

# Memo

## para el futuro Presidente/a y sus Ministros



Seguridad

**Agenda presidencial** es un aporte de CIPPEC y otras organizaciones para mejorar el debate electoral y las políticas públicas clave del país. Pone en discusión una serie de Memos para el futuro o futura Presidente que sintetizan más de 50 políticas para consolidar los avances de los últimos años y renovar la agenda de políticas estratégicas para el crecimiento con equidad de la Argentina.

[www.agenda-presidencial.org](http://www.agenda-presidencial.org)



CIPPEC<sup>®</sup>

JUSTICIA POR  
T-SW BEBE BEN

SOLO  
MUR

ASESINADO EN  
LLAVAILLOL 8-12-09

FELISMO PERMAN



JUSTICIA  
POR  
YONATHAN  
DE CESARE  
basta de  
inseguridad

# SEGURIDAD

## Memo para el futuro Presidente/a y sus Ministros

### Sr/a. Presidente/a:

La seguridad ocupa hoy un lugar fundamental en la agenda de los estados y de la sociedad civil a nivel regional, tanto por su impacto en la gobernabilidad democrática como por el grado en que el delito y las respuestas estatales punitivas afectan en especial a los sectores más vulnerables de la población.

El intento de golpe de Estado que tuvo lugar el 30 de septiembre de 2010 en Ecuador por parte de la policía y la fuerza aérea actualizó y reafirmó la relación entre las problemáticas vinculadas con las instituciones de seguridad y la vigencia del sistema democrático. Las policías de la Argentina conservan una capacidad latente de desestabilización institucional y por eso es necesaria su subordinación al poder político y la reforma de sus estructuras como condiciones centrales para el sostenimiento de la democracia y la definición de políticas eficaces e igualitarias en materia de seguridad, violencia y criminalidad.

El conjunto de problemáticas sobre seguridad no se agota en la violencia policial y su potencial desestabilizador, sino que tiene como sustrato una intrincada y poco esclarecida relación con otras cuestiones. Entre ellas se puede identificar el aumento real de cierta conflictividad y tipos de delitos, la incapacidad de las fuerzas de seguridad y las agencias gubernamentales (penales y no penales) para intervenir y resolverlos, y una sostenida alarma social anclada en el sentimiento de inseguridad que genera demandas punitivas que han tenido un pobre tratamiento por parte de las autoridades políticas.

En la Argentina se registra en las últimas dos décadas un incremento del índice de criminalidad (dado por algunos delitos en particular). Según los datos de hechos denunciados, entre 1985 y 2000, las agresiones contra la propiedad aumentaron dos veces y media. Con una pequeña reducción y amesetamiento en los últimos años, los valores duplican los de mediados de la década anterior. Las tasas de victimización –que dan cuenta del hecho de haber sido víctima de un delito, en su mayor parte de casos pequeños o de delitos no violentos– son, en los grandes centros urbanos argentinos, de entre un 25% y un 30%. Estos datos y tendencias, según el sociólogo Gabriel Kessler, nos aportan una clave importante para entender la brecha existente entre la percepción y las circunstancias concretas del delito: si bien el índice de delitos violentos y las tasas de victimización están alejadas en las estadísticas y en sus consecuencias, se acoplan en la sensibilidad social que se genera frente al tema. Así, los hechos más violentos poco frecuentes, pero con alta presencia mediática, se superponen a la cantidad de pequeños delitos que suceden o que se escuchan en el entorno y en las conversaciones cotidianas. En consecuencia, la eventualidad de una victimización personal o de los seres queridos, se vislumbra y se teme. La incertidumbre sobre un posible desenlace fatal de esos pequeños delitos es un sentimiento más presente e inmediato que la consideración de la baja probabilidad estadística de que así sea. Esta conjunción entre una tasa de victimización elevada y la incertidumbre frente a cada hecho es una primera pista para entender la extensión de la inquietud.

Esta descripción debe contextualizarse, además, con el crecimiento de la criminalidad protagonizada por organizaciones delictivas que cuentan con un amplio desarrollo

logístico y operativo, cuyas actividades ilegales apuntan a la generación de un alto rendimiento económico. A su vez, existe una relación crítica entre las redes de ilegalidad, los delitos cometidos en la vía pública y la estructura policial, como ha quedado demostrado en diferentes investigaciones hechas sobre el circuito de venta de autos y autopartes robados.

En este marco, las agencias de gobierno y judiciales se han mostrado ineficaces para resolver las problemáticas expuestas. A este panorama, debe sumarse el lugar central que el accionar policial tiene para configurar los niveles de violencia más graves y extremos.

En consecuencia, la falta de respuestas de las políticas de seguridad desarrolladas y los hechos graves de violencia policial que se sucedieron en el último año<sup>1</sup> pusieron en evidencia la inviabilidad política del modelo de seguridad sostenido históricamente y las consecuencias de la idea de descansar en la autogestión de las fuerzas policiales, tanto a nivel nacional como provincial.

Las dimensiones que plantea este tema son múltiples. Por un lado, en el campo simbólico y político: desarmar discursos y prácticas en torno a la seguridad basados en la lógica del “enemigo”, donde el respeto y ejercicio de los derechos humanos aparecen como obstáculos y la seguridad queda limitada a un tema punitivo y represivo. Por el otro, desde el punto de vista institucional, la necesidad de avanzar en la construcción de una agenda más amplia y no sólo policial y en la conducción y el control civil de las fuerzas de seguridad, de forma de poner los recursos policiales al servicio de una planificación de gobierno sobre la violencia y la criminalidad compatible con una noción sustantiva de la democracia. En este sentido, la reforma profunda de las estructuras de las fuerzas de seguridad y de las agencias penales y penitenciarias es uno de los puntos prioritarios a resolver.

Desde el Acuerdo de Seguridad Democrática (ASD) planteamos estos lineamientos de políticas con miras a consolidar los criterios mínimos de una agenda de seguridad para revertir las amenazas a la gobernabilidad, abordar de forma estratégica las problemáticas del delito, la violencia y las violaciones de derechos humanos. No pretendemos cerrar la discusión. Por el contrario, aspiramos a enriquecer el debate electoral con una agenda de gobierno política y económicamente viable.

