cuantitativos	Cualitativos
<p>Indicadores que son una representación numérica de la realidad; su característica más importante es que, al encontrarse valores diferentes, estos pueden ordenarse de forma ascendente o descendente. (Maldonado Gómez, H., & Sepúlveda Rico, C. E. 2014: 15)</p> <p>Ejemplo: <i>Tasa de robos cada 100 mil habitantes en X lugar.</i></p>	<p>Es otro instrumento que permite tener en cuenta la heterogeneidad, amenazas y oportunidades del entorno organizacional y/o territorial. Además, permiten evaluar, con un enfoque de planeación estratégica, la capacidad de gestión de la dirección y demás niveles de la organización. Su característica principal es que su resultado se refiere a una escala de cualidades. Los indicadores cualitativos pueden ser categóricos (bueno, malo, aceptable, regular), o Binarios (Si/No). (Maldonado Gómez, H., & Sepúlveda Rico, C. E, 2014: 15)</p> <p>Ejemplo: <i>Consideración ciudadana sobre el servicio policial</i></p> <p><i>¿Cómo considera el servicio policial en su cuadrante?</i> <i>Bueno/Aceptable/Regular/Malo</i></p>

Fuente: Cuadro elaborado en base a tipología de indicadores de Maldonado Gómez, H., & Sepúlveda Rico, C. E, 2014 (DANE, Colombia)

Tanto los indicadores cuantitativos como los cualitativos son muy útiles en los diagnósticos de problemas de seguridad. En este sentido, nos permiten elaborar una línea de base para luego poder monitorear nuestras intervenciones mediante un seguimiento de estos indicadores. Con los cuantitativos es posible realizar un estado de la situación delictiva (datos sobre robos, hurtos, violencia, letalidad, denuncias, etc.). Por su parte, los cualitativos, son de utilidad para conocer la opinión de vecinos y vecinas (evaluación de desempeño policial, percepción de inseguridad, etc.)

/ Indicadores según etapa de intervención

Estos indicadores son de suma importancia en la Planificación, Monitoreo y Evaluación de Políticas Públicas. En lo específico de Proyectos de intervención/Políticas de Seguridad nos proveen de herramientas para seguir el cumplimiento en cada etapa, siguiendo “la cadena lógica de intervención” (DANE, 2014). Los indicadores según etapa de intervención pueden ser 5, y se presentan en el siguiente cuadro

Indicadores según etapa de intervención	
Indicadores de insumos	Se refiere al seguimiento de todos los recursos disponibles y utilizados en una intervención. (Maldonado Gómez, H., & Sepúlveda Rico, C. E, 2014:17) Ejemplo: Cantidad de promotores de convivencia que dispone el área de seguridad del Municipio.
Indicadores de procesos	Se refieren al seguimiento de la realización de las actividades programadas, respecto a los recursos materiales, personal y/o presupuesto. Este tipo de indicadores describe el esfuerzo administrativo aplicado a los insumos para obtener los bienes y servicios programados. (Maldonado Gómez, H., & Sepúlveda Rico, C. E, 2014:16-17). Ejemplo: Cantidad de capacitaciones realizadas a policías de proximidad y apromotores de convivencia.
Indicadores de productos	Se refieren a la cantidad y calidad de los bienes y servicios que se generan mediante las actividades de una institución o de un programa. (Maldonado Gómez, H., & Sepúlveda Rico, C. E, 2014:16) Ejemplo: Cantidad de Consejos Barriales de Seguridad Ciudadana inaugurados Puesta en marcha de 10 de los 15 Consejos Barriales de Seguridad Ciudadana en el marco de X Programa.
Indicadores de resultados	Se refieren a los efectos de la acción institucional y/o de un programa sobre la sociedad. (Maldonado Gómez, H., & Sepúlveda Rico, C. E, 2014:16) Ejemplo: Porcentaje de participación de referentes en los Consejos Barriales Participación de un 80% de referentes de instituciones públicas y privadas, Organismos no Gubernamentales, Sociedades de Fomento, Clubes en los Consejos Barriales.
Indicadores de impactos	Se refieren a los efectos, a mediano y largo plazo, que pueden tener uno o más programas en el universo de atención y que repercuten en la sociedad en su conjunto. (Maldonado Gómez, H., & Sepúlveda Rico, C. E, 2014:16) Ejemplo: Percepción de seguridad en “Corredores seguros” Aumento del 30% al 55% en la percepción de seguridad al transitar en los “Corredores Seguros” de los vecinos del Cuadrante X.

Fuente: Cuadro elaborado en base a tipología de indicadores de Maldonado Gómez, H., & Sepúlveda Rico, C. E, 2014 (DANE, Colombia)

Este grupo de indicadores son muy relevantes tanto para el Monitoreo de una política pública, como para la Evaluación, ya sea una Evaluación intermedia, o una evaluación Ex-Post intervención. Estos indicadores son centrales en metodologías de Políticas Públicas como el Marco Lógico (Ortegón et. al, 2005) o el Método de Cadena de Resultados (Navarro, 2005), para hacer monitoreos durante la aplicación, evaluaciones intermedias (como sugiere Fruhling, 2012) o para Evaluaciones de impacto.

Especialmente, los indicadores de resultado y/o de impacto permiten plantear metas vinculadas a nuestro objetivo y, a partir de allí, evaluar los efectos de la implementación de nuestra intervención. Es decir, si nuestra intervención se propone reducir el “temor al delito” en un determinado barrio una meta posible sería reducir un 10% el porcentaje de la población que considera Probable (o Muy Probable) ser víctima de un delito en su barrio durante el próximo mes. Así, la meta está vinculada al indicador “ Porcentaje de población que considera probable ser víctima de un delito en el barrio” y los valores que este indicador asuman nos permitirá evaluar si nuestra intervención fue exitosa con respecto a este objetivo.

/ Indicadores según jerarquía

Otra forma de clasificar los indicadores es según su jerarquía. Cuando planificamos un proyecto hay insumos y actividades que son secundarias pero necesarias para llegar a alcanzar los productos, resultados e impactos que se trazaron como objetivo. En ese punto estos indicadores nos ayudan a mapear y pensar en relación a los niveles de intervención. Estos indicadores pueden ser de gestión y estratégicos. Veamos qué implica cada uno en el siguiente Cuadro:

Indicadores según jerarquía	
Indicadores de gestión	Indicadores estratégicos
<p>También denominados indicadores internos y su función principal es medir el primer eslabón de la cadena lógica de intervención, es decir, la relación entre los insumos y los procesos. Aunque este tipo de indicadores se usan cuando se da comienzo al cronograma, se conciben en la etapa de planeación, cuando para cada situación planteada se programan tareas, actividades y recursos físicos, financieros, y humanos.</p> <p>Dentro de esta categoría, se tienen en cuenta los indicadores administrativos y operativos, esto es, aquellos que miden el nivel o cantidad de elementos requeridos para la obtención del producto, servicio o resultado</p> <p>(Maldonado Gómez, H., & Sepúlveda Rico, C. E. 2014:17)</p> <p>Ejemplo: Indicadores de insumos y actividades en el marco del Plan de Seguridad de X Municipio.</p> <p>De insumos: Cantidad de promotores de convivencia necesarios para la realización de 10 operativos semanales. De actividades: Cantidad de operativos realizados semanales realizados por los promotores de convivencia.</p>	<p>Estos indicadores permiten hacer una evaluación de productos, efectos e impactos, es decir, la forma, método, técnica, propuesta, solución y alternativa son elementos que pertenecen, bajo el criterio de estrategia, a todo el sistema de seguimiento y evaluación. En este sentido, los indicadores estratégicos permiten medir los temas de mayor incidencia e impacto.</p> <p>(Maldonado Gómez, H., & Sepúlveda Rico, C. E. 2014:17-18)</p> <p>Ejemplo: Indicadores de percepción de inseguridad</p>

Fuente: Cuadro elaborado en base a tipología de indicadores de Maldonado Gómez, H., & Sepúlveda Rico, C. E, 2014 (DANE, Colombia)

Observemos en el siguiente Diagrama, elaborado por Maldonado Gómez y Sepúlveda Rico (2014), la relación que guardan los indicadores según jerarquía con los indicadores según etapa de intervención en el proceso de políticas públicas:

/ Indicadores según calidad (de eficacia, de eficiencia y de efectividad).

Por último, tenemos los indicadores que miden la calidad de la intervención. Sabemos que los recursos estatales en determinadas áreas son escasos, por ende un óptimo aprovechamiento de los recursos disponibles para la obtención de los objetivos y resultados esperados es muy valorado por decisores y políticos. Sin embargo (ATENCIÓN!) esto no debe implicar planificar intervenciones simples y de corte efectista o de exclusivo impacto “visual”. Maldonado Gómez y Sepúlveda Rico (2014) señalan que los indicadores de calidad, dan cuenta de la dinámica de actividades específicas; éstos deberán medir la eficiencia y eficacia, de modo que permitan introducir los correctivos necesarios o los cambios requeridos dentro del transcurso del proceso, ya que informan sobre áreas críticas del mismo.

