Centro de Estudios Legales y Sociales / CELS
Documento de Trabajo

Las condiciones de producción de las estadísticas criminales en Argentina*

Micaela Bazzano[1]
Luciana Pol[2]

1. Introducción

Este trabajo se propone investigar y analizar las condiciones de producción de las estadísticas criminales en Argentina. Esto quiere decir indagar cuestiones relacionadas con la recolección de datos, la elaboración de estadísticas, el análisis, la publicación y la accesibilidad de la información, y también su posterior utilización. De hecho, el trabajo buscará establecer la naturaleza de la relación entre las condiciones de producción de los datos, las políticas de publicidad y su utilización como insumo para la formulación de políticas públicas.

La creciente centralidad que adquirieron en los últimos 20 años los temas relacionados con el delito y la "inseguridad" introdujo la necesidad de contar con políticas públicas de producción de estadísticas criminales. Esto se empezó a concretar a partir de la sanción de la llamada "Ley Ciaffardini"[3] en el año 2000, y eso implicaba, en términos concretos, capturar como asunto propio de la Dirección de Política Criminal la producción de estadísticas, creando un ámbito de centralización de la información en el Ministerio de Justicia, por fuera de la órbita de las fuerzas de seguridad. Las resistencias a esta iniciativa hoy se expresan en términos de competencia, como se señala más adelante, y habla también de las relaciones de las policías provinciales con los gobiernos locales y del gobierno nacional con los gobiernos provinciales, y de las autonomías de las policías. Por un lado, se desarrollaron sistemas de registro informáticos, se modernizaron las rutinas de trabajo y se centralizaron los datos de todo el país para su análisis conjunto. Por otro lado, en determinados momentos, la fuerte atención de los medios de comunicación frente a eventuales aumentos de las tasas delictuales convivió con retracciones en la política de publicidad de los datos producidos.

El proceso de deterioro de la situación de seguridad en Argentina se inicia a principio de la década del ´90, lo cual determinó el surgimiento de un nuevo problema tanto en la agenda nacional como latinoamericana, ya que no se encontraban antecedentes con esas características (Kosovsky, 2007; Kessker. 2007, Mouzo, 2005; Del Olmo, 2000). Hechos como delitos comunes

---

(*) Agradecemos los valiosos aportes hechos a este documento por nuestros compañeros Gustavo Palmieri, Sofía Tiscornia, Gastón Chillier, María Pita y Josefina Martínez.

[1] Micaela Bazzano, Lic. en Sociología (UBA), tesista de la Maestría en Metodología de la Investigación Social (UNTREF – U. de Bologna) y doctoranda en Ciencias Sociales (UBA). Se desempeña como investigadora en diversos organismos y como docente e investigadora en la Universidad de Buenos Aires y la Universidad de La Plata.

[2] Luciana Pol, socióloga graduada de la UBA, especializada en Métodos estadísticos aplicados a las Ciencias Sociales en el Instituto de Desarrollo Económico y Social. Desde 2004 se desempeña como investigadora en el Centro de Estudios Legales y Sociales / CELS en temas de violencia policial y cárceles.

[3] Ley 25.266. Sancionada el 22 de junio de 2000, promulgada el 14 de julio del mismo año y publicada en el Boletín Oficial Nº29.445 del 21 de julio de 2000.

contra la propiedad y las personas, no constituían un problema prioritario para la población argentina y su gestión estaba a cargo de las instituciones policiales vinculadas a las Fuerzas de Seguridad (Kosovsky, 2007).

Por otro lado, hasta hace algunos años el delito se expresaba en los medios a partir de "casos", pero la noción de "inseguridad" como una situación constante, es una forma de relatar el delito que comienza a mediados de los 90´ y que, como manifiestan varios autores, contribuye a configurar una estructura de sentimientos personales de miedo. (Kessler, 2007). En paralelo, en esa misma década el tema se ha convertido en uno de los principales ejes de estudio y preocupación de los científicos sociales. (Del Olmo, 2000).

La relevancia social de la cuestión de la seguridad hizo que los temas relacionados con la violencia social y la inseguridad, y en particular las estadísticas sobre criminalidad hayan pasado a formar parte de los hechos "noticiables", con una presencia reiterada en los medios masivos de comunicación. En esa arena, el rol o la validez misma de las estadísticas fue cuestionada por diferentes actores.

En este entramado, se indagará a su vez qué cosas se registran y de qué manera, ya que la selección de la información y los datos que van a producirse implican una elección con un determinado contenido. Existen problemas y situaciones que no se encuentran reflejados en los datos producidos por el estado, porque entre otros factores, las categorías usadas y las rutinas de registro tienden a invisibilizarlos. Uno de estos problemas, por ejemplo, es la participación de funcionarios de seguridad del estado en los hechos de violencia social que los datos reflejan.[4]

Se verá cómo participan los funcionarios públicos en la violencia social y cómo se registran y se reflejan en las estadísticas estas situaciones, teniendo en cuenta que en lo que respecta a las estadísticas sobre delitos, en algunas ocasiones las personas involucradas son las mismas que los registran. Analizaremos cómo las rutinas y metodologías de producción de datos hace que ciertos fenómenos se visibilicen o se invisibilicen , problematizando el rol de la policía como actor, los objetivos de los sistemas de registro y las concepciones que sostienen estas definiciones; a sabiendas de que metodológicamente la confección de cualquier registro implica una serie de supuestos – explícitos o implícitos – que incluyen y/o excluyen determinada información. La idea es ver qué información queda entonces fuera de los registros y cuál dentro y desde dónde provienen esas decisiones. En ocasiones, por ejemplo, en el caso de las estadísticas judiciales, originalmente fueron pensadas -antes que movidos por el convencimiento de la generación de políticas públicas de producción de estadísticas criminales- como indicadores de la gestión (la eficiencia) del trabajo judicial, lo cual tiene un impacto claro en la selección de los indicadores a medir.

También examinará mediante la selección de indicadores la posibilidad de comparación y/o unificación que puede brindar la diversidad de registros que mencionamos. Los indicadores que tomaremos para este estudio serán los homicidios dolosos[5].

---

[4] Tal es el caso de los homicidios cometidos por la policía en ocasión de robo. Según se detallará más adelante, este tipo de hechos a menudo queda clasificado con una categoría ajena a la de homicidio, según la institución que lo registra.

[5] *"El homicidio es aquel hecho que comporta un grado extremo de violencia, ya que implica la muerte de una persona. Las consecuencias irreversibles de este delito y el bien afectado –la vida- hacen del homicidio causado intencionalmente –cuya denominación jurídica es "homicidio doloso"- uno de los más reprobables socialmente. Ello*

El **objetivo** de este documento consiste en dar cuenta de la relación existente entre las condiciones de producción de las estadísticas oficiales sobre criminalidad y violencia, su utilización en la formulación de políticas públicas, así como su difusión pública.

Para abordar el tema de la violencia existe un consenso en la definición conceptual que referencia a la propuesta por la Organización Mundial de la Salud (OMS): "el uso intencional de la fuerza o el poder físico, de hecho o como amenaza, contra uno mismo, otra persona o un grupo o comunidad, que cause o tenga muchas probabilidades de causar lesiones, muerte, daños psicológicos, trastornos del desarrollo o privaciones". Al tratarse de una definición muy amplia la OMS propone también categorías generales de la violencia según el que la produce, de esta manera puede ser autoinflingida, interpersonal o colectiva. Dentro de la violencia colectiva, ésta puede ser social, política o económica. Por otro lado, la clasifica también según la naturaleza de los actos de violencia, en física, sexual o psíquica.