**León Arslanian**

Ex ministro de Seguridad de la Provincia de Buenos Aires

**Alberto Binder**

Vicepresidente del Instituto de Estudios Comparados en Ciencias Penales y Sociales

**Gastón Chillier**

Director ejecutivo del Centro de Estudios Legales y Sociales

**Enrique Font**

Secretario de Seguridad Comunitaria de la Provincia de Santa Fe

**Alejandro Mosquera**

Secretario ejecutivo de la Comisión Provincial por la Memoria

# Diagnóstico

Desde la recuperación de la democracia y, salvo algunas pocas excepciones, **las fuerzas políticas descansaron (por convicción ideológica o temor a represalias) en altos grados de autonomía policial**. Su accionar ha estado enfocado a la actividad territorial y al hostigamiento de ciertos grupos sociales junto a un funcionamiento del sistema judicial-penal discriminatorio e ineficiente, limitado a los datos e hipótesis que las policías llevan a los tribunales.

**El accionar y la organización de las policías estuvieron ligados al control social de determinados grupos, en detrimento de la idea de resolución de conflictos y disminución de la violencia. Sus principales características han sido la desprofesionalización, la falta de objetivos explicitables y de herramientas adaptadas a la evolución y transformación de las modalidades delictivas y al crecimiento de redes de delitos complejos. Estos patrones han subrayado la incapacidad de las fuerzas de seguridad y de las agencias gubernamentales (penales y no penales) para intervenir y resolver los diferentes niveles delictivos existentes.**

Las políticas de seguridad basadas en la saturación de efectivos en determinados territorios buscan dar respuestas situacionales al delito callejero y domiciliario. Estas estrategias de prevención pueden tener efecto en la reducción de ciertas oportunidades delictivas, sobre la percepción de seguridad en zonas determinadas e, incluso, resultar compensatorias en diferentes áreas.

Entre sus falencias se reconoce un abordaje que desconoce la complejidad delictiva y social en la que se inscriben los delitos detectados en el momento en que están ocurriendo. Cuando ocurren en la vía pública se focaliza sobre los eslabones más vulnerables y reemplazables de las redes de ilegalidad organizadas, muchas veces jóvenes varones de barrios pobres. Así, pueden tener el efecto de cargar más violencia sobre una franja de población vulnerable al accionar selectivo de las agencias penales. **Las condiciones de vulnerabilidad no son abordadas de forma adecuada por agencias no punitivas que podrían ofrecer otro tipo de intervención estatal** e incluso esta situación de desigualdad acompaña a esta población a lo largo de los procesos penales, en donde su capacidad de defensa es muy reducida. En cuanto a su carácter reemplazable en las redes de ilegalidad, esto marca la futilidad de este tipo de intervenciones y la ausencia de una política criminal orientada a revertir las condiciones de posibilidad de aquellos circuitos y sus mercados.

Ese tipo de intervenciones produce un efecto circular que **fortalece el poder corporativo policial en el territorio y ubica a la policía como la vía principal (y casi única) de información para la construcción de mapas de delito**, los que a su vez son un insumo para decidir esas mismas intervenciones.

El predominio de las versiones policiales en la investigación penal condiciona los delitos que se investigan a punto tal que limita en gran medida las investigaciones sobre delitos perpetrados por los propios funcionarios policiales o por redes de ilegalidad que cuentan con algún nivel de cobertura.

El extendido sentimiento de inseguridad, agudizado en períodos cíclicos a partir de hechos de fuerte impacto social y político ha generado respuestas de diverso signo. Se

han impulsado **medidas autoritarias de carácter represivo y orientadas a maximizar la autonomía de las fuerzas de seguridad**, y a su vez se abrieron cambios estratégicos para modificar aquella lógica de intervención. Por ejemplo, la crisis que siguió al secuestro y homicidio de Axel Blumberg en 2004 dio lugar a reformas legislativas regresivas tanto a nivel nacional como en la provincia de Buenos Aires, pero también generó condiciones para la segunda etapa de **reformas democráticas de las estructuras del sistema de seguridad** bonaerense. Esta última experiencia –como ya había ocurrido con un proceso similar iniciado en 1998– fue desmontada por un nuevo avance de concepciones en las que se enfatiza la “guerra contra el delito” y en las que el respeto a los derechos humanos aparece como un obstáculo. Como es evidente, **la incapacidad de sostener las políticas reformadoras mostró la ausencia de acuerdos políticos capaces de resistir embates autoritarios**. Por diversos motivos, durante estos años, se careció de un programa democrático e igualitario de seguridad respaldado por amplios sectores políticos y sociales.

**A pesar de algunos intentos, no se reconoce en nuestro país una diferenciación de perspectivas entre políticas de seguridad y acción policial. En reiteradas oportunidades se iguala la noción de mayor seguridad a mayor autonomía y poder policiales, acompañados de un mayor encarcelamiento (más detenciones policiales, más prisión preventiva, más penas y más duras). El debate sobre la seguridad queda reducido a sus coordenadas punitivas convencionales sin una evaluación de sus resultados en los índices de delito ni en la vigencia de los derechos fundamentales.**

Esta lógica que propone una seguridad limitada a la gestión y actuación policiales es evidente en la provincia de Buenos Aires<sup>2</sup>, pero también ha sido dominante a nivel federal –con excepción de la reciente creación del Ministerio de Seguridad que ha surgido con un discurso de sentido opuesto– y en muchas otras jurisdicciones del país. Por ejemplo, la Policía Metropolitana de la Ciudad de Buenos Aires se creó para seguir las líneas estratégicas de intervención que fueran definidas por el poder político desde el Ministerio de Justicia y Seguridad. Sin embargo, se designó como primeros jefes a dos ex policías federales que tuvieron que ser desplazados de sus cargos por un escándalo de espionaje ilegal en la Ciudad<sup>3</sup>, lo que implicó volver a la idea de la conducción propia de la Policía Federal. Luego se decidió la designación de Eugenio Burzaco como jefe civil de la fuerza, pero aún no ha implicado un cambio estructural ni una solución para los problemas que mantiene la nueva policía desde su puesta en marcha.