Indicadores según calidad	
Indicadores de eficacia	<p>Expresan el logro de los objetivos, metas y resultados de un plan, programa, proyecto o política. (Maldonado Gómez, H., & Sepúlveda Rico, C. E., 2014: 18)</p> <p>Ejemplo: El gobierno municipal definió como objetivo la construcción de 10 corredores seguros en aquellas zonas calientes señaladas por Consejos Barriales. De los 10 corredores se construyeron 8. Una eficacia del 80%.</p>
Indicadores de eficiencia	<p>Permiten establecer la relación de productividad en el uso de los recursos. (Maldonado Gómez, H., & Sepúlveda Rico, C. E., 2014: 19)</p> <p>Ejemplo: El gobierno municipal desarrolla programas de reinserción escolar e inserción laboral para jóvenes.</p> <p>Un indicador de eficiencia sería medir la cantidad de jóvenes re -insertados en la escolaridad que completaron el Programa, con respecto a aquellos que no lo completaron.</p>
Indicadores de efectividad	<p>Este concepto involucra la eficiencia y la eficacia, es decir, el logro de los resultados programados en el tiempo y con los costos más razonables posibles</p> <p>Es la medida del impacto de nuestros productos en el objetivo y el logro del impacto está dado por los atributos que tienen los productos lanzados al objetivo. (Maldonado Gómez, H., & Sepúlveda Rico, C. E., 2014: 19)</p> <p>Ejemplo: Reducción de la tasa de robos y hurtos cada 100 mil habitantes en los últimos 12 meses.</p> <p>% de disminución del índice de percepción de inseguridad y temor al delito en el plazo de un año.</p>

Fuente: Cuadro elaborado en base a tipología de indicadores de Maldonado Gómez, H., & Sepúlveda Rico, C. E, 2014 (DANE, Colombia)

/ 2. LOS INDICADORES EN SEGURIDAD CIUDADANA: MEDIR EN FUNCIÓN DEL PROBLEMA Y EL OBJETIVO QUE SE PRETENDE ALCANZAR.

Cuando nos proponemos crear indicadores para medir nuestras intervenciones, nos encontramos frente a un dilema: el tiempo, los recursos y la capacidad estatal para realizar intervenciones sobre un problema público -complejo como el de seguridad- no son ilimitadas y, por el contrario, muchas veces son escasas. Es por eso que se insiste en la delimitación correcta del problema, y al mismo tiempo que los indicadores sean congruentes y proporcionen la información precisa y concreta en relación al objetivo, para que sea medible en el tiempo.

Se utilizarán distintos indicadores en función del problema que nos propongamos resolver. También es posible que no podamos medir todos los planos de nuestra intervención y decidamos algunos indicadores por encima de otros. A continuación presentaremos tres problemas a grosso modo, y cuáles puede ser el uso de indicadores pertinentes para medir, monitorear y evaluar una intervención.

- 1) -Problema: Aumento de tasas delictuales durante los últimos 12 meses en un Municipio X.
-Objetivo: Disminuir tasas delictuales en un Municipio X en los próximos 12 meses

En este punto presentamos un problema clásico: Aumento de las tasas de robo, hurto y homicidios en una ciudad de unos 100 mil habitantes. El propósito de nuestra intervención está concentrado en una Disminución de las tasas de delito -robo o hurto, homicidios- en dicha localidad, independientemente de la estrategia y plan que decidamos implementar. En este sentido, los indicadores pertinentes serán los indicadores sobre Violencia y criminalidad. En específico, se crearán líneas de base para saber de qué situación partimos y se seleccionan los indicadores de dichas tasas.

Unidad de Análisis	Definición	Indicador
Homicidio	Muerte por lesión intencional ocasionada por otra persona. Excluye muertes por lesiones de tránsito y otras lesiones no intencionales.	Tasa de homicidios por cada 100 000 habitantes
Robo	Apoderarse de un bien ajeno mediante el ejercicio de cualquier tipo de violencia sobre las personas y/o cosas	Tasa de denuncias de robo por cada 100 000 habitantes
Hurto	Apoderarse de un bien ajeno sin ejercicio de violencia ni fuerza sobre las personas o las cosas	Tasa de denuncias de hurto por cada 100 000 habitantes

Fuente: Elaborado a partir de Guerrero Velasco et al. (2012)

Estos indicadores son muy pertinentes para una Evaluación de Resultados o una Evaluación de impacto (Ex-post) para cuando nuestra intervención ha cumplimentado etapas considerables. Son indicadores fundamentalmente cuantitativos, por lo cual la elaboración rigurosa de dichos indicadores es relevante para la toma de decisiones. Sobre las fuentes de datos y los sistemas de información que están disponibles para el seguimiento de este tipo de indicadores ahondaremos en la Sección 3 de esta Guía Teórica, aunque podemos adelantar que principalmente en nuestro país se cuenta con el Sistema Nacional de Información Criminal (SNIC) y para estimar la “cifra negra”, es decir, los delitos no denunciados, se pueden implementar Encuestas de Victimización.

2) Problema: Mal desempeño y desconfianza en la institución policial en el Municipio X en los últimos 12 meses.

Objetivo: Mejorar el desempeño y la confianza en la institución policial en el Municipio X en los últimos 12 meses

En un municipio del interior de Córdoba, en el marco de la realización de un diagnóstico participativo sobre la situación de la inseguridad, se observa que impera una alta sensación de inseguridad en los vecinos y vecinas de diferentes barrios. Dicho diagnóstico concluye que uno de los problemas –no el único– vinculados al alto temor y percepción de inseguridad, está vinculado a un mal desempeño policial y una desconfianza en la institución por parte de la comunidad. Casos de corrupción, abuso en la aplicación de la fuerza, deficiente distribución y utilización de los recursos de dicha institución, entre otros. Tomando como problema el mal desempeño policial, el Municipio en articulación con actores Provinciales del área de seguridad y los vecinos se proponen mejorar dicho desempeño y contribuir a la solución del problema mayor, que es el de la sensación de la inseguridad. En este recorte, los indicadores que utilizaremos estarán más vinculados a indicadores de gestión institucional, que habrá que generar para medir desempeño policial, indicadores sobre uso racional de la fuerza, indicadores de buenas y malas prácticas, etc. También indicadores sobre confianza en la comunidad y la policía. En esa línea nuestras fuentes de datos serán encuestas de percepción de inseguridad, observaciones participantes, sondeos de opinión, estadísticas de organizaciones de derechos humanos. Veamos:

Área	Posibles indicadores	Posibles fuentes
Gestión institucional	Porcentaje de policías dedicados a actividades preventivas / investigativas	Dirección de RRHH de la Institución policial.
	Número de horas promedio de ausentismo mensual por policía	Dirección de RRHH de la Institución policial.
	Porcentaje de investigaciones internas realizadas respecto del total de denuncias recibidas contra la policía.	Tribunal de Conducta Policial
	Número y calidad de protocolos implementados de actuación policial	Observación participante y registro del personal del área de seguridad del Municipio y/o la Provincia
Buenas/Malas Prácticas Policiales	Tasa anual de denuncias de abuso de autoridad policial	Relevamientos de Organismos de derechos humanos
	Porcentaje de la población a la que se le ha solicitado un soborno	Encuestas de percepción de inseguridad
	Porcentaje de ciudadanos que evalúa bien y muy bien la actuación policial en prevención de delitos	Encuestas de percepción de inseguridad
Vínculo policía-comunidad	Porcentaje de policías capacitados en filosofía de proximidad y seguridad ciudadana	Área de formación y capacitación laboral de la Institución Policial.
	Porcentaje de ciudadanos que confía en los policías respecto de la población total	Encuestas de percepción de inseguridad
	Porcentaje de ciudadanos que evalúa bien y muy bien la	Encuestas de percepción

Fuente: Elaboración propia y elaboración a partir de Alejandra Mohor (2007)

En este caso, al tratarse de problemáticas sobre desempeño policial, el esfuerzo del Municipio debe ser articular los esfuerzos de distintos actores y promover mesas de trabajo en donde estos indicadores puedan disponerse para lograr el objetivo y el propósito mayor, de aumentar la sensación de seguridad en la localidad. Estos indicadores, son principalmente cualitativos, aunque algunos puedan cuantificarse en porcentajes y números. Como observamos anteriormente estos indicadores pueden ser medidos según etapa de intervención.

Retomando un ejemplo del cuadro, un indicador de productos puede ser la cantidad de protocolos elaborados para mejorar la actuación policial. Y podríamos convertirlo en un indicador de resultados si medimos el porcentaje de satisfacción con los nuevos protocolos por parte de la comunidad. Con este ejemplo queremos insistir en que una misma variable puede ser medida en las distintas etapas de intervención, y ello dependerá de la capacidad estatal del Municipio para observar el proceso de implementación del modo más integral posible.