Frente a esta definición cabe mencionar una observación señalada por Marcela Perelman[6], en donde destaca que las situaciones de violencia interpersonal deben ser abordadas como problemáticas sociales y políticas. Por lo tanto consideraremos que los hechos que reflejan los indicadores a estudiar como parte de este trabajo (homicidios dolosos) son manifestaciones de violencia social, en tanto manifestación de las formas violentas de resolución de conflictos[7].

En cuanto a la criminalidad violenta, se define en los siguientes términos: todas aquellas actuaciones de individuos o grupos que ocasionan la muerte de otros o lesionan su integridad física, con lo cual estamos hablando fundamentalmente de homicidios, lesiones personales, atracos, robos, tentativas de homicidios, secuestros, violación, maltrato familiar (o violencia doméstica) y muertes y lesiones en el tránsito terrestre (Camacho Guizado/Guzmán Barney 1990b, p. 26).

Investigaciones previas definen a las estadísticas criminales como *"aquellas informaciones cuantificadas sobre comportamientos efectivamente producidos en la vida social, presuntamente delictuosos, generadas en los procesos de definición y registración por parte de instituciones estatales en el marco de sus actividades de gobierno de la criminalidad. La definición y registración de un comportamiento como presuntamente delictuosos por parte de estas instituciones estatales, lo "oficializa".*[8]

---

tiene correlato en las sanciones previstas para quien comete este delito, sanciones que se encuentran estipuladas en el Libro Segundo (de los Delitos), Título I (Delitos contra las personas) del Código Penal" en "**Violencia institucional en la Ciudad de Buenos Aires. Homicidios dolosos con participación de funcionarios de seguridad – Año 2002"** Centro de Estudios Legales y Sociales (CELS), Dirección Nacional de Política Criminal (DNPC) - Ministerio de Justicia y Derechos Humanos de la Nación, Dirección General de Estadísticas y Censos (DGEC) – Gobierno de la Ciudad Autónoma de Buenos Aires. Año 2005

[6] Perelman, Marcela (2010). "Algunas definiciones sobre la violencia: usos y teorías", en Cuadernos del Gespydh, octubre 2010, Buenos Aires.

[7] Estas manifestaciones violentas muestran una violencia que habla de las formas que adquieren la resolución de conflictos tanto entre próximos como entre extraños.

[8] **Violencia institucional en la Ciudad de Buenos Aires. Homicidios dolosos con participación de funcionarios de seguridad – Año 2002"** Centro de Estudios Legales y Sociales (CELS), Dirección Nacional de Política Criminal (DNPC) - Ministerio de Justicia y Derechos Humanos de la Nación, Dirección General de Estadísticas y Censos (DGEC) – Gobierno de la Ciudad Autónoma de Buenos Aires. Año 2005 **y** Sozzo, Máximo; "Pintando a Través de

Las estadisticas policiales surgen de los datos confeccionados por las policías y otras fuerzas de seguridad, y compilan hechos presuntamente delictuosos, que constituyen la puerta de entrada del sistema penal.[9] Por otro lado, *"las estadísticas judiciales sobre la criminalidad son el conjunto de las informaciones cuantificadas sobre los comportamientos efectivamente producidos en la vida social, presuntamente delictuosos, que nacen de la actividad de definición y registración por parte de las instituciones judiciales penales, en el marco del desarrollo de los procesos penales"*.[10]

2. Aspectos metodológicos

Para realizar el análisis se recurrió tanto a fuentes primarias como secundarias. A continuación distinguimos las fuentes utilizadas.

2.1 Entrevistas semi-estructuradas

En un primer momento recurrimos a las estadísticas sobre criminalidad publicadas desde los organismos oficiales. Encontramos que no todas las instituciones las publican y que a su vez cada una de ellas tiene una modalidad propia. Por esta razón se decidió realizar entrevistas con los directores y el personal que desempeña su trabajo en las oficinas estadísticas que producen información sobre criminalidad. Por otro lado, se observó que hay estadísticas que no se producen y datos que no son sistematizados. A pesar de estas dificultades se buscó saber las condiciones reales de producción de las estadísticas, y el uso de las mismas. Estos aspectos también fueron indagados en las entrevistas.

Se aplicó un cuestionario (ver anexo I) mediante el cual se indagaron las siguientes dimensiones:

- Condiciones actuales de producción de datos estadísticos
- Uso de los datos al interior de la institución y uso externo a través de solicitudes
- Requerimientos y condiciones de acceso a los datos
- Publicación de datos

Números. Fuentes Estadísticas de Conocimiento y Gobierno Democrático de la Cuestión Criminal en la Argentina", documento elaborado para el *Seminario sobre Acceso y Producción de Información Estadística en Materia de Seguridad Pública*, co-organizado por el Centro de Estudios Legales y Sociales/CELS y el Ministerio de Justicia y Derechos Humanos de la Nación, Ciudad de Buenos Aires, 29 y 30 de noviembre de 2000.

[9] Como consecuencia, nada impide que un hecho que, en un primer momento, es considerado delictivo y por ello registrado, sea negado como tal posteriormente en el marco del proceso penal. En el mismo sentido, es posible que la calificación de un hecho como un determinado tipo de delito sea luego alterada en el marco de las investigaciones policiales y judiciales. **Violencia institucional en la Ciudad de Buenos Aires. Homicidios dolosos con participación de funcionarios de seguridad – Año 2002"** Centro de Estudios Legales y Sociales (CELS), Dirección Nacional de Política Criminal (DNPC) - Ministerio de Justicia y Derechos Humanos de la Nación, Dirección General de Estadísticas y Censos (DGEC) – Gobierno de la Ciudad Autónoma de Buenos Aires. Año 2005

[10] **Violencia institucional en la Ciudad de Buenos Aires. Homicidios dolosos con participación de funcionarios de seguridad – Año 2002"** Centro de Estudios Legales y Sociales (CELS), Dirección Nacional de Política Criminal (DNPC) - Ministerio de Justicia y Derechos Humanos de la Nación, Dirección General de Estadísticas y Censos (DGEC) – Gobierno de la Ciudad Autónoma de Buenos Aires. Año 2005

De esta manera fue posible conocer las publicaciones, los procedimientos y algunas decisiones respecto a estas cuestiones.

Las entrevistas se solicitaron a:
- Dirección Nacional de Política Criminal (DNPC)
- Morgue Judicial
- Registro Nacional de Reincidencia (RNR)
- Oficina de Estadísticas de la Corte Suprema de Justicia de la Nación
- Ministerio de Salud (Dirección de Estadísticas e Indicadores de Salud, DEIS)
- Universidad Nacional de Lanús (UNLa)

No fue posible realizar las entrevistas a:
- Policía Federal (PFA)[11]
- Policía de la Provincia de Buenos Aires (PBA)[12]

El proceso fue diferente en cada institución. Por un lado la DNPC, el RNR, la DEIS y la UNLa accedieron de manera inmediata a través de un llamado telefónico de concertación. No obstante la información obtenida fue diferente en cuanto al grado de apertura para proporcionarla, en ocasiones los funcionarios se veían en la obligación de pedir autorizaciones internas o restringir los datos que se brindan. Esto sucedió con la DNPC y el RNR, mientras que la DEIS y la UNLa la proporción de datos, información, material impreso, etc. fue completamente abierta e inmediata. Algunas entrevistas fueron de muy difícil gestión, como la efectuada en la Morgue Judicial, que requirió varios meses y muchas explicaciones hasta ser concendida.