Cabe destacar que la **idea de reducir la agenda de seguridad a la cuestión policial y penal en general va acompañada de la delegación casi absoluta de la dimensión política y estratégica del tema en las fuerzas policiales**. Se ha observado también una fuerte debilidad de los mecanismos de control interno y la inexistencia de mecanismos de control externo, con algunas pocas excepciones como la Policía de Seguridad Aeroportuaria que cuenta con una estructura de control específica creada por ley.

Además de los problemas que esto genera para desarrollar políticas específicas vinculadas con la reducción del delito y la conflictividad, esta forma de intervención ha mostrado que trabaja sobre altos índices de violencia territorial y la reproduce. **En los últimos años se han registrado más de una centena de muertes de civiles por año a manos de las policías en la Región Metropolitana de Buenos Aires**. Además, se acumulan casos de hostigamiento policial sobre jóvenes varones de barrios humildes, una práctica cotidiana que cobra visibilidad en los casos en los que la víctima termina muerta<sup>4</sup>, pero que presenta su cara más rutinaria en la detención de adolescentes como eje de las políticas territoriales de seguridad<sup>5</sup>.

El año 2010 estuvo también signado por una serie de acontecimientos de represión con distintos niveles de responsabilidad policial, pero siempre protagonizados por fuerzas de seguridad federales y provinciales. Como no ocurría desde hace años con esta intensidad y frecuencia, numerosos conflictos sociales que se desarrollaron en el espacio público terminaron con la vida de personas, en su mayor parte como consecuencia del accionar policial y otras por alevosas omisiones. Una línea de violencia policial y conflictividad sociopolítica se fue tensando entre hechos acontecidos a grandes distancias geográficas como las represiones de Andalgalá, Don Torcuato, Bariloche, Formosa y, con una resonancia política mucho mayor, la muerte de un militante del Partido Obrero, Mariano Ferreyra, en el marco del ataque de integrantes de la Unión Ferroviaria contra una manifestación por los derechos del personal tercerizado. Hacia fines de 2010 tuvo lugar en Villa Soldati un caso cuya reconstrucción recién comienza: la muerte de tres personas en el marco de los intentos de desalojo por la fuerza luego de una toma de tierras protagonizados por la Policía Federal, la Policía Metropolitana y grupos o patotas organizadas.

La resonancia social y política de aquellos hechos abrió un nuevo ciclo de la relación entre muerte y política que, como hemos visto, ha dado lugar a políticas de signo opuesto a lo largo de la historia. **En medio de los acontecimientos cruentos de Villa Soldati, que evidenciaron el agotamiento del modelo de autogestión policial, fue anunciada la creación del Ministerio de Seguridad,** reflejando la necesidad de establecer el gobierno y el control civil sobre las instituciones policiales.

**La conducción civil es una condición de posibilidad de cualquier reforma democrática de la agenda de seguridad. Sin embargo, este hecho no es garantía de que esta conducción resulte efectiva o de acuerdo con principios democráticos.** Lo que está en juego en este caso es el alcance y el contenido de la política de seguridad que se impulse.

## Políticas en marcha

**“No represión” de la protesta social.** Esta fue una de las más innovadoras decisiones del ciclo de gobiernos iniciado en 2003. Sus características fundamentales han sido la presencia de interlocutores civiles en el lugar del conflicto y la prohibición total de portación de armas de fuego por parte de la policía. Sin embargo, las represiones de diferentes conflictos sociales que terminaron con muertos y heridos durante 2010 constituyeron un grave retroceso. Se evidenció la debilidad y el relajamiento de estas regulaciones y prácticas. Incluso, en torno del mencionado caso de Mariano Ferreyra, la Policía Federal hizo una lectura perversa de esta política para justificar su no intervención con la excusa de preservar la integridad de los manifestantes. Frente a esta serie de hechos resulta urgente que se avance en la sistematización de los principios que regulan el accionar policial en estos contextos y dotarlos de rango normativo.

**Creación de la Policía de Seguridad Aeroportuaria (2006).** La conformación de la primera fuerza federal de seguridad constituida en democracia significó un novedoso modo de abordaje institucional. Sus principales rasgos fueron el establecimiento de una estructura de dirección superior y administración general conducida por funcionarios especializados en asuntos de seguridad pública sin estado policial y de un organismo de control disciplinario externo a la institución integrados por civiles. A pesar de establecer un umbral más alto de calidad institucional, dichos avances aún no fueron trasladados a las restantes fuerzas federales.

**Implementación del Programa Nacional de Educación, Capacitación, y Actualización Profesional de Cuerpos Policiales y Fuerzas de Seguridad.** Se construyeron consensos mínimos entre las provincias y el ámbito federal respecto a los lineamientos básicos que debe tener la formación policial. Los Marcos de Referencia Federales fueron aprobados por el Consejo de Seguridad Interior y obtuvieron el reconocimiento del Ministerio de Educación. Como resultado de ello, 16 provincias reorientaron los procesos de formación inicial de su personal policial buscando disminuir la disparidad existente entre las jurisdicciones.

**Creación (por ley) del Programa Nacional de Entrega Voluntaria de Armas de Fuego (2006).** Este programa dispuso, con el fin de reducir el circulante de armas en manos de civiles, su recolección de forma voluntaria y anónima a cambio de un incentivo económico. Si bien en otros países ha motivado transformaciones importantes, en la Argentina no ha tenido efectos que trasciendan la habilitación del procedimiento concreto de entrega voluntaria.

**Implementación del Programa Las Víctimas contra las Violencias (2006).** Funciona en el Ministerio de Justicia y Derechos Humanos con la misión de brindar atención, acompañamiento y asistencia a las víctimas de violencia familiar y sexual. Se creó una Brigada Móvil interdisciplinaria para la atención y asistencia a víctimas de delitos contra la integridad sexual. También se estableció la Brigada niñ@s con el objetivo de actuar contra la explotación sexual de niños, niñas y adolescentes. Una de sus debilidades radica en que su ámbito de actuación está limitado a la ciudad de Buenos Aires.