3) -Problema: Aumento de los Conflictos comunitarios y las violencias interpersonales en la Zona Sur del Municipio X.

-Objetivos: Disminución de los conflictos comunitarios y violencias interpersonales en la comunidad en una zona del Municipio X

En un tercer ejemplo, en el marco de otra experiencia municipal se observa como problema la expansión de conflictos entre ciudadanos y el aumento de la violencia interpersonal en los barrios de la Zona Sur de un Municipio. Entonces si los objetivos de la intervención es disminuir dichos conflictos y violencias los indicadores irán en línea con los objetivos planteados. Supongamos que los medios para cumplir el objetivo despliega una estrategia preventiva/no punitiva de mediación de conflictos y mesas comunitarias. Los indicadores que disponemos estarán vinculados a medir el cumplimiento del proceso y de dicho objetivo: problemas/conflictos abordados en las reuniones/mesas de Consejos Barriales o Juntas de Participación, la cantidad de conflictos denunciados y no denunciados, los índices de violencia interpersonal, entre otros. Aquí nuestras fuentes serán las Encuestas de percepción de inseguridad, las, las actas de reuniones de los espacios de participación, informes del poder judicial. Veamos el siguiente cuadro:

Área	Posibles indicadores	Posibles fuentes
Convivencia	Cantidad de mediaciones judiciales ante conflictos vecinales	Poder Judicial
	Cantidad de promotores de convivencia incorporados al Área de Seguridad Ciudadana del Municipio	Área de Recursos Humanos del Municipio.
	Cantidad de eventos fiscalizados por promotores de Convivencia del Área de Seguridad Ciudadana del Municipio.	Registros del Área de Convivencia y Seguridad Ciudadana del Municipio.
	Cantidad de Mesas o Consejos Barriales puestos a funcionar en la Zona Sur	Área de Convivencia y Seguridad ciudadana del Municipio.

Fuente: Elaboración propia y elaboración a partir de Alejandra Mohor (2007)

En los tres ejemplos de Problemas públicos y Objetivos de intervención, que acabamos de analizar, puede observarse que los indicadores deben ser construidos y/o seleccionados con cierta flexibilidad. En cada problema puede involucrarse la diversidad de tipologías de indicadores, desde cuantitativos y cualitativos, a los indicadores según etapa de intervención, o indicadores de gestión y estratégicos. Lo importante es delimitar sobre cuales pretende incidir nuestro objetivo y sostener el seguimiento de su evolución en el tiempo.

A continuación, dedicaremos la tercer sección del material, para profundizar potencialidades, problemas y desafíos de cada fuente de datos, ya que de ellas depende que nuestros indicadores sean factibles de ser construidos y medidos con la rigurosidad que una política basada en evidencia requiere.

/ 3. FUENTES DE DATOS PARA LA ELABORACIÓN DE INDICADORES.

Llegado este punto, resulta importante indagar en las principales fuentes de datos que nos permitirán utilizar o diseñar los indicadores seleccionados para nuestra intervención. De este modo, el uso de indicadores requiere determinar previamente las fuentes de información; ya que por más que un indicador sea interesante para medir una determinada dimensión de nuestra intervención, resulta totalmente inútil si carecemos de las fuentes de datos que permitan su seguimiento. No obstante, la utilización de datos y herramientas estadísticas no es a-problemática, en tanto su producción presupone mediaciones realizadas por distintos agentes e instituciones. Así, esta dificultad que refiere a la producción estadística y a los datos públicos en general, se ve profundizada por las características propias de los fenómenos que aquí abordamos.²

² El carácter ilegal de la mayoría de estas prácticas y la existencia de una sanción penal para las mismas es un diferencial con los datos públicos sobre otras área como por ejemplo salud.

Además de las fuentes específicas sobre “criminalidad” y “temor al delito” en las que ahondaremos a continuación, existen fuentes de datos que pueden decidirse generarse en el marco de un proyecto (por ejemplo, que la intervención planificada incluya la realización de encuestas de victimización en el nivel local). En estos casos es especialmente relevante tener en claro la relevancia de esa información y su relación con sus costos de producción. En esta línea se sitúan aquellas estrategias mencionadas en el Módulo 4 a las que el equipo técnico puede recurrir en vinculación con las comunidades tales como los mapas de temor y de victimización, las marchas exploratorias y los talleres (Foglia, 2020).

Por otro lado, existen numerosas fuentes de datos que son producidas por el mismo equipo de gestión durante la misma intervención. Aquí nos referimos a los informes de avance o diferentes metodologías de registro que se elaboran en el marco de una intervención y que permiten trabajar en algunos indicadores de insumo y actividades (Por ejemplo: cantidad de consejos barriales en funcionamiento; porcentaje de promotores barriales capacitados, etc.). Estos datos de construcción propia o al interior del equipo que lleva adelante el proyecto son el principal insumo de los indicadores de gestión y los de insumos, procesos y productos.

En adición, existen fuentes de datos institucionales provenientes de las instituciones vinculadas al proyecto o a la problemática. Aquí resulta importante garantizar las mediaciones inter-institucionales que permitan el acceso a esos datos. Nos referimos a datos del área de recursos humanos de la Policía o del propio municipio, como también otros provenientes de la Justicia.

Fuentes de datos sobre “criminalidad”

Aquí profundizaremos en aquellas fuentes de datos disponibles sobre “criminalidad” y “temor al delito”. Estos datos son especialmente relevantes para elaborar un diagnóstico y permitir generar una línea de base sobre la problemática en la que se pretende intervenir.

No obstante, y como ya hemos mencionado, las estadísticas sobre criminalidad no están exentas de problemas. En este sentido, ninguna de las fuentes que aquí describiremos puede proveernos una auténtica “foto” de la “criminalidad real”, pero si nos permiten realizar un acercamiento a la problemática fundada en la evidencia disponible. Sostenemos que es imposible registrar de manera completa y exacta los fenómenos vinculados a la criminalidad ya que tanto las fuentes de datos oficiales como las encuestas de victimización tienen sus respectivas limitaciones (alto porcentaje de subregistro, inclusión de sólo algunas categorías delictivas, entre otros). Sobre esto, Sozzo (2003) sostiene que: “Todos los datos que hacen a la “criminalidad aparente” resultan también del impacto de elementos externos a la evolución de la “criminalidad real”: la mayor o menor propensión de los ciudadanos a denunciar, la mayor o menor eficacia de la institución policial o de la institución judicial.” Sin embargo, esto no debe llevarnos a un escepticismo respecto al uso de datos sino simplemente a hacer un uso concienzudo de los mismos, teniendo siempre presente quién los elabora, qué se incluye y qué se excluye en los mismos. Es decir, que mediaciones los han hecho posibles.

En lo que respecta a criminalidad y delitos, las principales fuentes de información son las llamadas “fuentes oficiales” por un lado, y las encuestas de victimización y percepción, por el otro. Las primeras registran únicamente los hechos denunciados ante instituciones policiales y/o judiciales, mientras que las encuestas de victimización buscan suplir el problema de la “cifra negra” al tratarse mayoritariamente de una metodología de encuestas administradas en el domicilio o telefónicamente. A esto pueden incorporarse

datos de organismos internacionales como la Oficina de las Naciones Unidas contra la Droga y el Delito (UNODC) <https://www.unodc.org/> y de organismos no gubernamentales como “Small arms survey” <http://www.smallarmssurvey.org/> o, para el caso de Latinoamérica, corporaciones como el Latinobarómetro <https://www.latinobarometro.org/latContents.jsp> cuya información tiene secciones específicas sobre la temática que nos convoca.