Las principales dificultades se presentaron ante las policías, ya que para poder concertar una entrevista fue necesario iniciar un proceso administrativo para su autorización que lleva un año sin una respuesta[13].

2.2 Datos estadísticos

Se recurrió a los datos estadísticos producidas por cada organismo con dos objetivos:
a. Evaluar la calidad de la producción
b. Confeccionar series temporales

2.3 Relevamiento en prensa

Se realizó un relevamiento probatorio, no exhaustivo de las noticias de prensa acerca de las estadísticas criminales y las posiciones oficiales expresadas por funcionarios de gobierno. Esto dio cuenta de las opiniones frente a esta información, las contradicciones, las valoraciones y su utilización en el discurso según la circunstancia.

3. Situación actual

[11] Hasta el momento no se consiguió obtener una respuesta de autorización para efectivizar la entrevista.
[12] Ídem
[13] Aunque se desarrollará más adelante, cabe mencionar que la autorización para dar información de todos los organismos oficiales que producen estadísticas criminales, debía darla expresamente el entonces Ministro de Justicia, Aníbal Fernández.

Como se mencionó, la relevancia social de la cuestión de la seguridad hizo que las estadísticas sobre criminalidad hayan adquirido una presencia reiterada en los medios masivos de comunicación. La difusión de los datos tomó en algunos momentos ribetes sensacionalistas, por lo que el rol o la validez misma de las estadísticas comenzó a ser cuestionada por diferentes actores, por un lado, están quienes descalifican el análisis cuantitativo como un insumo válido para el diseño de políticas públicas[14], o quienes desestiman las tendencias estadísticas frente a la preponderancia de dramáticos casos individuales, como por ejemplo:

> "La cuestión no debe pasar por entablar una polémica en torno a cifras. A quien ha perdido un hijo o a un ser querido como consecuencia de cualquier hecho delictivo, poco le importa si los índices de delincuencia subieron o bajaron".[15]

Paradójicamente, el cuestionamiento a la validez de las estadísticas criminales alcanzó a altos funcionarios responsables del área de producción de las mismas:

> "No hay rebrote de inseguridad. Todos los índices delictivos bajan. No somos afectos a dar estadísticas, porque cuando matan a una persona, al familiar no le importan, porque su drama abarca el 100 por ciento´, afirma Fernández." [16]

> "Sin embargo, el ministro no respaldó esa suerte de mea culpa con datos de la realidad, ya que siguió sin informar cuáles son las estadísticas oficiales sobre el delito. Incluso, calificó de ´truchas´ y ´no oficiales´ las cifras de la Policía Federal publicadas a mediados de 2006 por LA NACION, que revelaban un aumento del 3,7% de las denuncias por robo en el primer cuatrimestre de este año en la ciudad de Buenos Aires respecto de igual período de 2005."[17]

Pero el mismo funcionario, en otras ocasiones enfatiza en la perniciosa forma de circulación de la información criminal en los medios de comunicación, y utiliza las estadísticas para contradecir aparentes tendencias estadísticas alcistas.

> "Fernández negó que el asesinato de un carnicero en el barrio porteño de Versailles sea un ejemplo más de la inseguridad que padecen los porteños, al sostener que ese fue ´un hecho desgraciado´ por el cual culpó al juez que dejó salir de la cárcel a uno de los delincuentes que participaron del crimen. (…) La sensación de inseguridad que existe en la población es consecuencia del ´repiqueteo de los canales´ de televisión que ´hacen creer que un mismo hecho pasó tres veces´".

Y agrega:

---

[14] CELS (2006), Informe Anual, Cap. VII: Olas de inseguridad. Actores, discursos y políticas en un debate público que atraviesa derechos humanos y exclusión.
[15] *La Nación*, 27 de agosto de 2006, "Editorial I: Inseguridad: mucho más que cifras"
[16] *El País*, 18 de junio de 2006, "Entre los índices y la percepción"
[17] *La Nación*, 27 de Julio de 2006, "Inseguridad: ´Metí la pata´, dijo Fernández"

> "Aseveró que el nivel de homicidios "en la Ciudad de Buenos Aires bajó de un año a otro casi un 0,5 por ciento".[18]

También se hace presente un discurso que recorta las publicaciones periodísticas seleccionando determinados crímenes que sesgaban la lectura y por lo tanto los análisis hechos a partir de ellos.[19] El hecho de extrapolar situaciones trágicas particulares a un diagnóstico general sobre la situación de la seguridad en Argentina[20] no conduce a un debate sobre políticas públicas democráticas, sino más bien a la exigencia de demandas drásticas y excepcionales, que no se aceptarían en situaciones normales.

En un escenario que muestra un recurrente sostenimiento mediático de estos temas a través de sus registros impresionistas, "el estado no ha podido plantear la problemática delictiva como un problema de política pública, más allá de la contabilidad criminosa. (…) Por su parte, los voceros del alarmismo aprovechan estas deficiencias y proclaman supuestos conocimientos formulados con golpes bajos y baratijas cognoscitivas."[21] Por otro lado, a veces se observa un intento de combatir las emociones negativas de temor con datos duros, lo cual es un destino ineludible de fracaso, más allá de que los datos sean necesarios para realizar un análisis completo (Kosovsky, 2007). Respecto a esta cuestión, sería deseable hacer una distinción responsable entre una política pública dirigida a las percepciones de inseguridad y una política pública dirigida a disminuir el delito. Ambas necesitan basarse para los respectivos diagnósticos en datos que, si bien abordan el mismo tema, son diferentes en su metodología, tanto en las fuentes como en su análisis. Desde el estado, tampoco se ha logrado establecer esta diferenciación en los discursos acerca de las políticas de seguridad, ni en las políticas mismas.

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, porque de esta manera, "gran parte de las decisiones de política pública orientadas a enfrentar la criminalidad están siendo tomadas prácticamente a ciegas. La carencia de información confiable y actualizada en materia delictual no permite dimensionar el problema, limitando las posibilidades de elaborar una adecuada gestión de la seguridad pública" (Dammert y otros, 2007).

El Departamento de Estudios Económicos y Sociales de la ONU, publicó en el año 2004 el "Manual para la Elaboración de un Sistema de Estadísticas Sobre Justicia Penal"[22], donde sostiene que esta producción debe tener ciertos criterios para asegurar su función, respondiendo a las necesidades propias de la gestión de cada país y a los requerimientos de los usuarios:

---

[18] *La Nación*, 17 de Octubre de 2008, "Inseguridad: en plena polémica por la policía, Fernández dijo que bajó el nivel de homicidios en Capital"

[19] Ídem. ref. 1. Por ejemplo: "El caso Blumberg, ha evidenciado el alto nivel de violencia criminal que está registrando nuestra sociedad" (*La Nación*, 1 de noviembre de 2006, "El caso Blumberg y el rol de la Justicia".)