**Sanción de la Ley 26.364 de Prevención y Sanción de la Trata de Personas y Asistencia a sus Víctimas (2008).** A partir de esa ley y por resolución de la Procuración General de la Nación se le asignó competencia a la Unidad Fiscal de Asistencia en Secuestros Extorsivos (UFASE) para intervenir en el delito de trata de personas, con el objeto de prestar asistencia a las fiscalías de todo el país en el trámite de las causas por este delito. En el mismo año el Ministerio de Justicia y Derechos Humanos de la Nación creó la Oficina de Rescate y Acompañamiento a las Personas Damnificadas por el Delito de Trata para prestar asistencia (psicológica, jurídica y social) a las víctimas en el momento de efectuarse su rescate y hasta el momento de su declaración testimonial. Y dentro de la órbita del Ministerio de Desarrollo Social se creó el Área para la prevención de la explotación sexual infantil y la trata de personas, con el fin de brindar asistencia a las víctimas luego de su declaración testimonial. En la actualidad se están realizando debates parlamentarios para evaluar distintos proyectos de reforma de la Ley 26.364.

**Creación de la Comisión Nacional Coordinadora de Políticas Públicas en materia de prevención y control del tráfico ilícito de estupefacientes, la delincuencia organizada transnacional y la corrupción (2008).** Esta comisión nació con el objeto de establecer espacios institucionales, interministeriales, intergubernamentales e interregionales de asesoramiento al Poder Ejecutivo. El objeto es coordinar un accionar conjunto para la optimización de las políticas públicas, elaborar y proponer políticas públicas nacionales y regionales en materia de lucha contra la delincuencia organizada transnacional, el lavado de activos, la corrupción y el tráfico ilícito de estupefacientes.

**Creación del Ministerio de Seguridad de la Nación (diciembre de 2010).** Abre espacios para llevar adelante reformas destinadas a garantizar la conducción política del sistema federal de seguridad. Enfrenta el desafío de generar un cambio conceptual y doctrinal para reemplazar el viejo paradigma de la delegación de la gestión de la seguridad en las policías. Entre las cuestiones que deberá abordar se encuentran el sostenimiento de la conducción civil de las fuerzas de seguridad, la implementación de controles internos y

externos del accionar policial, la reorientación de los recursos de prevención y de investigación penal hacia la desactivación de redes delictivas y de los mercados ilegales y la participación ciudadana y comunitaria en los asuntos de seguridad.

**Entre sus primeras iniciativas es posible destacar las que se han orientado hacia:**

- Una mayor intervención del poder político en el funcionamiento de las fuerzas policiales federales, las decisiones estratégicas, de personal y presupuestarias.
- La carrera policial, los ascensos y designaciones de los integrantes de las fuerzas<sup>6</sup>.
- El diseño y la implementación del Plan Nacional de Participación Comunitaria en Seguridad a través de foros de participación barriales y la creación de una Escuela de Formación de Participación Comunitaria.
- La reorientación de los recursos humanos y logísticos en una estrategia de prevención situacional enfocados en zonas en las que los servicios de seguridad han sido deficientes. La decisión sobre la suspensión de los adicionales en la ciudad de Buenos Aires para la Policía Federal, el traspaso de la confección de pasaportes al Ministerio del Interior y los operativos “Centinela” y “Cinturón Sur” se inscriben en esa línea. Estos planes implican al mismo tiempo un desplazamiento del poder territorial de la Policía Federal y de la Policía de la Provincia de Buenos Aires en zonas en las que su connivencia con el delito y la violencia tiene fuertes antecedentes.
- La revisión y reformulación de los planes de estudio y formación de los integrantes de las fuerzas policiales y de seguridad. El cambio de nombre de las tres escuelas de formación de oficiales y suboficiales de la Policía Federal que recordaban a ex jefes de la fuerza cuestionados por actuaciones vulneradoras de derechos humanos se inscribe en esta política.

# Grandes dilemas

La necesidad de zanjar la distancia entre la complejidad de los discursos y los programas propuestos.

En la retórica política se reconoce que el fenómeno de la inseguridad es resultado de procesos socioestructurales, culturalmente mediados y complejos. Sin embargo, este consenso rara vez se traduce en políticas o medidas concretas. Este dilema refiere, entonces, a la **necesidad de zanjar la brecha existente entre los discursos que reconocen la complejidad del fenómeno y los programas planteados de forma efectiva.**

Dichos programas deberán proponer **cuáles son los mecanismos adecuados para la articulación de los niveles federal, provincial y local**, para avanzar en construcciones intersectoriales en cada uno de estos niveles, y para su sostenimiento en el tiempo. Además, deberán dar cuenta de las competencias y los compromisos requeridos en cada nivel estatal y por parte de los partidos políticos del gobierno y la oposición en los tres niveles.

## La necesidad de reorientar las prioridades penales hacia la criminalidad compleja.

Un punto clave refiere a cómo incluir medidas que modifiquen las prioridades políticas y policiales –y busquen articulación con las judiciales– de persecución penal para que las intervenciones se focalicen sobre los eslabones más complejos de las actividades delictivas.

Se debe poner **especial énfasis sobre los procesos económicos que sustentan los delitos más violentos**, como las complicidades y connivencias, en lugar de concentrar las intervenciones en los eslabones más vulnerables y “reemplazables” de dichos procesos.

## La necesidad de ampliar los consensos sobre seguridad democrática hacia el interior de los partidos y en los niveles provinciales y locales.

Existen ciertos **consensos políticos multipartidarios logrados a nivel nacional** –se destacan aquellos alcanzados en el marco del Acuerdo de Seguridad Democrática (ASD)– que no existen al interior de los partidos y resultan más débiles o inexistentes en los contextos provinciales y locales.

De allí surge la necesidad de acciones que se orienten a **fortalecer el piso de acuerdos mínimos en torno de la seguridad en democracia**, en especial para evitar que el tema resulte manipulado y banalizado en los medios de comunicación durante los procesos electorales por representantes de los mismos partidos que, a nivel nacional, logran consensos como el ASD.

## Sobre la planificación de una reforma estructural del sistema de seguridad sostenible en el tiempo.

Las experiencias de reforma en el campo de la seguridad pública han evidenciado dos problemáticas que condicionaron su profundidad y sostenibilidad.