/ Fuentes de datos oficiales

En particular, los datos oficiales pueden dividirse en estadísticas sobre la criminalidad y sobre el sistema penal y se trata principalmente de estadísticas producidas por la policía y la institución judicial. En Argentina, los datos oficiales sobre delitos y criminalidad son reunidos por el Sistema Nacional de Información Criminal (SNIC) <https://www.argentina.gob.ar/seguridad/estadisticascriminales> y los datos sobre el sistema penal son materia del Sistema Nacional de Estadísticas sobre Ejecución de la Pena (SNEEP) <http://datos.jus.gob.ar/dataset/sneep>. El SNIC presenta datos de hechos presuntamente delictuosos registrados por fuerzas policiales, las fuerzas federales de seguridad y otras entidades oficiales de recepción de denuncias en todo el territorio de la República Argentina. Se trata principalmente de delitos contra la propiedad y las personas y se cuenta con la posibilidad de descargar algunas de sus bases de datos para su utilización libre. El SNEEP presenta datos sobre ejecución de la pena y sobre la población carcelaria. Esto se encuentra detallado en el siguiente cuadro:

SISTEMA NACIONAL DE ESTADÍSTICAS SOBRE EJECUCIÓN DE LA PENA (SNEEP)	
Instrumento	Información recopilada en el censo realizado en cada establecimiento penitenciario de la República Argentina sobre el total de la población detenida al día 31 de diciembre de cada año
Objetivo	Conocimiento de la ejecución penal en sentido amplio: ejecución de las penas privativas de la libertad y de las medidas de seguridad y sanciones contravencionales que impliquen la privación de la libertad
Organismo	Ministerio de Justicia y Derechos Humanos de la Nación
Detalle	La unidad de análisis son las personas privadas de su libertad alojadas en las cárceles del país
SISTEMA NACIONAL DE INFORMACIÓN CRIMINAL (SNIC)	
Instrumento	El SNIC es el sistema único de registración de hechos delictuales y víctimas en todo el territorio nacional
Objetivo	<ul style="list-style-type: none"> ● Producir información estadística criminal de utilidad para todo el territorio nacional ● Avanzar en la estandarización de la información delictual para hacerla comparable a nivel nacional e internacional
Organismo	Ministerio de Seguridad de la Nación
Detalle	El SNIC se nutre de: los registros administrativos (actas de intervención policial o denuncias) de las policías de las 23 provincias y de la Ciudad Autónoma de Buenos Aires, los ministerios públicos fiscales –en algunas jurisdicciones– y las cuatro fuerzas federales (Policía Federal, Gendarmería Nacional, Prefectura Naval y Policía de Seguridad Aeroportuaria). Se encuentra disponible el informe correspondiente a los datos 2019.
Fuente	https://estadisticascriminales.minseg.gob.ar/

Fuente: Elaboración de Mariana Foglia(2019)

Pese a su indiscutible utilidad, es necesario tener presente que estas fuentes de datos tienen principalmente dos limitaciones: el importante porcentaje de “hechos” que no son denunciados, es decir, la llamada “cifra negra” y el carácter manufacturado de estos datos por parte de las instituciones que los registran y producen (Sozzo, 2003).

La “cifra negra” refiere el sub-registro de los delitos por parte de las agencias oficiales, ya que existen numerosas conductas que podrían ser tipificadas como delito por la ley penal de las cuales las instituciones policiales y/o judiciales no tienen registro. Esto se debe principalmente a la falta de denuncia de determinados delitos por parte de cierto porcentaje de la población. Sobre esto influyen distintos elementos como la creencia de que el daño sufrido no “amerita” una denuncia, el temor a represalias por denunciar, la desconfianza en las instituciones que toman dichas denuncias, la falta de creencia en la efectividad del trabajo de las instituciones que buscar prevenir/conjurar/penar los crímenes, la consideración de que llevar a cabo la denuncia conlleva un esfuerzo y/o tiempo excesivo, la participación del denunciante en algún otro delito, entre otros. Asimismo, las instituciones que registran los hechos también pueden incidir activamente en esta cifra negra al promover que ciertas conductas no sean efectivamente denunciadas.

No obstante, la propensión a denunciar varía notablemente de acuerdo al tipo de delito al que nos refiramos. En el caso de delitos tales como homicidios, robos de autos, bancos y documentación el porcentaje de hechos no denunciados es bajo ya que se trata de delitos considerados muy graves, en los que existe un cuerpo como evidencia (homicidio) o en los que intervienen aseguradoras (autos y bancos) o instancias burocráticas (robo de documentación). Por su parte, delitos menores contra la propiedad (especialmente en la vía pública) y delitos de cuello blanco, suelen tener una elevada “cifra negra”. En este sentido, la distancia entre la criminalidad “real” y la registrada varía de acuerdo al tipo de delito. Si les interesa profundizar en estos temas, Quinteros (2014) realiza un análisis interesante sobre la no-denuncia para el caso de Chile

La segunda limitación de los datos oficiales que destaca Máximo Sozzo (2003) es el “carácter manufacturado” de los mismos. Esta característica es aplicable a la producción de datos en general y, de manera más específica, a todos los datos oficiales elaborados por distintas burocracias estatales.³ Con esto se refiere al hecho de que son confeccionadas a partir de la actividad cotidiana de instituciones estatales (en este caso policiales y judiciales) con sus propias culturas institucionales, lo que incide en las “decisiones de registración y oficialización” de los mismos. En este sentido, las formas de registración no son transparentes ni mecánicas, sino que incorporan decisiones explícitas e implícitas de los agentes estatales que producen esta información (Lea & Young 1993, en Sozzo 2003). De este modo, la forma en la que son contados los delitos tiene una fuerte incidencia en el volumen de estas estadísticas delictuales. Por ejemplo, no resulta igual si en un suceso que incluye robo y homicidio se contabilizan ambos delitos que si se registra sólo el más grave. Del mismo modo, si un episodio tiene varias víctimas de un delito no es lo mismo contabilizar un solo “hecho” que uno por víctima.

Por último, como señala Sozzo (2003) el hecho de que estos datos oficiales funcionen como indicadores de performance postula una nueva problemática. Así, además de lo ya mencionado, el registro y la difusión de estos datos se ve influenciado por la importancia de los mismos como supuestos⁴ indicadores de éxito o performance institucional y gubernamental.

/ Encuestas de percepción y victimización

Por su parte, los datos provenientes de las encuestas de victimización se construyen a partir de un instrumento (la encuesta) diseñado específicamente para el fin de conocer en nivel de victimización de una población. Estas encuestas nacen a finales de los 60 y su uso se consolida a nivel internacional en los años 70, ya que se mostraba como una herramienta útil para incorporar datos de la llamada “cifra negra”; es decir, para complementar los datos institucionales que analizamos hace unos segundos.

Sozzo las define como “aquellas informaciones cuantificadas sobre comportamientos efectivamente producidos en la vida social, presuntamente delictuosos, generadas a partir de encuestas realizadas en domicilios particulares a ciudadanos sobre sus propias experiencias de victimización y las de su grupo conviviente en un cierto período de tiempo” (2013:13)

³ Esto es trabajado en profundidad por la sociología de la estadística o sociología de la cuantificación. Ver Alonso & Starr (1987), Desrosières (2011) y Daniel (2016).

⁴ Decimos “supuestos” indicadores de éxito ya que un mismo dato (por ej: aumento de las denuncias de un delito) podría indicar a) un aumento de ese delito b) una mayor capacidad estatal de registro de estos c) una mayor propensión por parte de la población a denunciarlos ya sea porque aumentó la confianza en alguna o todas las instituciones del Sistema Penal o porque la problemática en cuestión ha asumido una mayor visibilización.

Estas encuestas si bien buscan obtener datos sobre delitos efectivos y victimización también pueden recopilar otros datos tales como el temor al delito, las prácticas de auto-protección y diversas opiniones. Sobre esto, Sozzo (2003) sostiene que de acuerdo a los tópicos que incluyen estas encuestas de victimización podrían dividirse en “acotadas” y “amplias”. Las restringidas abordan principalmente la información sobre la naturaleza y el riesgo de victimización y aquellos datos sobre la denuncia o no de los delitos y los motivos de esto. Por su parte, las encuestas más amplias pueden incluir también indagaciones sobre el temor al delito y la preocupación securitaria, las prácticas de autoprotección y las opiniones sobre las políticas o intervenciones que buscan abordar alguna de estas problemáticas.

A su vez, las encuestas de victimización varían de acuerdo a su extensión territorial. Éstas pueden ser internacionales, nacionales o locales/regionales. En Argentina, las encuestas de victimización a nivel nacional están a cargo del INDEC <https://www.indec.gov.ar/indec/web/Nivel4-Tema-4-34-155>. Sin embargo, para el diseño de programas de prevención del delito las encuestas más útiles suelen ser las locales o regionales por la escala de las mismas. De este modo, construyen datos que pueden ser utilizados más fácilmente para el diagnóstico y seguimiento de una intervención.

Pese al importante avance que los datos de las encuestas de victimización implican con respecto al “bache” de cifra negra que poseen las estadísticas oficiales, es importante mencionar algunas de sus limitaciones. Sozzo (2003) sostiene que las mismas se centran casi exclusivamente en el llamado delito predatorio, dejando de lado la posibilidad de recabar información sobre otros delitos. En adición, si bien esta fuente de información logra ser relativamente exitosa en achicar la cifra negra respecto a algunos delitos (como por ejemplo hurtos), en otros tipos de delito (como delitos sexuales) sigue presentando limitaciones. Finalmente, es necesario tener presente que las categorías utilizadas por estas encuestas no siempre coinciden con las de las estadísticas oficiales, por lo que su comparación o complementación debe ser hecha con cuidado.

De este modo, aquí hemos analizado diversas fuentes de datos que resultan útiles para la medición de distintos indicadores. A su vez, cada una de ellas presentan sus potencialidades y limitaciones que deberán ser tenidas en cuenta a la hora de seleccionar un indicador y sus insumos. Algunos de estos elementos son resumidos en el siguiente cuadro elaborado por Mariana Foglia (2019) donde se mencionan varios instrumentos de medición y algunos de los indicadores que pueden utilizarse a partir de esa fuente.