[20] Por ejemplo: acerca del asesinato de María Pía Guglielmi ocurrido en el marco de un intento de robo el 5 de junio de 2006 en Libertador y Olleros, se ha señalado: "la ola delictiva es una tendencia que crece: Recoleta, Barrio Norte, Villa Devoto, Palermo y microcentro (son los barrios) donde los ladrones ponen hoy la mira" (*La Nación*, 27 de mayo de 2006, "Preocupa la ola delictiva en la ciudad").

[21] Kaminsky, Gregorio; Galeano, Diego pág 40 libro amarillo

[22] http://books.google.com.ar/books?id=TDfZe11w_yMC&pg=PA15&lpg=PA15&dq=Manual+estad%C3%ADsticas+de+justicia+Criminal&source=web&ots=JvEJCRZGv1&sig=Kv7uyPelqgGjVFQixWdmGOla_Ks&hl=es&sa=X&oi=book_result&resnum=2&ct=result#PPP1,M1

- Debe estar orientado a los usuarios: la producción de estadísticas no es un fin en sí mismo, sino un medio, un insumo para el análisis y la toma de decisiones.
- Las estadísticas producidas tienen mayor utilidad en contexto o relacionadas con otras estadísticas. Deben ser analizadas conjuntamente con indicadores sociodemográficos, de salud, etc.
- La información debe ser oportuna: debe reunirse, producirse y analizarse en tiempo.
- El programa debe ser creíble. Debe mantener neutralidad política y objetividad, y ser técnicamente sólido. Una de las obligaciones esenciales de un programa de estadísticas sobre justicia penal es la rendición de cuentas ante la opinión pública.
- El sistema debe tener una planificación y administración eficaz.
- Difusión: los requerimientos son la periodicidad y claridad en la fecha de publicación garantizando el acceso a los datos tanto de la población como de actores interesados en su análisis.

Estos ítems serán tenidos en cuenta a lo largo de este trabajo para el análisis y la comparación de los datos y la información que producen los organismos oficiales que generan estadísticas sobre criminalidad en Argentina.

Como se verá más adelante, la posición oficial en los últimos años ha presentado algunas deficiencias en varias de las etapas del proceso de elaboración de las estadísticas en esta área: desatendiendo los programas de capacitación a los operadores provinciales[23], no ha tenido una política de utilización de las estadísticas producidas para la elaboración de políticas diferenciadas para las percepciones de inseguridad y para la disminución del delito[24], y ha hecho retrocesos importantísimos en la difusión y publicación de las mismas.[25]

Más allá de las perspectivas adoptadas por las distintas investigaciones criminales, éstas suelen partir de un diagnóstico acerca del problema del delito basándose mayormente en estadísticas oficiales. Ahora bien, aunque desde los distintos enfoques se realizan críticas a las estadísticas oficiales, y se reconocen la dificultades que dichos registros han tenido y aún tienen para poder dar cuenta de la denominada "criminalidad aparente", muchos los autores optan por tomar los números oficiales sin detenerse en realizar un análisis de la fiabilidad de esta fuente estadística; esa falta de análisis puede en algunos casos, conducir a conclusiones apresuradas (Mouzo, 2005). Desde las distintas miradas, y teniendo en cuenta la importancia y el rol que se le da a las estadísticas criminales, se reproduce la imagen de un estado que no ha actuado a la altura de las circunstancias, y que se ha demostrado ineficiente e ineficaz en la elaboración e implementación, de políticas de seguridad, que permitieran paliar satisfactoriamente el problema de la inseguridad. Y esta percepción, compartida también a nivel de la opinión pública, sucede en el contexto de un país como Argentina, que presenta una de las tasas de violencia delictiva

[23] Nos referimos a las personas que completan las planillas que conforman los insumos para el procesamiento de los datos y la producción de estadísticas. En el caso de la DNPC, se trata de policías; en el caso del Ministerio de Salud, de médicos. En ambos casos el proceso de capacitación no es continuo ni resulta efectivo respectivamente.
[24] Veremos que se considera lo mismo la percepción de la población sobre la situación de criminalidad y los datos estadísticos producidos. Ambas son informaciones complementarias al momento de formular políticas de seguridad, sin embargo no deben confundirse y deben tomarse diferentes variables para indagar sus correlaciones.
[25] Por ejemplo, la DNPC, siendo el organismo oficial encargado de producir información estadística criminal, ha levantado de la página web toda su información en diciembre del año 2007. Luego de más de un año algunas estadísticas fueron publicadas en el sitio del Ministerio de Justicia, pero la información es mucho más escasa que la que figuraba originalmente. Los informes temáticos y algunas de las series históricas fueron retirados.

más bajas de Latinoamérica y el índice delictivo ha tenido una tendencia al descenso desde el año 2002 hasta 2006. (Kosovsky, 2007).

Por el contrario, un análisis de las políticas de seguridad de los últimos años evidencian determinadas decisiones políticas que pueden ser leídas en clave de una verdadera respuesta activa del estado, ante el supuesto crecimiento de la delincuencia y la inseguridad. El estado, lejos de no actuar, ha tenido una fuerte intervención a lo largo de los '90 hasta nuestros días. Estas iniciativas se han producido aún en contextos de estabilidad y hasta de descenso de la tasa de delitos, como se da en Argentina a partir del año 2003[26].

Ejemplos de esta tendencia son las modificaciones introducidas en el Código Penal y en el Código Procesal Penal de la Nación en 2004, estableciendo un aumento en las penas de algunos delitos, restringiendo las posibilidades de solicitar la libertad condicional y permitiendo la imposición de penas de hasta 50 años de prisión o reclusión[27]. Estas decisiones fueron tomadas en medio de un clima social enrarecido, con masivas movilizaciones populares en demanda de medidas duras luego del secuestro y muerte del joven Axel Blumberg[28].También, en los últimos años también se incorporaron modificaciones endureciendo los Códigos de Procedimientos de distintas provincias[29].

Curiosamente, estas intervenciones públicas no suelen ser revisadas, ni evaluadas luego de transcurrido un tiempo. No hay en estos casos lecciones aprendidas, ni miradas atrás. Las decisiones políticas surgidas de las "olas" responden a las urgencias planteadas por la coyuntura, y la coyuntura por lo general es una visión recortada y simplificada de la realidad, a la que se agregan elementos de pánico social como catalizador para el establecimiento de medidas "de emergencia" para situaciones –siempre- extremas. Tal vez por su carácter espasmódico, no se prevén en el momento mecanismos de monitoreo o seguimiento para evaluar los impactos de las políticas, lo que más adelante impedirá realizar diagnósticos acerca de la adecuación, utilidad, o beneficio de las decisiones tomadas.

---

[26] Las tasas de delitos han descendido a partir del año 2003 en adelante en casi todos los distritos del país. Por ejemplo, la tasa de homicidios dolosos cada 100.000 habitantes en el país fue de 7,6 en el año 2003 y de 5,3 en el año 2007.