Por un lado **existe una tensión entre la profundidad de los cambios requeridos y los plazos de gestión** en relación a los condicionamientos electorales y las debilidades políticas para procesar las demandas sociales frente al delito. Por otra parte **han probado ser muy débiles los resortes de defensa programática** frente a embates de la opinión pública e impulsos de contrarreforma.

La primera cuestión es **cómo articular una agenda de reformas que no quede supeditada a la agenda electoral o de coyuntura**, lo cual requiere una planificación acerca de cómo dosificar medidas reformistas de corto, mediano y largo plazo en un campo de intervención política que necesita desarticular históricas resistencias corporativas que pueden derivar en intentos desestabilizadores.

La segunda cuestión está ligada al dilema anterior (ampliar los consensos al interior de los partidos) y refiere a la **necesidad de fortalecer entramados institucionales y políticos de respaldo a las reformas** –tanto en su origen como en su ejecución– que acompañen el avance y el sostenimiento de iniciativas democráticas en materia de seguridad.

# Los riesgos de un diagnóstico superficial del vínculo entre desigualdad y delito.

Si bien es adecuado incorporar los índices de pobreza y desigualdad a la comprensión e intervención sobre las problemáticas del delito, la articulación entre ambas dimensiones es delicada en materia de derechos humanos.

Los candidatos de diferente orientación coinciden en plantear la necesidad de políticas integrales de prevención para abordar las causas de la inseguridad. **El argumento del vínculo entre desigualdad e inseguridad –sin mayor análisis ni profundidad– habilita tanto programas protectores de los derechos de los sectores empobrecidos, como intervenciones criminalizantes que cargan más violencia sobre los mismos sectores que se dice querer proteger.**

En este sentido, es importante advertir el peligro de criminalizar la pobreza al identificarla con las causas del delito. **La coordinación de los abordajes interagenciales no debe recaer sobre las instituciones de seguridad sino sobre las autoridades políticas,** aunque las primeras puedan constituir una herramienta al servicio de estrategias más amplias.

# Propuestas

## 1

### Reformar la Ley de Seguridad Interior (LSI), las leyes orgánicas y de personal de las instituciones de seguridad y sus normativas vinculadas.

La formulación de políticas públicas de seguridad debe satisfacer el objetivo primordial de **recuperar por parte de las autoridades elegidas, el gobierno y la conducción estratégica de las fuerzas policiales y de seguridad**. Para ello es necesaria la realización de reformas institucionales que pongan en capacidad a los gobiernos de controlar y conducir a aquéllas mediante cambios en los modelos de organización y actuación policial, que coloquen al ciudadano como centro de sus cuidados.

La Ley de Seguridad Interior (LSI), sancionada en 1992, significó un avance sustancial en la construcción de un Estado de derecho limitando tajantemente la separación entre defensa nacional (norma sancionada en 1988) y seguridad interior. Este hito de la transición democrática implicó dejar sentadas las bases legales para que las fuerzas armadas nunca más intervinieran en conflictos internos. En ese sentido, la creación a través de su sanción de un sistema institucional de gobierno de la seguridad (Consejo de Seguridad Interior) y del traspaso de las fuerzas federales de seguridad como Gendarmería y Prefectura de la órbita del Ministerio de Defensa al de Interior fue una de las principales consecuencias del proceso de desmilitarización de la seguridad interior iniciado a partir de 1983.

Sin embargo, el sistema institucional resultado de la LSI ha sido diseñado principalmente para responder ante hechos de conmoción interna tales como los ocurridos a fines de los años ochenta y principios de los noventa (alzamientos militares y hechos de conflictividad social alta como los saqueos). **En la LSI no hay referencia alguna a las problemáticas vinculadas al delito complejo, tales como el narcotráfico, el lavado de activos o la trata de personas (en parte porque no existían o eran muy incipientes)**. Tampoco refiere a las formas organizacionales de las fuerzas de seguridad, ni de otras instancias y actores fundamentales a la hora de pensar la seguridad democrática de manera integral (como los organismos dedicados a la prevención social de la violencia y el delito, las agencias de seguridad privada, las organizaciones no gubernamentales y las instancias de participación comunitaria).

Resulta necesaria la sanción de una **Ley de Seguridad Democrática alineada con los principios internacionales y las recomendaciones del Informe Sobre Seguridad Ciudadana y Derechos Humanos elaborado por la Comisión Interamericana de Derechos Humanos (CIDH)**<sup>7</sup>. Dicha ley debería contener los siguientes temas: reestructuración del sistema de seguridad interior y de las fuerzas federales que lo componen; redefinición de las funciones de las fuerzas de seguridad federales y de la coordinación del trabajo interfuerzas; especialización y profesionalización; definición de atribuciones mínimas para órganos de control internos y externos; incorporación de la participación comunitaria; principios para enfoques multiagenciales y criterios de recolección, producción y acceso a información de política criminal.

A su vez, esto implica la necesaria **modernización de los regímenes disciplinarios y profesionales de las fuerzas policiales y de seguridad**. A modo de ejemplo, el régimen profesional del personal de la Policía Federal Argentina fue establecido mediante una ley promulgada en marzo de 1979, reglamentada también durante la última dictadura militar.

Resulta indispensable modificar las leyes orgánicas y de personal de las instituciones de seguridad, sus normativas vinculadas, códigos disciplinarios y principios de actuación para establecer y acompañar los procesos de reforma y modernización del sistema de seguridad pública:

- **Códigos disciplinarios.** Las reformas a los regímenes disciplinarios deben incorporar un concepto de disciplina que regule no sólo las relaciones jerárquicas entre los integrantes de las fuerzas, sino también las interacciones internas y con la población de acuerdo a principios constitucionales y de protección de los derechos humanos. Las prácticas violatorias de derechos deben ser tipificadas como faltas graves. La creación de códigos de ética policial puede ser un buen complemento para los regímenes disciplinarios.
- **Principios de actuación.** Las formas en que actúan los funcionarios policiales se rigen en la actualidad por normativas desagregadas en leyes marco, instrumentos internacionales, leyes orgánicas y de personal, normas de bajo rango e, incluso, en las faltas disciplinarias y en sus causales de agravación o atenuación. En el armado normativo de instituciones de seguridad modernas, los principios de actuación deben estar sistematizados en secciones o instrumentos específicos.