Instrumento de medición	Fuente	Definición	Utilización	Limitaciones	Indicadores
Encuesta de victimización	Varios	Toda la información obtenida en los cuestionarios de victimización y delitos	Registro de delitos	<ul style="list-style-type: none"> Algunos delitos no son reportados Limitaciones en la cobertura de delitos Delitos que no son reportados al sistema de registro 	<ul style="list-style-type: none"> Victimización Delitos
Encuesta judicial	Registros judiciales	Delitos o hechos en los procedimientos judiciales	Registro de delitos	<ul style="list-style-type: none"> Capacidad limitada para registrar delitos complejos o delitos Resistencia o omisión de algunos delitos Resistencia o omisión de algunos delitos Resistencia o omisión de algunos delitos 	<ul style="list-style-type: none"> Delitos Victimización Delitos Delitos Delitos
Encuesta judicial	Registros judiciales	Delitos o hechos en los procedimientos judiciales	Registro de delitos	<ul style="list-style-type: none"> Limitaciones en la cobertura de delitos Resistencia o omisión de algunos delitos Resistencia o omisión de algunos delitos 	<ul style="list-style-type: none"> Delitos Victimización
Encuesta judicial - perfil	Sistema de registro	Delitos o hechos en los procedimientos judiciales	Registro de delitos	<ul style="list-style-type: none"> Limitaciones en la cobertura de delitos Resistencia o omisión de algunos delitos Resistencia o omisión de algunos delitos 	<ul style="list-style-type: none"> Delitos Victimización Delitos Delitos

Fuente: Elaboración de Mariana Foglia (2019) sobre la base de Murriá y González (2009) y PNUD (2009).

Así, quedan resumidas las principales fuentes de información sobre criminalidad y “temor al delito”: las encuestas de victimización y las fuentes oficiales (estadística policial; judicial y judicial-penal) que en nuestro país están disponibles en los ya mencionados SNIC y SNEEP

/ CONCLUSIONES

En el presente módulo hemos intentado propiciar un acercamiento a la elaboración de indicadores en intervenciones de seguridad ciudadana. Los contenidos aquí abordados se sitúan en una estrecha vinculación con el módulo 4 ya que los indicadores resultan necesarios en el proceso de diagnóstico de situación para diseñar una intervención, como también en su monitoreo y evaluación.

En resumidas cuentas, aquí hemos trabajado la necesidad de seleccionar distintos tipos de indicadores que sean precisos y relevantes con relación al problema que intentaremos abordar. De este modo, no hay indicadores correctos o incorrectos sino relevantes en base a un problema o una dimensión del mismo. Asimismo, hemos problematizado la importancia de que la elaboración y seguimiento de estos indicadores sea económica y accesible. Sobre su accesibilidad, profundizamos en las diversas fuentes de datos disponibles.

/ REFERENCIAS BIBLIOGRÁFICAS

Alonso, W. & Starr, P. (1987) *The Politics of Numbers*. New York: Russell Sage Foundation.

Cecchini, S. (2005). *Indicadores sociales en América Latina y el Caribe*. Cepal.

Daniel, C. (2016) *La sociología de las estadísticas. Aportes y enfoques recientes*. Contenido. *Cultura y Ciencias Sociales*, 7, 2016, pp. 72-94.

Desrosières, A. (2011) *Las palabras y los números. Para una sociología de la argumentación estadística*. *Apuntes de investigación del CECYP*, enero - junio, 75-101.

Foglia, M. (2019). “Guía Local para la prevención del delito y las violencias. Conceptos, herramientas y estrategias para equipos municipales”. Ministerio de Seguridad. Comisión Metropolitana de Seguridad Ciudadana - Consejo de Coordinación de Políticas Públicas para el Área Metropolitana (UNICIPIO).

Frühling, H. (2012). *La eficacia de las políticas públicas de seguridad ciudadana en América Latina y el Caribe*. Banco Interamericano de Desarrollo

Maldonado Gómez, H., & Sepúlveda Rico, C. E. (2014). *Guía para Diseño, Construcción e Interpretación de Indicadores*. DANE

Mohor, A. (2007). *Uso de indicadores para evaluar el funcionamiento policial: notas y experiencias para la reforma policial en México*. Centro de Estudios en Seguridad Ciudadana.

Navarro, H. (2005). *Manual para la evaluación de impacto de proyectos y programas de lucha contra la pobreza*. Cepal.

Ortegón, E., Pacheco, J. F., & Prieto, A. (2005). *Metodología del marco lógico para la planificación, el seguimiento y la evaluación de proyectos y programas*, Series Manuales No. 42. ILPES. Santiago de Chile: CEPAL

Sozzo, M. (2003). *¿Contando el delito? Análisis crítico y comparativo de las encuestas de victimización en la Argentina*. *Cartapacio de Derecho: Revista Virtual de la Facultad de Derecho*, (5), 1. M.

Velasco, R. G., Martínez, M. I. G., Fandiño-Losada, A., & Cardona, S. (2012). *Sistema de indicadores comparables de convivencia y seguridad ciudadana: un consenso de países*. *Pan American Journal of Public Health*, 31(3).



6

MÓDULO
/guía teórica

**APROXIMACIÓN A LAS POLÍTICAS
SOBRE SEGURIDAD CIUDADANA
CON ENFOQUE COMPARADO**

Responsable:
LIC. ANDRÉS BUZZETI

/ INTRODUCCIÓN

En el Módulo 5 nos introducimos a cómo medir y diagnosticar el problema de la (in)seguridad en a través de la identificación de dimensiones y variables que son especificadas mediante una serie de indicadores. El hecho de comprender qué indicadores resultan indispensables a la hora de analizar los fenómenos relacionados a la violencia y la criminalidad, así como de conocer cuáles son sus principales fuentes de datos, nos permite avanzar sobre una cuestión crucial a la hora de analizar e implementar políticas de seguridad: la comparación de las mismas.

En este sentido este módulo tiene como objetivo brindar herramientas teóricometodológicas y prácticas para abordar las políticas de seguridad ciudadana desde un enfoque comparado. De esta manera, en un primer momento desarrollaremos algunas precisiones teóricas en torno al método comparado en Ciencias Sociales y específicamente a su utilidad para el análisis de políticas públicas de seguridad. En un segundo momento analizaremos de qué manera se establecen las bases para una comparación de los diagnósticos sobre violencias, delitos y conflictos en un municipio y sobre las planificaciones estratégicas diseñadas para abordarlos, tomando como ejemplo las realizadas por los municipios bonaerenses. Finalmente repasaremos brevemente algunos de los cuestionamientos que se le realizan al método comparado.

/ 1. ¿CÓMO Y POR QUÉ COMPARAR POLÍTICAS DE SEGURIDAD CIUDADANA? FUNDAMENTOS METODOLÓGICOS, HERRAMIENTAS PARA LA SELECCIÓN DE CASOS Y VARIABLES DE INTERÉS

La comparación entre políticas públicas implementadas por distintas dependencias estatales constituye un ejercicio que realizan con frecuencia un conjunto de actores involucrados en su diseño, implementación y evaluación. De esta manera, funcionarios gubernamentales de todos los niveles, legisladores, asesores técnicos, expertos de organismos internacionales y académicos suelen comparar las distintas experiencias de políticas públicas para formular soluciones adecuadas a los problemas que ocupan la agenda pública en una sociedad determinada. Es una de las técnicas que forma parte de la “caja de herramientas” a la cuál echan mano los actores a la hora de analizar la realidad en sus territorios y encontrar respuestas a sus problemáticas.

Ahora bien, el hecho de que los distintos actores recurran a la comparación a la hora de diseñar, implementar y evaluar políticas públicas no quiere decir que la misma tenga siempre un carácter metódico y sistemático. En este sentido, muchas veces existe una voluntad de imitar los casos considerados exitosos o los catalogados como “buenas prácticas” sin tener en cuenta las condiciones de distinto tipo (socioeconómicas, de capacidad estatal, culturales, etc.) que pueden hacer que su implementación sea factible o no en determinado contexto. Es por esto que resulta necesario que la comparación entre políticas públicas cuente con un método y una serie de criterios claros que nos permitan distinguir entre los distintos elementos que la componen.

A continuación repasaremos brevemente en qué consiste la investigación comparada en Ciencias Sociales, para luego abordar específicamente la comparación de políticas públicas.

/ 1.1. ¿QUÉ ES LA COMPARACIÓN EN CIENCIAS SOCIALES?

Fundamentalmente la comparación es una herramienta metodológica que nos permite explicar la diversidad existente en un conjunto particular de casos. Esto quiere decir que la comparación parte de la observación de un conjunto de casos que presentan patrones de parecidos y diferencias entre ellos con respecto a una variable determinada, e intenta comprender esa diversidad. Lo que permite la comparación en Ciencias Sociales entonces, es identificar los factores que producen esas diferencias. El fin último de un estudio comparativo es revelar las diferentes condiciones y mecanismos causales conectados con los diferentes resultados que queremos explicar.