[27] La ley 25.882 modificó el artículo 166 del Código Penal, elevando la escala penal para los robos cuando el arma empleada sea de fuego y penando el robo aún cuando el arma sea de utilería o no pueda acreditarse su aptitud para el disparo. Ley 25.886, que introdujo modificaciones a los Códigos Penal y Procesal Penal de la Nación en relación con los delitos de tenencia y portación de armas de fuego y amplió la competencia de la justicia federal. las leyes 25.892 y 25.893. La primera endureció el régimen para solicitar y otorgar la libertad condicional. La segunda aumentó la pena aplicable en los casos en los que la víctima de delitos contra la integridad sexual resulte muerta. Ley 25.928, que modifica el artículo 55 del Código Penal, permitiendo la imposición de penas de hasta 50 años de prisión o reclusión. Ver cap III violencia IA 2004

[28] Calzado, Mercedes y Van den Dooren, Sebastián: Institución parlamentaria y campañas de ley y orden: El "fenómeno Blumberg" y las reformas penales de 2004

[29] Por ejemplo las modificaciones en el Código procesal penal de 2001 en la Provincia de Buenos Aires, que produjo el colapso del sistema carcelario de la provincia llegando a situaciones de hacinamiento difícilmente imaginables, el aumento de los niveles de violencia intramuros, y penosas consecuencias para las muchas personas indirectamente afectadas. En la actualidad, el 75% de las personas encarceladas en la Provincia de Buenos Aires no tiene una sentencia. Este indicador evidencia la generalización y el uso indiscriminado de la prisión preventiva. Estos efectos pueden notarse aún hoy, muchos años más tarde, y a pesar de que se intentaron algunas medidas para revertirlo. Ver CELS, *Derechos Humanos en Argentina Informe 2004,* Buenos Aires, CELS-Siglo XXI, 2004, Cap. III pp. 280-286. También ver CELS, *Derechos Humanos en Argentina Informe 2002. Hechos enero-diciembre 2001*, Buenos Aires, Catálogos-Siglo XXI, 2002 Cap V, pp. 236-238. CELS, *Derechos Humanos en Argentina. Informe 2002-2003*, CELS/Siglo Veintiuno Editores Argentina, Buenos Aires, 2003, Capítulo VI, pp 276-278.

Esta misma situación es reconocida por el presidente del Instituto Latinoamericano de las Naciones Unidas para la Prevención del Delito y Tratamiento del Delincuente (ILANUD), Elías Carranza, quien sostuvo que en los últimos 15 años se triplicó en Argentina la tasa de encarcelamiento, pese a que la de homicidios "bajó de 9,6 a 5,1 cada 100 mil habitantes entre 1980 y 2008". También afirmó:

> "De acuerdo al estudio del organismo, "la difusión de los hechos delictivos y su impacto en la opinión pública influye en los operadores de la justicia penal", y deriva en un endurecimiento de los códigos." [30]

Frente a estas posturas el gobierno manifestó públicamente el descenso de las tasas de delitos que señalaban las estadísticas oficiales, pero en paralelo el acceso a la información pública y en particular las cuestiones relacionadas con el acceso a la información presentan problemas cada vez más graves.[31]

En varios de los trabajos analizados, esta acción no es cuestionada y hasta en algunos casos es invisibilizada. Así, la problemática de la inacción, ineficiencia e ineficacia del aparato estatal, es entendida como producto de la ausencia de políticas orientadas al control del delito, y no como consecuencia de la aplicación sistemática de políticas. (Mouzo, 2005).

De hecho, como se verá más adelante, no existe una medición concreta y eficaz del impacto de las políticas de seguridad. Si bien sabemos que esta medición puede ser dificultosa, no existen mediciones sistemáticas que permitan luego contrastar los resultados obtenidos con los datos. Se han llevado a cabo reformas y se han tomado diversas medidas en temas de seguridad, pero como mencionamos, no sólo no se basan en datos oficiales objetivos, sino que tampoco se contrastan los resultados estadísticos antes y después de la aplicación de la reforma. Las decisiones políticas corren por otro carril, que no es sólo, o fundamentalmente, resultante del análisis de indicadores. Consecuentemente, el problema se sitúa más en la forma de hacer política pública, donde se observa un estilo que privilegia acciones y golpes de efecto como respuesta a las coyunturas que se suceden día a día, antes que la evaluación, planificación e implementación de las políticas a largo plazo, introduciendo una distancia importante entre lo que es de hecho, y lo que debería ser. A partir de esta situación analizaremos la relación entre las estadísticas y las políticas públicas de seguridad.

4. Publicación de los datos

El acceso a la información se vincula estrechamente con el principio de la publicidad de los actos de gobierno. Del derecho a la información y el principio republicano de publicidad surge el derecho fundamental del acceso a la información pública. Por lo tanto cualquier persona puede conocer la información contenida en cualquier tipo de registro en poder del estado.[32] El acceso a la información permite a los ciudadanos controlar a estado, profundizar el conocimiento de las acciones y fortalecer la participación social en la cosa pública. Este derecho se encuentra

---

[30] *Diario Hoy*, 1º Setiembre de 2008

[31] en Cap. VII: Olas de inseguridad. Actores, discursos y políticas en un debate público que atraviesa derechos humanos y exclusión, CELS, Informe 2006.

[32] Decreto 1172/03

reconocido en nuestro país y tiene jerarquía constitucional[33], por lo que en modo alguno el Estado tiene la opción de negarse a difundir sus actos o registros.

En el contexto de un país con antecedentes de violaciones masivas a los derechos humanos perpetradas por integrantes de estas instituciones, la cuestión del acceso a la información no es, en modo alguno, un tema menor.

Teniendo en cuenta lo antedicho, se indagó sobre las formas en que se dan a conocer los datos que tiene cada institución (protocolos de análisis, anuarios, informes, etc.), sus soportes (webs, cd´s, cartillas, libros, folletos, etc.) y la accesibilidad de los datos, entendida como un derecho.
La DEIS cuenta desde el año 2000 una página web en donde aparecen todas las estadísticas que producen, los indicadores utilizados, sus definiciones operacionales y demás cuestiones metodológicas. De todos modos es necesario acceder directamente desde la propia web de la Dirección[34] ya que la entrada a través de la página del Ministerio se encuentra retrasada en su actualización. Asimismo figuran los manuales para las personas que completan los registros (médicos), boletines e informes especiales. El acceso es sencillo mediante Internet – desde donde pueden realizarse suscripciones y pedidos- y personalmente, ya que cuentan con todo ese material en soporte de papel, y lo entregan de manera gratuita. Publican un anuario a nivel nacional y luego una publicación específica por provincia, según causa de muerte (existen tablas que denominan "lista básica" de causas de muerte). A nivel nacional tiene un plan de publicaciones que incluye Boletines y Series que se editan ininterrumpidamente desde 1984. Los boletines presentan información preliminar o adelantos de análisis de datos e investigaciones cuyos resultados se publicarán posteriormente. Las series incluyen los anuarios con información básica sobre estadísticas vitales y de salud, información analizada, resultados de investigaciones, material didáctico para capacitación de personal en el sistema estadístico, y las conclusiones y recomendaciones de reuniones nacionales, congresos, etc. También se encuentra disponible la base de datos para que los usuarios puedan producir la información específica.

Puede notarse que la DEIS presenta menos problemas en el área de publicación y difusión de sus datos, tal vez porque está envuelta en otra lógica burocrático administrativa y fundamentalmente fuera de la lógica política que envuelve a las demás instituciones consultadas.

La situación del RNR es similar. En la página web aparecían hasta febrero de 2009 los datos estadísticos que producen desde el año 2000 en adelante. A partir de esa fecha, las estadísticas han sido retiradas y aparece la indicación de referirse a la DNPC para la solicitud de cualquier tipo de datos.[35] No hubo explicaciones públicas que justificaran esta decisión.