Para establecer una coherencia con el entramado de leyes rectoras y normativas internas de las instituciones, se requiere la sistematización de principios de actuación en áreas críticas del trabajo policial donde suelen concentrarse las violaciones a los derechos. La regulación del uso de la fuerza, la forma de proceder en detenciones, el diseño y la conducción de operativos frente a grandes concentraciones de personas (espectáculos, desalojos, protestas sociales o formas combinadas), deben estar regulados y controlados.

La práctica policial se nutre a su vez de rutinas arraigadas en la cultura institucional, cuya transformación y cambio normativo son sólo una parte y ni siquiera la más compleja. A tal efecto, se deben **instrumentar otras medidas que refuercen la ligazón entre las normas y las prácticas que planteen los incentivos adecuados para esta transformación, así como instancias efectivas de control**.

## 2

### Crear mecanismos de evaluación y control externo de las instituciones policiales.

Los aspectos de la práctica policial que deben ser materia de control son variados y requieren de mecanismos cruzados y superpuestos que incluyan el control interno y externo, el parlamentario y el judicial. Deben abarcar cuestiones relativas a ejecución presupuestaria, formas de actuación y aplicación de los procedimientos disciplinarios, entre otras.

Para alcanzar su misión, **los organismos de control deberán ser externos al organismo que controlan, y detentar amplias facultades y atribuciones en materia de investigación de arbitrariedades y vulneraciones de derechos contra ciudadanos particulares y funcionarios policiales**. Además deberán tener la capacidad de recibir denuncias y la facultad de acceder a los sumarios e investigaciones realizadas por los procedimientos internos y un acceso pleno a los espacios e información en poder de las fuerzas de seguridad.

# 3

La **incorporación de la participación ciudadana** en la formulación, ejecución y control de las políticas de seguridad resulta de suma importancia para reforzar y profundizar el control y la rendición de cuentas de las instituciones policiales.

## Formular un sistema de información criminal y crear un observatorio nacional del delito y la violencia.

La relevancia social de la **cuestión de la seguridad** hizo que los temas relacionados con la violencia social, el delito y la inseguridad, y en particular las estadísticas sobre criminalidad, hayan **pasado a formar parte de los problemas sociales que más preocupan y a tener una presencia reiterada en los medios masivos de comunicación**. Sin embargo, la política oficial en los últimos años ha presentado serias deficiencias en el proceso de elaboración de esta delicada información: se han sufrido retrocesos en la difusión y publicación de los datos, se han desatendido programas de capacitación a operadores provinciales, y no se ha tenido una política de diferenciación de las estadísticas producidas para la disminución del delito y para las percepciones de inseguridad.

Es necesario que se reconozca la necesidad de **producir estadísticas fiables de criminalidad y violencia como insumo para la formulación de un diagnóstico certero de la problemática de la inseguridad**. La información es una condición necesaria para la elaboración responsable de políticas públicas, y para asegurar que la distribución de la seguridad pública sea compensatoria de diferencias. La información permite, además, evaluar los impactos y la eficacia de las medidas adoptadas. De este modo, con mecanismos de monitoreo y evaluación, se pueden realizar diagnósticos acerca de la utilidad o beneficio de las decisiones.

Resulta fundamental acceder al conocimiento acabado sobre la problemática de la violencia en sus diversas manifestaciones, su extensión, sus causas y las técnicas para su abordaje. A su vez, el conocimiento de los índices de delito geo-referenciados y consolidados y la construcción de una base unificada del crimen permitirá contar con diagnósticos precisos para la evaluación, formulación e implementación de políticas públicas. El desarrollo de una política de Estado basada en principios democráticos y eficientes demanda, en primer lugar, producir insumos que permitan comprender las múltiples dimensiones de una realidad compleja. Sólo así será posible delinear planes adecuados de prevención de la violencia y el delito.

En ese sentido, **desde el Acuerdo de Seguridad Democrática (ASD) se ha elaborado un proyecto de Ley de creación de un Observatorio Nacional del Delito y la Violencia**, destinado a producir datos y diagnósticos certeros para la elaboración de políticas de seguridad ciudadana eficientes y democráticas. **El proyecto ha sido firmado por 18 diputados nacionales que forman parte del ASD y representan a distintos bloques políticos** (Expediente: 8293-D-2010, disponible en [www.hcdn.gov.ar](http://www.hcdn.gov.ar)). Frente a las deficiencias en los procesos de registro e integración de fuentes, el Observatorio representa una instancia superadora de producción y análisis para la toma de decisiones.

Constituye un punto de partida para poner en marcha medidas que fortalezcan la intervención política en lugar de delegar la gestión de la seguridad en el sistema penal y en las policías. Al mismo tiempo, es una oportunidad para que los distintos partidos políticos demuestren un compromiso genuino con el tema y den un paso imprescindible para responder a las demandas sociales por mayor seguridad.

# 4

## Articular con el Ministerio Público Fiscal: clave para avanzar sobre la criminalidad compleja.

Es necesario articular las políticas de seguridad con las políticas de persecución penal para **avanzar con eficacia en investigaciones de casos graves y complejos para enfocar su acción en los eslabones más organizados de la criminalidad.**

Existen serias dificultades para realizar investigaciones sobre criminalidad económica y corrupción, narcocriminalidad, trata de personas, bandas que reclutan jóvenes para delinquir, homicidios en ocasión de robo de automotores, robos a bancos o camiones de caudales, responsabilidad policial en casos de protesta social, desaparición de personas, torturas en ámbitos policiales y carcelarios.