/ 1.2 ¿POR QUÉ UTILIZAR LA COMPARACIÓN?

La comparación nos permite investigar los distintos resultados relacionados a un fenómeno determinado a través del “control” de algunas variables. A diferencia de las ciencias exactas, los fenómenos que abordan las ciencias sociales son complejos y multicausales, por lo que resulta prácticamente imposible controlar todas las variables intervinientes para obtener explicaciones, como sucede en los experimentos de laboratorio que se realizan en las ciencias naturales. De esta manera, el método comparado nos permite controlar algunas de las posibles variables intervinientes y aproximarnos a las causas que producen diferencias en los resultados entre dos o más casos.

/ 1.3. ¿QUÉ SON Y QUE PARTICULARIDADES TIENEN LAS POLÍTICAS PÚBLICAS COMPARADAS?

Como destacan Bulcourfy Cardozo (2008) retomando a Grau (2002), las políticas públicas comparadas son un campo de estudio que va más allá de la mera distinción de similitudes y diferencias entre políticas sino que:

“El análisis comparado de las políticas públicas puede entenderse como una perspectiva de análisis propia que pretende explicar tales similitudes y diferencias observadas; es decir pretende buscar variables explicativas que den cuentas de las diferencias entre políticas públicas similares”. (Grau 2002: 3).

Por otro lado retomando a Parsons (2008) destacan a las políticas públicas comparadas son “un método de estudio de las políticas públicas mediante la adopción de un enfoque comparativo del proceso de las políticas públicas, así como de sus resultados e impacto.” (Parsons 2008: 74).

Otros autores como Goldrick (2014) afirman que la potencialidad del método comparado aplicado al análisis de políticas públicas radica en que permite comprender y explicar la influencia de las características del contexto en el éxito de las distintas iniciativas. En este sentido, la construcción de esta información es valiosa puesto que permite adaptar las intervenciones con miras a la obtención de los resultados deseados.

Según Bulcourf y Cardozo (2008) el enfoque comparado tiene una serie de ventajas sobre otras metodologías a la hora de abordar las políticas públicas. Entre ellas podemos destacar las siguientes:

Ejercita el análisis de políticas y procesos de gestión utilizando la comparación como método de control de resultados

Fortalece la capacidad analítica para evaluar experiencias de políticas en varios niveles geográficos: regional, nacional y subnacional, e incluso entre periodos históricos.

Se incorporan elementos históricos, políticos, económicos y sociales para comprender los diferentes tipos de evolución de las políticas públicas, así como los rasgos que en distintos contextos presentan los cambios en el rol de las organizaciones y del servidor público.

/ 1.4. ¿CÓMO REALIZAR UNA COMPARACIÓN?

A continuación detallaremos a grandes rasgos una serie de pasos que podemos implementar para la realización de una comparación entre políticas.

- **Identificación del problema:** El primer paso parte de la identificación por parte del funcionario, asesor o analista de algún problema relacionado a la (in)seguridad en su distrito. Para ello debe apoyarse en un diagnóstico preciso basado en los indicadores que resulten pertinentes.
- **Definición del objetivo:** Una vez identificada la problemática debemos delinear una serie de objetivos que determinarán sobre qué aspectos del proceso de las políticas públicas estará centrada nuestra indagación. Como señalan Bulcourf y Cardozo (2008) los objetivos de una comparación se relacionan al tipo de conocimiento que se va a producir, la pregunta que guiará nuestra investigación, a la vez que determinará qué propiedad de una temática determinada queremos indagar. En el marco de las políticas públicas comparadas, los objetivos siempre se relacionarán con un aspecto del fenómeno estudiado que tendrán que ver con ver similitudes y diferencias de procesos en varios casos, o el mismo proceso en un caso mirando diferentes momentos históricos.
- **Selección de casos:** Los casos a comparar se encuentran en función de los objetivos que nos hayamos propuesto. Dependiendo de ellos nuestra comparación puede tomar una forma sincrónica (que involucre a dos o más casos dentro de un mismo recorte temporal) o diacrónica (entre un mismo caso en dos o más períodos temporales definidos). A continuación presentaremos algunos criterios que consideramos importantes a la hora de seleccionar los casos a comparar.
- **Definición de variables e indicadores:** Debemos tener en claro qué variables resultan relevantes para nuestra comparación y qué indicadores serán utilizados para su medición. En el Módulo 5 fueron abordados los principales indicadores relativos a la cuestión securitaria. Allí se insistió en tomar en cuenta indicadores pertinentes y congruentes con el problema y el objetivo de la intervención o política pública.
- **Recolección y análisis de datos:** Los datos a recolectar dependerán de nuestras principales variables de interés y de los indicadores que hayamos definido previamente. Pueden utilizarse tanto técnicas cualitativas (análisis documental, entrevistas, observación) como cuantitativas (encuestas, estadísticas oficiales). Resulta importante destacar que los datos deben estar expresados en la misma unidad de medida para que la comparación sea posible. En el material disponible del Módulo 5 se encuentran detalladas algunas de las principales fuentes de datos que pueden utilizarse en este proceso. Los mismos deben ser sistematizados y analizados
- **Conclusiones:** El proceso finaliza con la identificación en las principales conclusiones que hayan surgido de la comparación. Es a partir de las mismas que se realizan las recomendaciones y se toman decisiones en torno a los distintos momentos del proceso de las políticas públicas.



Tanto la selección de los casos como las variables a tener en cuenta para la comparación resultan dos de los puntos más relevantes dentro del método comparado en políticas públicas. Por este motivo, en primer lugar detallaremos algunos criterios para la selección de casos y luego pasaremos a sugerir algunas de las variables a tener en cuenta a la hora de analizar particularmente políticas municipales.

/ 1.4.1. ALGUNOS CRITERIOS PARA LA SELECCIÓN DE CASOS.

/ Relevancia para el objetivo de investigación

La elección de los casos a comparar debe hacerse siempre en función de nuestros objetivos. Si por ejemplo queremos comparar los resultados obtenidos por distintos municipios ante la implementación de determinada política pública de seguridad, los casos seleccionados deberán presentar algún tipo de variación en los resultados que nos permita buscar explicaciones a esas diferencias. Esto nos servirá para ratificar, redireccionar o reemplazar las políticas adoptadas.

/ Provisión de controles

Como señalan George y Benet (2005) los casos deberían ser seleccionados en función de proveer la clase de controles y variaciones requeridas por el problema que se está investigando. Como destacamos al comienzo, la comparación es un método que nos sirve para controlar la mayor cantidad de variables intervinientes, por lo que nuestros casos deben presentar la mayor cantidad de similitudes posibles en todas las variables, excepto en aquellas que son objeto de nuestra indagación. En este sentido, resulta importante que los casos presenten la mayor similitud posible en términos de sus características socioeconómicas, geográficas, demográficas, etc.

/ Tipo de unidad de análisis

Resulta importante destacar que la comparación debe realizarse entre unidades de análisis equivalentes. Esto quiere decir que si me propongo comparar una política pública nacional lo recomendable contrastar distintos países, y si quiero comparar políticas en el ámbito local lo haga entre municipios. El cruce entre unidades de análisis de distinta escala no resulta recomendable para la comparación, por más que se realice dentro de una misma área de políticas.

/ 1.4.2. VARIABLES RELEVANTES PARA LA COMPARACIÓN ENTRE MUNICIPIOS.

Si bien, como mencionamos, las variables a tener en cuenta a la hora de la comparación dependerán de cuál sea nuestro objetivo, listaremos algunas de las que pueden resultar relevantes a la hora de analizar las políticas de seguridad implementadas por los gobiernos locales.

Tipos de variable	Variables de relevancia
Demográficas	<ul style="list-style-type: none">• Tamaño poblacional• Composición etaria
Geográficas	<ul style="list-style-type: none">• Extensión territorial• Existencia de límites o accidentes naturales• Áreas rurales
Socioeconómicas	<ul style="list-style-type: none">• Pobreza• Desigualdad• Desempleo• Principales actividades económicas
Marco regulatorio	<ul style="list-style-type: none">• Legislación nacional y provincial• Nivel de autonomía municipal• Competencias de los municipios en materia de seguridad
Capacidad estatal	<ul style="list-style-type: none">• Infraestructura• Equipamiento• Personal• Presupuesto

Teniendo en cuenta lo detallado en el cuadro, la realización de una comparación entre políticas de seguridad de municipios pertenecientes a un mismo país, y mejor aún a una misma provincia, nos otorga control sobre algunas de las variables previamente mencionadas. Frecuentemente comparamos políticas públicas de seguridad implementadas por gobiernos locales en otras latitudes que quedan fuera de las posibilidades de aplicación de los gobiernos municipales argentinos, debido a que estos cuentan con un marco regulatorio distinto que limita sus competencias. En este sentido, la comparación entre municipios de un mismo país, y aún más, de una misma provincia permite despejar este problema.