---

[33] Este derecho se encuentra incluido en diversos documentos internacionales de derechos humanos que fueron incorporados a la Constitución Nacional en el art. 75, inc. 22. Así, el artículo 13 de la Convención Americana de Derechos Humanos en su inciso primero, el artículo 19 del Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos y el artículo 19 de la Declaración Universal de los Derechos Humanos, establecen que toda persona tiene derecho a la libertad de pensamiento y de expresión, que comprende la libertad de buscar, recibir y difundir informaciones e ideas de toda índole, sin consideración de fronteras, ya sea oralmente, por escrito o en forma impresa o artística.

[34] www.**deis**.gov.ar. La administración de esta página está a cargo de un grupo informático perteneciente al área de Maternidad e Infancia. En cambio la administración de la página del Ministerio la hace otro grupo. Esto ocurre por razones de presupuesto.

[35] "Las estadísticas deberán ser solicitadas a la Dirección de Política Criminal. Tel 4328-7321" http://www.dnrec.jus.gov.ar/Estadisticas.aspx. Desde ese teléfono la indicación es realizar una solicitud vía la página

En el momento de realizar la entrevista, el RNR aún proveía estadísticas y fue sencillo el acceso presentándose personalmente, donde facilitaron además todos los datos que no se encuentran en la web. No cuentan con el material impreso para entregar, sino sólo para consultas dentro de la institución. Se permitía en ese momento sacar fotocopias. En algunos casos la información debía ser solicitada mediante una nota para su autorización, sobretodo en los casos en los que pudiera verse comprometida la privacidad de las personas.

La Dirección de Estadísticas de la Corte, publica un Libro de estadísticas por año y Trabajos Especiales con indicadores de gestión. Suele salir en el mes de julio o agosto del año siguiente, pero en ocasiones la publicación de la versión definitiva se demora hasta diciembre. Precisamente, es importante distinguir casos como éste, en que las instituciones se proponen producir datos como indicadores de gestión propia (de su propia eficiencia) y cuando lo hacen declarada y explícitamente con el objeto de producir insumos para la generación de diagnósticos y la formulación de políticas.

En la DNPC el acceso a la información difiere notablemente de los casos anteriores. Hasta el año 2006, la DNPC compilaba los datos recibidos y producía un informe en el marco del Sistema Nacional de Información Criminal (SNIC). El informe del SNIC era sistemáticamente publicado en la página web de la DNPC entre los meses de abril y mayo de cada año. Ya en 2005 comenzaron a producirse retrasos importantes en la publicación de la información, a la que recién podía accederse al final del año siguiente. A fines de 2007 la página web de la DNPC fue eliminada sorpresivamente, sin brindar ninguna explicación[36]. En la página de la DNPC, además de las estadísticas delictuales, se encontraban los informes del Sistema Nacional de Estadísticas sobre Ejecución de la Pena (SNEEP) donde se compila información acerca de las personas privadas de su libertad en todo el país, el Sistema Nacional de Información Criminal (SNIC), las encuestas de victimización y diferentes informes acerca de temas específicos de Política Criminal, como por ejemplo jóvenes en conflicto con la ley penal. Hace ya un año que toda esta información que ha sido retirada de Internet, negando el acceso público.

Luego de que las quitaran, acceder a ellas resulta muy dificultoso ya que debe extenderse una solicitud dirigida al ministro de justicia, y luego es el mismo quién autoriza o no. Los plazos en este caso son muy extensos, y gran parte de los pedidos de información nunca fueron contestados[37].

---

web de la DNPC. Las solicitudes de datos que efectuamos por este medio no han recibido respuesta luego de 11 meses.

[36] La página de la DNPC era wwwpolcrim.gov.ar, hoy esta página lleva directamente al sitio del Ministerio de Justicia, http://www.jus.gov.ar/

[37] El CELS solicitó formalmente los informes anuales del SNIC y el SNEEP el 21 de octubre de 2008. Una vez vencidos los plazos estipulados de respuesta previstos en el Decreto 1172/03 art. 12, el 18 de noviembre, se solicitó un pronto despacho. El 11 de diciembre el ministro respondió por carta que las estadísticas solicitadas "se encuentran en pleno proceso de elaboración" y que serían puestas a disposición una vez finalizas. Los informes solicitados recién fueron publicados en la página web del Ministerio de Justicia en febrero de 2009, a un año y dos meses del período analizado. Expte MJSvDH nº 174.056/2008, Nota DD nº 14233/08

Al respecto, cabe mencionar uno de los requisitos mínimos propuestos para una ley de acceso a la información pública[38]: el de plazos breves porque una forma habitual de impedir el acceso a la información es negarla mediante la demora u omisión de la respuesta.

Las razones por las cuales los datos no figuran en la página web se desconocen. Sólo se sabe que fue una decisión del Ministerio que llegó mediante la orden del director, y que a partir de entonces toda orden de brindar información que llega a la Dirección es con previa autorización del Ministro, incluso lo que se solicita internamente. Las autorizaciones no tienen un plazo estipulado, sino que depende de cada caso en particular, el tipo de información que se solicita. Además, la DNPC le dirige la respuesta al Ministro pero desconocen si desde allí se le responde o no al interlocutor. Anteriormente, los datos los emitía libremente la Dirección.

A continuación, algunas de las explicaciones del Ministro de Justicia:

> "Hasta hace un año, los índices oficiales sobre hechos delictivos cometidos tanto en la Capital como en el resto del país eran difundidos regularmente por los medios y por Internet. Sin explicación previa, toda la información sobre el tema dejó de estar al alcance de la opinión pública. Ante un pedido de un periodista de LA NACION, Fernández respondió que esos datos no se suministran por ser ´información clasificada´ (sobre lo que se informa por separado)."[39]

> "El miércoles pasado, excedidos los plazos previstos en el decreto, el cronista recibió una carta firmada por el ministro del Interior Aníbal Fernández en la que señala que ´se torna imposible dar cumplimiento a lo solicitado´, en referencia a las estadísticas."[40]

Asimismo es él mismo quien en algunas ocasiones informa de manera selectiva algunas cifras, discutiendo las tendencias alcistas publicadas.

> "Fernández negó que el asesinato de un carnicero en el barrio porteño de Versailles sea un ejemplo más de la inseguridad que padecen los porteños, al sostener que ese fue ´un hecho desgraciado´ por el cual culpó al juez que dejó salir de la cárcel a uno de los delincuentes que participaron del crimen. (…) La sensación de inseguridad que existe en la población es consecuencia del ´repiqueteo de los canales´ de televisión que ´hacen creer que un mismo hecho pasó tres veces´". Y agrega: "Aseveró que el nivel de homicidios "en la Ciudad

---

[38] El documento "Requisitos mínimos para una Ley de Acceso a la Información Pública fue elaborado por la Asociación por los Derechos Civiles (ADC), el Centro de Estudios Legales y Sociales (CELS), la Fundación Poder Ciudadano, la Fundación Ambiente y Recursos Naturales (FARN) y el Instituto de Estudios Comparados en Ciencias Penales y Sociales (INECIP); y presentado en la Cámara de Senadores de la Nación. En el mes de mayo de 2003 el proyecto de ley obtuvo media sanción en la Cámara de Diputados de la Nación. El 15 de mayo del mismo año fue girado a la Comisión de Asuntos Constitucionales, a la Comisión de Sistemas, Medios de Comunicación y Libertad de Expresión, a la Comisión de Asuntos Administrativos y Municipales y a la Comisión de Defensa Nacional. Dichas comisiones no han emitido dictamen acerca del proyecto, razón por la cual perdió estado parlamentario a fines del año 2004.