En aquellos casos que involucran redes ilegales u organizaciones criminales, las investigaciones se limitan a los eslabones más débiles de la cadena. Se pretende mostrar una investigación eficaz que logra identificar a los responsables involucrados pero en realidad **se esconde un funcionamiento inercial, burocrático y desigual que en su mayor parte acusa y encierra a personas vulnerables e inocentes.**

Se deberá establecer como eje prioritario **la articulación del trabajo de los fiscales y de las agencias de seguridad para reconducir sus tareas hacia los puntos de mayor capacidad de acción de las redes delictivas.** Es necesario concentrar la acción de la justicia criminal en aquellas áreas en las que puede ser efectiva, con intervenciones destinadas a trabajar sobre estos nichos de impunidad que muestran un trabajo policial y judicial en extremo desigual y excluyente. De lo contrario el peso del aparato penal continuará recayendo sobre los eslabones más vulnerables, quienes a su vez cuentan con menor capacidad de defensa.

# 5

## Desarrollar políticas multiagenciales.

Para abordar los fenómenos de la violencia y el delito es necesario desarrollar capacidades institucionales de coordinación entre agencias que trabajen sobre las problemáticas del delito y la violencia en su complejidad, teniendo en cuenta que el uso de las agencias punitivas no es la mejor o la única manera de hacerlo. Un diagnóstico adecuado de las condiciones estructurales que dan lugar a ciertos delitos debe ser acompañado de medidas no punitivas y a cargo de las carteras correspondientes a las problemáticas sociales o económicas que correspondan.

Sin embargo, **la necesidad de “abordajes integrales” se ha vuelto un lugar común en los discursos políticos sobre seguridad y existen sobrados ejemplos de articulaciones negativas** –incluso, perversas– entre agencias de políticas sociales y de seguridad. En consecuencia se requiere extremar el cuidado en el diseño y análisis de estos abordajes que, bajo una retórica correcta en términos políticos para tomar en cuenta “lo social”, pueden derivar en nuevas formas focalizadas de criminalización de la pobreza.

# 6

## Políticas de acceso a la información.

**Es necesario que se reconozca la importancia de producir estadísticas fiables de criminalidad y violencia como insumo para la formulación de diagnósticos certeros, que permitan intervenir sobre problemas sociales y gestionar políticas de seguridad.** Es responsabilidad estatal impedir que este vacío de información se convierta en campo fértil para discursos que lo único que logran es difundir el pánico social.

La posición oficial al respecto ha presentado deficiencias en los últimos años al desatender el rol de las oficinas encargadas de la elaboración de estadísticas e informes. Tampoco existe una política de utilización de los datos para el diseño de políticas públicas ni se han establecido mecanismos de monitoreo o evaluación de las medidas ya implementadas. Además, se registraron retrocesos importantísimos en la difusión y publicación de datos.

Este planteo **no implica que ante circunstancias particulares las agencias del Estado puedan establecer el secreto sobre cierta documentación. Lo que hay que definir son prácticas consistentes con el principio de publicidad de la información pública.** La carga de fundamentar la denegación de acceso debe recaer sobre las dependencias oficiales. En las prácticas y las culturas policiales impera el principio inverso, según el cual quien solicita información debe demostrar interés legítimo. Muchas veces la negación no tiene que ver con el contenido de los materiales, sino con reafirmar el dominio de la policía sobre su acervo documental.

**Mejorar el deficiente nivel actual de acceso a la información sobre los datos que las fuerzas producen permitirá elaborar mejores diagnósticos y la necesaria rendición de cuentas por su trabajo.**

# Viabilidad

El Acuerdo de Seguridad Democrática (ASD) que los firmantes promovemos desde diciembre de 2009 surgió con el objetivo de consolidar un espacio de debate y elaboración de propuestas para abordar el problema de la inseguridad. **Frente al fracaso de los planteos de mano dura y los discursos demagógicos autoritarios, el ASD sostuvo desde sus inicios la necesidad de garantizar un abordaje democrático de las políticas de seguridad y una gestión profesional y eficiente.** Se tomaron como antecedente los acuerdos alcanzados después de la recuperación democrática y se acordó un decálogo de principios mínimos para la configuración de una política de seguridad democrática apoyada por un frente multisectorial amplio que incluye a diversas fuerzas políticas y sus referentes más importantes: universidades, organizaciones sociales, sindicales y religiosas, entre muchas otras.

La conformación del Acuerdo representó también la posibilidad de consolidar un discurso alternativo a las propuestas de demagogia punitiva y políticas de seguridad autoritarias ya instaladas y permitió generar respaldo político y social para abrir nuevos escenarios.

**Desde esta perspectiva la creación del Ministerio de Seguridad representa una oportunidad histórica para llevar adelante reformas destinadas a garantizar la conducción política del sistema federal de seguridad, que fueron postergadas desde la recuperación de la democracia. La alianza multisectorial que integra el ASD y el trabajo realizado por los especialistas con experiencia en gestión, académicos, organizaciones de la sociedad civil y referentes de todas las fuerzas políticas que adhieren a este programa de seguridad representan hoy un espacio central desde donde construir contenidos y sostener los cambios que requiere esta nueva etapa.**

Es imposible estimar al momento de redacción de este Memo cuál será el alcance de la reforma iniciada a partir de la creación del **Ministerio de Seguridad**. El perfil de la gestión y el contenido de algunas medidas son **indicios de una orientación que retoma la agenda democrática de la seguridad y cuya ejecución se verá en plazos cortos y medianos.** Esta experiencia pone en juego uno de los núcleos más duros del ejercicio de derechos fundamentales y deberá dar respuestas eficientes a las problemáticas de la violencia y del delito.

Para generar esas transformaciones también será necesario dotar de capacidad técnica y política a las dependencias estatales a cargo de la gestión. Además resulta imprescindible buscar el involucramiento de los integrantes de las instituciones policiales en el proceso de transformación y reforma del sistema de seguridad.

A su vez se **requiere de la elaboración de un presupuesto basado en el real funcionamiento de las fuerzas de seguridad y mejorar las condiciones salariales de sus integrantes,** a fin de contar con una herramienta de gestión económica que permita llevar a cabo los lineamientos y metas establecidos.

Se deberán diseñar **estrategias de comunicación y difusión que permitan incidir en la opinión pública con el fin de buscar consensos sobre la necesidad de las reformas y de**

**las políticas que se implementen.** Esto permitirá visibilizar y transparentar los procesos de cambio para poder contribuir con la desarticulación de los discursos autoritarios predominantes.