/ 2. CONSTRUYENDO LAS BASES PARA LA COMPARACIÓN EN EL CASO DE LOS MUNICIPIOS BONAERENSES

Bajo esta premisa, la propuesta para la segunda parte del Módulo es ilustrar cómo se construyen las bases para la comparación de las políticas de seguridad local en el caso de los municipios de la provincia de Buenos Aires.

Si bien no se pretende avanzar en la comparación de los resultados de las distintas políticas, el abordaje propuesto permite analizar las variables e indicadores relevantes para realizar una comparación tanto de los diagnósticos hechos por los distintos municipios así como también del diseño y planificación de su política de seguridad local.

De esta manera, el abordaje de los lineamientos para la elaboración del “Plan Integral de Seguridad Local” implementado por el gobierno bonaerense en 2020 nos servirá para integrar los contenidos del Módulo 4 (Planificación de proyectos de seguridad ciudadana) y el Módulo 5 (Datos e indicadores para el desarrollo de la Seguridad Ciudadana) con los criterios de comparabilidad propuestos antes propuestos.

En este sentido, nos centraremos específicamente en dos de las etapas necesarias para la elaboración de una estrategia de seguridad descriptas en el Módulo 4: El diagnóstico y la planificación estratégica.

Pero antes de avanzar, resulta necesario realizar una breve descripción de las políticas de seguridad locales en el contexto bonaerense y del Plan a analizar.

/ 2.1. LAS POLÍTICAS DE SEGURIDAD DE LOS MUNICIPIOS BONAERENSES

En líneas generales, los grandes municipios bonaerense, especialmente los del conurbano, respondieron a la inseguridad a partir de una suerte de apelación selectiva, heterogénea y por momentos improvisada de acciones de política pública tomadas de una “caja de herramienta” común. Ésta se fue construyendo a lo largo de los años a partir de diversas fuentes (teorías criminológicas, experiencias de ciudades extranjeras, propuestas de organismos internacionales de crédito, programas de expertos de think tanks nacionales e internacionales, etc.). En este conjunto de medidas pueden destacarse ocho grandes líneas de acción:

- La transferencia directa e indirecta de recursos a la fuerza policial
- Creación de cuerpos municipales de patrullaje del espacio público
- El montaje de sistemas de videovigilancia
- Estrategias de participación comunitaria
- Estrategias de prevención social del delito
- Asignación de dispositivos tecnológicos (botones, alarmas, etc.)
- Intervenciones en el entorno urbano

De esta manera, a pesar de las diferencias partidarias e ideológicas, los gobiernos locales de la Provincia de Buenos Aires ensayaron algunas respuestas de política pública similares. Observamos que se concentraron mayormente en la prevención situacional y en estrategias disuasorias que muestran diferencias de grado. Además del monitoreo, casi todos los municipios crearon patrullas locales realizando distintos usos de las normas vigentes, dando lugar a modelos de patrullaje que pueden ordenarse de los más policialistas a los menos policialistas. Buena parte de estas iniciativas se adoptaron en el marco de vacíos normativos e interpretaciones y usos flexibles de las normas legales vigentes (Alonso 2018) Es en este contexto que desde el Estado provincial se decide establecer algunos criterios de diagnóstico y planificación comunes que permiten trazar similitudes y diferencias entre las políticas implementadas por cada uno de los municipios en su territorio, y de esa manera avanzar en la coordinación entre ambas esferas estatales.

/ 2.2. BREVE DESCRIPCIÓN “PLAN INTEGRAL DE SEGURIDAD LOCAL”

El “Plan Integral de Seguridad Local”, establecido por la Resolución 341/2020, es descripto como “una herramienta de gestión para ubicar la política de seguridad en el contexto local, articular en el territorio a las distintas agencias involucradas en la construcción de la tranquilidad pública y orientar la actuación de las policías de proximidad hacia el abordaje de las violencias, delitos y conflictividades que afectan a cada comunidad”. En este sentido, se prevé que sea elaborado por cada municipio y que contenga las estrategias para la gestión de los conflictos y la prevención de las violencias en cada distrito, teniendo en cuenta que “las mismas serán elaboradas desde una perspectiva multiagencial y estarán situadas en los contextos locales y barriales”, proponiendo un “abordaje integral de los delitos y las violencias” que requiere “establecer articulaciones entre las áreas de desarrollo social, género, salud, educación, niñez, adolescencia y juventud, hábitat y desarrollo urbano”

De esta manera, el plan local como herramienta de gestión está destinado a que cada municipio identifique las dimensiones centrales de su propio sistema local de seguridad y elabore un diagnóstico de sus capacidades, por lo que se busca promover que los municipios, en conjunto con el Estado provincial,

“construya una mirada estratégica que oriente en el largo plazo el fortalecimiento de su sistema local de seguridad.” El plan que deben completar los municipios se encuentra dividido en dos partes, que como mencionamos se corresponden con las etapas de diagnóstico y planificación estratégica abordadas en el Módulo 4. A continuación detallaremos cuáles son las variables que entran en juego para su elaboración, así como los posibles indicadores que luego permitirán la comparación.

/ 2.2.1. DIAGNÓSTICO

El Plan Integral de Seguridad Local propone la construcción de un breve diagnóstico ordenado en cuatro dimensiones: Criminológica, Socio-urbana, Geográfica e Institucional. El siguiente cuadro resume las principales variables de interés que componen cada una, así como un agregado de posibles indicadores en función de lo abordado en el Módulo 5.

Diagnóstico local		
Dimensión	Variables	Posibles indicadores
Criminológica	Dinámicas delictivas	Tasas delictuales (robo, hurto, homicidio, delitos sexuales)
	Eventos violentos y conflictivos asociados a mercados criminales o delitos complejos	Índice de victimización Índice denuncia
	Victimización	Demanda (llamadas) a la policía por tipo de delito.
Socio-urbana	Características poblacionales	Cantidad de población Densidad poblacional Composición etaria de la población por barrio. Distribución de barrios populares y asentamientos
	Características de urbanización del territorio	Distribución de barrios privados cerrados Distribución de zonas comerciales o productivas
	Características comerciales o productivas	Existencia de zonas rurales contiguas al casco urbano
Geográfica	Limites jurisdiccionales	Tipos de calles (asfalto o tierra)
	Barreras naturales y artificiales	Presencia de autopistas, rutas o avenidas que influyan en las dinámicas de desplazamiento
	Conectividad interna	Presencia de vías férreas, túneles, puentes, pasos bajo nivel Distribución de espacios verdes
	Conectividad con otros municipios	Presencia de accidentes naturales como arroyos, ríos, o espejos de agua.
Institucional	Agencias estatales nacionales	Centros de salud Escuelas y centros educativos Organismos de promoción y prevención de derechos de niños, niñas y adolescente
	Agencias estatales provinciales	Programas sociales destinados a grupos vulnerables
	Agencias estatales municipales	Refugios y oficinas de acompañamiento a víctimas de violencia de género
		Patronato de liberados
		Organismos judiciales
		Dependencias policiales

Las dimensiones y variables que se ponen en juego en este diagnóstico resultan útiles como ejemplo de cómo establecer criterios de base que permite tanto la comparación de las realidades delictuales entre distintos municipios (comparación sincrónica), como para la evaluación de posibles cambios luego de implementadas las iniciativas en materia de seguridad que se detallan en la segunda etapa (comparación diacrónica).

Una vez elaborado el diagnóstico (y en función del mismo) se prevé la elaboración de la planificación estratégica de la política de seguridad del municipio y su articulación con el Estado provincial en función de una serie de dimensiones. A continuación realizaremos una descripción de las mismas.