[39] *La Nación*, 23 de julio de 2006, "Confirman aumento de robos en Capital Federal"

[40] *La Nación*, 23 de julio de 2006, "Ministro de la Nación dice los datos son información reservada"

de Buenos Aires bajó de un año a otro casi un 0,5 por ciento".[41] Poco tiempo más tarde, el ministro declaró acerca de los homicidios dolosos que "el nivel es el mismo que ha existido en los últimos años, 3,8 o 3,9 por cada cien mil habitantes por año (...)"[42].

Una de las consecuencias más claras de este vacío de información ha sido la publicación de datos estadísticos provenientes de fuentes 'alternativas', cuya sistematicidad o confiabilidad es, como mínimo, imposible de verificar[43]. Una de las iniciativas más importantes en este sentido es el "Mapa de la Inseguridad"[44] lanzado por el Instituto para la Seguridad y la Justicia (Ipaseju), financiado por el empresario y diputado Francisco de Narváez. Este mapa funciona en Internet y permite marcar en una foto satelital el lugar en el que ocurrió un supuesto delito. Las denuncias son anónimas, y para hacerlas no hace falta dejar ningún dato ni registrarse. Es decir, no existe ningún mecanismo para verificar la información, aún cuando puede denunciarse a personas, domicilios, comercios, etc. Los técnicos responsables del proyecto declararon que existen sistemas de control, pero se refirieron únicamente a la 'verosimilitud' del caso, como mecanismo para iniciar chequeos con comisarías y fiscalías[45]. La extrema limitación de los controles que operan en el sistema (controles que no se encuentran especificados en el sitio) resulta evidente frente a la aparición de "denuncias" tan vagas como ésta, aparecida el 10 de diciembre

> *"CUIDADO! Villa eucaliptos. Todo el barrio está infectado de delincuentes. En esta esquina en particular, cada 10 minutos entran motos a comprar droga"*. O esta otra, *"Las familias que sucesivamente ocuparon este espacio se las arreglaron para irse con los bolsillos más llenos, se recomienda cruzar la plaza del otro lado de plaza ya que también hay delincuentes menores con trajecito azul o camuflados de tachos de basura porteño"*[46].

El mapa fue lanzado a principio de diciembre de 2008 para la provincia de Buenos Aires, y unos días más tarde se incorporó a la Ciudad. Increíblemente, bajo estas condiciones de producción, el Mapa de la Inseguridad se atribuye la capacidad de ser una instancia de producción de estadísticas delictuales. A pesar de que sus creadores justifican la existencia de este "mapa" en la ausencia de estadísticas públicas, los funcionarios responsables no aludieron a su responsabilidad en el asunto ni dieron cuenta de las consecuencias que tiene su política de no publicación de los datos. El gobernador de la provincia de Buenos Aires, Daniel Scioli, recibió complaciente la noticia de la creación del mapa: declaró que acepta

---

[41] Este es, precisamente, uno de los datos que ha dejado de ser publicado, y que el ministro menciona en una nota de prensa, sin ninguna alusión concreta a la fuente. *La Nación*, 17 de Octubre de 2008, "Inseguridad: en plena polémica por la policía, Fernández dijo que bajó el nivel de homicidios en Capital"

[42] El ministro no especificó a qué jurisdicción se estaba refiriendo, pero, según el SNIC (Sistema Nacional de Información Criminal) la última tasa oficial de homicidios dolosos informada para la Argentina, correspondiente al año 2006, es de 5,27 cada 100 mil habitantes, es decir, sustancialmente más alta que la mencionada por el ministro. *Crítica,* 19 de diciembre de 2008 "Aníbal Fernández está asqueado de que la Provincia siembre miedo" y *Hoy* 19 de diciembre de 2008 "Aníbal: "Los homicidios no aumentaron".

[43] *Hoy,* 24 de noviembre de 2008 "En noviembre se triplicaron los homicidios en el Conurbano". Se alerta sobre un 334% de aumento en los homicidios en el Conurbano Bonaerense en base a datos recabados por Foros Vecinales de la 1º quincena de noviembre.

[44] www.mapadelainseguridad.com

[45] *Clarín,* 11 de diciembre de 2008, "Un mapa de la inseguridad, con problemas"

[46] Esta denuncia del barrio de Monserrat tiene fecha del 1º de enero de 2008, pese a que el mapa comenzó a funcionar en diciembre de ese año. www.mapadelainseguridad.com

> *"todo lo que sea sumar información a la que tenemos mientras sea hecho con buena fe y responsabilidad"*[47].

Por otro lado, el Ministro de Justicia de la Nación, Aníbal Fernández desprestigió el mapa y su valor social, pero sin aludir tampoco a la ausencia de datos que se produjo durante su gestión:

> *"no ha habido absolutamente ningún aumento de homicidios dolosos en el país en los últimos meses y sostuvo que le produce "asco" cuando "escucha tanta mentira, tanto invento, para sacar una ventajita" en relación al tema de la inseguridad"*[48].

Abrir las instituciones de seguridad pública al control civil debería ser una de las principales acciones en relación con la construcción de una confianza legítima en el marco del Estado de Derecho. El control y el monitoreo de las operaciones institucionales por parte de la sociedad civil sólo serán posibles si se garantiza el acceso público a la información,[49] pero esta concepción frecuentemente choca con la forma en la que fueron pensadas las instituciones y los datos que ellas producen.

5. Utilización de los datos

Se distinguieron tres niveles para indagar el uso de las estadísticas:
- Uso interno: para realizar estudios dentro de la misma institución que los produce y a partir de allí realizar cambios o ajustes, para conocer el desempeño institucional, para evaluar algún tipo de impacto cuantitativo.
- Uso por parte de los decisores políticos: para ver si los datos son tomados como insumos para la formulación de políticas públicas de seguridad; si algún organismo los requiere y, si lo hace, ver si es ante una problemática o situación en particular o lo hace periódicamente.
- Otros usuarios: consiste en ver quién hace uso de la información producida, ya sea por parte de cualquier ciudadano, o dentro un marco institucional (universidades, ONGs, organismos de gobierno, etc.).

Al respecto no sólo se trató de ver cuál es el uso, sino también quiénes son los usuarios; es decir, si se trata de usuarios individuales o de instituciones, y cómo se establece la relación de intercambio de los datos producidos.

En este aspecto encontramos que en el Ministerio de Salud, según refiere la persona entrevistada, el uso de las estadísticas que producen se utiliza la mayoría de las veces dentro del mismo organismo, según los requerimientos de los programas existentes o para crear nuevos programas basados en los datos. Por ejemplo, los suicidios aumentaron de golpe en el año 1998 (cuya tasa era del 7/100.000) y tras una corroboración de los datos la directora del SES advirtió a las autoridades, sin recibir una respuesta al respecto. Años más tarde las mismas autoridades tomaron en cuenta este ascenso y solicitaron específicamente que se los mantenga

---

[47] *Hoy,* 11 de diciembre de 2008 "El mapa del delito de De Narváez legitimado por Scioli"
[48] *Hoy,* 11 de diciembre de 2008 "Aníbal: 'Los homicidios no aumentaron'".
[49] CELS (2004) "La información como herramienta para la protección de derechos humanos"

actualizados. Otro ejemplo fue el del aumento de los accidentes de tránsito, donde luego se tomaron los datos para diseñar e implementar programas de prevención.