Por último, el proceso de reforma iniciado deberá ser evaluado y sostenido por **amplios acuerdos políticos y sociales como los que impulsa el ASD** para garantizar su sustentabilidad y continuidad en el tiempo.

- 
1. Los asesinatos de tres personas en el conflicto por la ocupación del Parque Indoamericano en Villa Soldati; las cuatro ejecuciones de jóvenes por parte de la policía rionegrina; el asesinato de un integrante de la comunidad toba en Formosa; el homicidio de Mariano Ferreyra a manos de una patota sindical ante la alevosa inacción de la Policía Federal y la ejecución de tres jóvenes a manos de la policía bonaerense en José León Suárez y Baradero, pusieron de manifiesto la necesidad de impulsar sin más demora reformas del modelo de seguridad y de las estructuras y lógicas de funcionamiento policial en todo el país.
  2. En esta provincia los espacios de gestión política de la seguridad son ocupados por los mismos policías. No sólo se han unificado los Ministerios de Justicia y Seguridad, y reducido las áreas políticas de definición estratégica en 2010, sino que se ha centralizado el poder de mando en una cúpula integrada por el Jefe de Policía y unos pocos comisarios generales, que concentran el poder estratégico y administrativo de una fuerza de 52 mil efectivos y un presupuesto anual de casi \$5 mil millones.
  3. El 2 de agosto de 2010, la Cámara Nacional de Casación Penal confirmó el procesamiento con prisión preventiva del ex titular de la Policía Metropolitana, Jorge "Fino" Palacios, por el delito de asociación ilícita. Osvaldo Chamorro, su reemplazante, se encuentra procesado por los mismos hechos. En la misma causa se dictó el procesamiento del jefe de gobierno Mauricio Macri, resolución que fue confirmada por la Cámara Federal de Apelaciones y luego por la Cámara Nacional de Casación Penal.
  4. En febrero de 2011 dos hechos gravísimos terminaron con la vida de dos adolescentes en José León Suárez y un joven en Baradero que fueron asesinados por la espalda a manos de policías bonaerenses. La versión policial, convalidada por el poder político, fue que estos hechos se produjeron en el marco de un enfrentamiento en ocasión del descarrilamiento de un tren provocado adrede, pero ambos datos son falsos. Dos de estas muertes se produjeron en uno de los barrios más excluidos del conurbano bonaerense, lo que marca la direccionalidad de la violencia estatal sobre los sectores que también sufren el mayor desamparo.
  5. Una reforma del sistema de seguridad tiene pendiente dar respuesta a la sentencia del caso Bulacio de la Corte Interamericana de Derechos Humanos en la que se emplaza al Estado argentino a revisar toda su legislación que habilite detenciones policiales arbitrarias.
  6. Este año fueron reemplazados los titulares de las Superintendencias de Asuntos Internos y Seguridad Metropolitana. Además se dispuso el cambio de jefes en 48 de las 53 comisarías de la ciudad de Buenos Aires. En esa renovación, se designaron nuevos jefes en 36 seccionales, se nombraron 12 provenientes de otras comisarías y 5 quedaron a cargo de los mismos jefes.
  7. Disponible en <http://www.cidh.org/pdf%20files/SEGURIDAD%20CIUDADANA%202009%20ESP.pdf>.



Este Memo para el futuro Presidente/a se realizó como parte del proyecto **Agenda presidencial**, un aporte de CIPPEC y otras organizaciones para mejorar el debate electoral y las políticas públicas clave del país. Forma parte de una serie de documentos que sintetizan más de 50 políticas para consolidar los avances de los últimos años y renovar la agenda de políticas estratégicas para el crecimiento con equidad de la Argentina.

**Comité ejecutivo:** Fernando Straface, Director Ejecutivo • Laura Zommer, Directora de Comunicación • Axel Rivas, Director de Educación | **Edición de contenidos:** Carolina Nahón, Coordinadora de Publicaciones | **Coordinación ejecutiva:** Francisco Resnicoff | **Desarrollo de la plataforma:** Julián Bersano, Director de Tecnología | **Edición de contenidos web:** Dolores Arrieta, Coordinadora de Comunicación | **Asistencia general:** Soledad Zárate | **Diseño:** ZkySky | **Fotos:** Archivos Clarín y La Nación

IMPRESO EN ABRIL DE 2011

Otros Memos de  
**Agenda presidencial:**

Educación, Salud, Protección Social,  
Seguridad Social, Política Fiscal,  
Política Monetaria, Integración Global,  
Transporte, Energía, Justicia, Transparencia,  
Desarrollo Sustentable, Jefatura de Gabinete  
y Procesos Electorales

CIPPEC (Centro de Implementación de Políticas Públicas para la Equidad y el Crecimiento) es una organización independiente, apartidaria y sin fines de lucro que trabaja por un Estado justo, democrático y eficiente que mejore la vida de las personas. Para ello concentra sus esfuerzos en analizar y promover políticas públicas que fomenten la equidad y el crecimiento en la Argentina. Su desafío es traducir en acciones concretas las mejores ideas que surjan en las áreas de **Desarrollo Social, Desarrollo Económico, Fortalecimiento de las Instituciones y Gestión Pública**, a través de los programas de Educación, Salud, Protección Social, Política Fiscal, Integración Global, Justicia, Transparencia, Desarrollo Local, y Política y Gestión de Gobierno.

El **Acuerdo de Seguridad Democrática (ASD)** es una alianza multisectorial orientada a proponer criterios para la acción democrática del Estado frente a los problemas del delito y la violencia. En la actualidad, el ASD está conformado por especialistas con experiencia en gestión, académicos, organizaciones de la sociedad civil y referentes de un amplio arco de fuerzas políticas.

CIPPEC  políticas públicas  
public policies

Av. Callao 25, 1° C1022AAA, Buenos Aires, Argentina  
T (54-11) 4384-9009 F (54-11) 4384-9009 interno 1213  
info@cippec.org • www.cippec.org



comunicacion@asd.org.ar  
www.asd.org.ar

[www.agenda-presidencial.org](http://www.agenda-presidencial.org)