/ 2.2.2. PLANIFICACIÓN DE LA ESTRATEGIA DE SEGURIDAD LOCAL

Dimensiones para la planificación de la estrategia de seguridad local	
Dimensión	Descripción
Coordinación operativa y patrullaje municipal	<p>Espacio previsto para la incorporación de las sugerencias que las autoridades municipales consideren pertinentes en términos de ajustes sobre el despliegue operativo previsto por las autoridades policiales, indicando objetivos a alcanzar, criterios de intervención, zonas prioritarias, etc.</p> <p>Establece los mecanismos de coordinación previstos para la realización de operativos conjuntos con actores municipales (patrullas municipales o guardias urbanas, Tránsito y Transporte, Inspección General y Defensa Civil)</p>
Aporte municipal para el fortalecimiento del trabajo policial	Provisión de recursos materiales, logísticos y de infraestructura destinados a fortalecer el trabajo policial en sus jurisdicciones
Centro de operaciones municipal, videovigilancia y tecnologías de alerta temprana	<p>Detalle de las tecnologías, procesos y protocolos de funcionamiento interno propios de los centros de operaciones municipales de cada distrito.</p> <p>Descripción y planificación del sistema de videovigilancia (tecnología, tipo y cantidad de cámaras, centros de visualización, personal asignado, protocolos, etc)</p> <p>Dispositivos de alerta temprana disponibles y a implementar (alarmas comunitarias, alarmas monitoreadas en instituciones, botones antipánico, etc)</p>

<p>Gestión de la información</p>	<p>Descripción de los mecanismos institucionales disponibles para la gestión de la información útil para la elaboración de una política de seguridad contextualizada a nivel local.</p> <p>Incluye canales de recepción de denuncias anónimas y su procesamiento, Observatorios y áreas de análisis criminal</p>
<p>Estrategias de prevención situacional</p>	<p>Intervenciones específicas sobre el espacio público que busquen impactar sobre la reducción de las oportunidades para cometer delitos (mejoramiento de la infraestructura urbana y el espacio público)</p>
<p>Participación comunitaria y relaciones con la comunidad</p>	<p>Refiere a las distintas modalidades de participación y los proyectos previstos para gestionar el rol de la comunidad en la política de seguridad.</p> <p>Incluye no solamente los espacios formales establecidos por Ley, sino también otros espacios y modalidades de participación como las juntas o asambleas vecinales, los grupos de vecinos/as autoconvocados, u otras organizaciones o redes comunitarias con las que se articula en procesos más o menos formalizados.</p>
<p>Estrategias de prevención social del delito y las violencias</p>	<p>Iniciativas que se implementen en el ámbito municipal que promueven buenas prácticas para mejorar la convivencia</p> <p>Tipos de programas de prevención social que resultan prioritarios desarrollar</p> <p>Identificación de los grupos sociales que serían objeto de estas intervenciones focalizadas (jóvenes en conflicto con la ley penal, egresados penitenciarios, consumidores</p>
	<p>problemáticos, niños, niñas y adolescentes con derechos vulnerados.), qué modalidades de trabajo se prevén, qué tipo de alianzas con otros actores podrían desarrollarse y qué recursos serían necesarios para llevarlos a cabo.</p>
<p>Asistencia a las víctimas</p>	<p>Descripción de los recursos institucionales con los que cuenta el municipio para brindar asistencia a víctimas de hechos delictivos</p>

<p>Políticas de género</p>	<p>Principales redes interinstitucionales y multiactorales con las que se cuenta en cada distrito para la prevención, asistencia y acompañamiento a víctimas de violencia de género. (área orgánica del municipio encargada de la política de género; existencia o no protocolos para atención de las víctimas; hogar de tránsito a disposición de las víctimas; existencia de botones antipánico; articulaciones con otros actores</p>
<p>Articulación con otros actores vinculados al sistema local de seguridad</p>	<p>Mecanismos concretos de articulación con las agencias de seguridad privada, orientados al intercambio de información y a la coordinación operativa con la policía y/o las guardias municipales.</p> <p>Articulación con el sistema de emergencias</p> <p>Coordinación de acciones con municipios colindantes</p> <p>Articulación con el Ministerio Público y el Poder Judicial</p>
<p>Articulación operativa con el ministerio de seguridad de la nación y con fuerzas federales</p>	<p>Información acerca del despliegue de fuerzas federales en el distrito, así como datos cuantitativos en términos de operatividad y recursos humanos y logísticos aportados que permitan dimensionar el apoyo federal a la política de seguridad local.</p>
<p>Fortalecimiento de las capacidades de gestión: Estrategias de capacitación</p>	<p>Referencia a las necesidades de formación y capacitación para personal municipal, señalando las capacidades y habilidades que se considere necesario fortalecer, así como sugerencias de capacitación específica para el personal policial involucrado en la implementación del plan local</p>

En definitiva, las variables sobre las cuales se realizan el diagnóstico y la planificación estratégica nos permiten comparar los cuadros de situación construidos en torno a las problemáticas de seguridad en el ámbito local, las capacidades con las que cuentan los distintos municipios y el diseño de las políticas que implementan y prevén implementar para abordarlos.

Esto implica establecer las bases para, en un segundo momento, comparar los resultados obtenidos por los distintos municipios luego de implementadas las políticas que fueron diseñadas en la etapa de planificación. De esta manera, podremos identificar y explicar las diferencias en los resultados obtenidos y ratificar el rumbo o realizar ajustes o correcciones sobre las soluciones propuestas.

A pesar de su utilidad, el método comparado para el análisis de políticas públicas no está exento de críticas y cuestionamientos. A continuación describiremos brevemente algunas de ellas.

/ 3. REFLEXIONES EN TORNO A LOS LÍMITES DEL MÉTODO COMPARADO.

La utilización del enfoque comparado para el análisis de las políticas públicas no ha estado exenta de objeciones. Como destacan Bulcourf y Cardozo (2008) éstas van desde la inmadurez metodológica hasta el consabido argumento de que toda comparación es vana porque los fenómenos son irrepetibles. Por ejemplo, para poder indagar sobre todos los factores que intervienen en los resultados de una política de seguridad local determinada, deberíamos realizar una indagación que tenga un grado de profundidad y una especificidad tal, que en definitiva no permitiría la comparación con ningún otro caso. En otras palabras, la extensión o el alcance de la explicación que se quiere alcanzar con la comparación entre casos conspira contra la intensidad o especificidad que podría lograrse si abordamos cada uno de manera individual.

A esto puede contestarse que la "unicidad" de un fenómeno sólo puede comprobarse de manera seria por comparación, y que ésta, las mayoría de las veces, revela la existencia en el fenómeno de aspectos irreductiblemente propios (que efectivamente no son comparables) y de aspectos comunes, respecto de los cuales la comparación hace posible un mejor conocimiento y ubicación en relación con otros fenómenos similares. (Bulcourf y Cardozo, 2008 p. 13)

Al igual que Medvedev Luna (2010), entendemos que el estudio comparado de las políticas públicas puede ser un gran aporte al desarrollo de una de las áreas de mayor influencia en la "real politik", en particular en los proceso de decisión con respecto a todas las dimensiones del ciclo de las políticas públicas.

En este sentido, es una realidad que la búsqueda de experiencias exitosas en materia de seguridad forma parte de la "caja de herramientas" a la que echan mano funcionarios políticos y asesores en los distintos municipios. Por tanto, contar con parámetros claros que permitan determinar los factores que explican los resultados obtenidos por mismas y compararlos con los que se encuentran presentes en el propio municipio resulta crucial para analizar su aplicabilidad en el contexto local y tomar decisiones en función de ello.

/ RETOMANDO LO EXPUESTO

- La comparación forma parte de la "caja de herramientas" a la que echan mano distintos actores involucrados en el diseño, implementación y evaluación de políticas públicas de seguridad.
- Esta no siempre se realiza de manera metódica y sistemática, por lo que hace falta establecer parámetros claros que guíen nuestro análisis.
- Es una herramienta metodológica que nos permite explicar la diversidad existente en un conjunto particular de casos.
- La comparación nos permite investigar los distintos resultados relacionados a un fenómeno determinado a través del "control" de algunas variables.
- La potencialidad del método comparado aplicado al análisis de políticas públicas radica en que permite comprender y explicar la influencia de las características del contexto en el éxito de las distintas iniciativas, así como buscar variables explicativas que den cuentas de las diferencias entre políticas públicas similares.
- Existen una serie de pasos a seguir a la hora de realizar una comparación, así como una serie de criterios para la selección de los casos a comparar que deben ser tenidos en cuenta.
- También existen una serie de variables (demográficas, geográficas, socioeconómicas, de marco regulatorio y de capacidad estatal) que es recomendable incluir en toda comparación entre políticas de seguridad locales.
- A pesar de algunas críticas válidas, el estudio comparado de las políticas públicas de seguridad puede ser un gran aporte al desarrollo los procesos de decisión con respecto a todas las dimensiones del ciclo de las políticas públicas.

/ BIBLIOGRAFÍA

Bulcourf, P. y Cardozo, N. (2008) “¿Por qué comparar políticas públicas?”. En Documento de Trabajo N° 3: Universidad Nacional de Quilmes.

Caplan, S. y Gómez, L. (2011) “La importancia de comparar políticas de seguridad pública”. En Cuadernos de Seguridad N° 14. Ministerio de Seguridad de la Nación.

Goldrick, D. (2014) “Comparative Case Studies”. En Methodological Briefs - Impact Evaluation No. 9: UNICEF

Medvedev Luna, E. (2010) “La ciencia política en Argentina y la necesidad de encarar los estudios a nivel subnacional y las políticas públicas comparadas”. En Espacios Políticos N° 6.

Ragin, C. (2007) La construcción de la investigación social. Introducción a los métodos y su diversidad. Bogotá: Siglo del Hombre Editores. Cap. 5 “El uso de los métodos comparativos para estudiar la diversidad”.



Observatorio
de Políticas
Públicas

Instituto Académico
Pedagógico de Ciencias
Sociales



**Universidad
Nacional
Villa María**

ISBN 978-987-4993-76-2



9 789874 993762