En la DNPC también se da el uso interno ya que los datos son requeridos por autoridades políticas, sobretodo el Ministro de Justicia, el Secretario de Justicia y de Política Criminal. Allí se trabaja en función al diseño de política que está pensando el funcionario de turno, que es el que ejecuta las políticas criminales, y esto varía mucho de una gestión a otra. Ha habido ministros que usaban muchísimo los datos producidos para el diseño de programas de acción[50], o inclusive para el diseño de instrumentos legales. De la DNPC también salen proyectos de leyes penales o sobre procesamiento pena. Por otro lado, también se recuerdan gestiones que no hubo una gran demanda de información hacia la Dirección, se manejaba más que nada con los informes anuales.

Sin embargo puede verse cómo las medidas tomadas políticamente y de manera urgente no están basadas en los datos de las estadísticas que produce la DNPC, sino en casos puntuales mediatizados:

> *"Ante la serie de delitos violentos en la ciudad, que van desde el doble homicidio del dueño de un restaurante y su hijastro en Colegiales, el crimen de un joven a manos de un tirador serial en Belgrano, el asesinato de una mujer en los bosques de Palermo hasta las violaciones denunciadas en las líneas de subte, el Ministerio del Interior dio dos respuestas políticas de urgencia en menos de una semana: anunció que unificará con la provincia de Buenos aires el número telefónico de emergencias 911 y lanzó el programa Tren Alerta y Subte Alerta. Estos consisten en publicar un número telefónico de emergencia (el *31416, que es el número Pi) y colocar cámaras de seguridad en las estaciones de subte porteñas y en los andenes de los trenes que circulan por el área metropolitana. Las imágenes podrán ser vistas por los vecinos desde páginas web."*[51]

Esto también puede verse en la Provincia de Buenos Aires:

> *"En tanto, en la Plata, el ministro de Seguridad, León Arslanian, anunció que reforzó con 90 policías la Jefatura Departamental La Plata. La resolución fue adoptada horas antes de recibir a la madre de Santiago Barberán, muerto tras asistir a un pub. Al joven, de 20 años, lo había atacado una patota y apareció semidesnudo en los jardines de la municipalidad el 29 del mes último. Una semana después, falleció."*[52]

La DNPC envía los informes sistemáticamente a las provincias porque *suponen* que cada provincia utiliza esos datos como fuente para sus políticas criminales; y al INDEC porque son los productores de las estadísticas sobre seguridad pública que dicho organismo publica en sus

---

[50] Por ejemplo para el lanzamiento del Plan Nacional de Prevención del Delito. Se realizó mediante convenios con los gobiernos locales, como Ciudad de Buenos Aires. Se tomaron los datos para ver en que lugares se iba a realizar la intervención para luego medir el impacto del programa, es decir, una línea de base. La primera evaluación se realizó a los 6 meses. Otro ejemplo en el que se solicitaron datos específicos a la Dirección fue cuando se lanzó el Programa de Concientización por el uso de armas de fuego, hace 2 años. Luego derivó en un plan de desarme que en la actualidad se realiza desde el RENAR con el Ministerio del Interior.

[51] *La Nación*, 27 de Julio de 2006, "Inseguridad: ´Metí la pata´, dijo Fernández"

[52] *La Nación*, 14 de julio de 2006, "El Gobierno negó un ´rebrote´ de inseguridad"

anuarios. Por otro lado reciben requerimientos de legisladores, investigadores y autoridades políticas.

Algo diferente ocurre con el RNR, donde remiten los datos a la DNPC casi exclusivamente. Son escasas las veces que alguna dirección interna y otro organismo del estado solicita datos.

Las tres instituciones comparten el hecho de tener que remitir los datos al INDEC obligatoriamente. Por otro lado, la DNPC debe realizar una producción especial para este organismo ya que es una serie de cuadros que se publican en sus anuarios desde hace tiempo. Lo hacen en el mismo momento que se produce el informe anual.

En cuanto a solicitudes externas, el entrevistado de la DNPC manifiesta que en los últimos años hay un requerimiento de información mucho más importante que antes, y considera que tiene que ver con el tema del aumento de la sensación de inseguridad y el aumento del delito. Estos requerimientos provienen de autoridades políticas. A partir de que el tema de inseguridad se instaló en la agenda política, eso repercutió en la aparición de pedidos de mayor y más detallada información, pudiendo notarse claramente este aumento respecto de los que había en la década de los '90.

Tanto la DNPC como el RNR coinciden en que el mayor afluente de consultas proviene de organismos no gubernamentales en el primero, y de investigadores y universitarios en ambos casos. En el Ministerio de Salud los datos son consultados también por periodistas, estudiantes, tesistas e investigadores, pero los mayores requerimientos provienen desde el interior del organismo.

Como mencionamos, si bien todas las instituciones son consultadas por diferentes ONGs, el Ministerio de Salud es quien recibe la mayoría de consultas por parte de estos actores. Según refiere el tema de la violencia comenzó a tomar relevancia en estos últimos años no sólo para las ONGs, sino también en las áreas de investigación y docencia, que dado el creciente interés en la temática, a su vez reciben mayor cantidad de asignaciones y presupuesto para investigarlo..

Los usuarios de los datos producidos por la Corte pertenecen al Congreso (cantidad de causas, de salas, etc.), Ministerio Público Fiscal y también, como en los anteriores organismos, ONGs como Forest, CELS, IIGG. Además son consultados por Cortes de otros países como Chile y México y Cortes provinciales. También por medios gráficos. Para acceder a la información, la entrevistada refiere que a partir de este año existe una acordada emitida por el presidente del Consejo de la Magistratura, donde expresa que se debe pedir autorización a él para brindar información a organismos externos.

6. Condiciones de producción de las estadísticas criminales

En esta sección se analizan las condiciones actuales de producción de las estadísticas criminales, la relación e intercambio entre los productores originales y las oficinas de estadística, los programas y rutinas existentes para la supervisión y control de los datos y las diferencias o falencias en el nivel de confiabilidad.

Para poder dar cuenta de esto se tomaron las siguientes dimensiones:

- Institución productora de datos: historicidad, desde cuándo asume la recolección de datos,

cambios en el proceso de producción, etc.

- Herramientas de recolección de datos: reconstrucción del camino de los datos, fuentes, revisión de planillas, instrumentos y recursos con los que se cuenta.
- Cadena de actores: personas que intervienen en el proceso de producción de datos, dependencia, existencia o no de equipos de trabajo, capacitación.
- Sistema: apunta a conocer el flujo de los datos para ver cómo funciona la producción de datos en la actualidad. Ver si existe una supervisión, por cuántas personas pasan los datos antes de considerarse listos para dar a conocer.

6.1 Historicidad de las Instituciones productoras de datos

En lo que respecta a la producción de estadísticas criminales la DNPC es el último organismo creado a estos fines. Su creación fue en el año 1991 y hasta la sanción de la ley 25.266[53] en el año 2000, no existía en el país un organismo nacional que tuviera por objetivo realizar una estadística oficial sobre criminalidad en el país[54]. Es un organismo que depende de la Subsecretaría de Política Criminal del Ministerio de Justicia, Seguridad y Derechos Humanos. A nivel nacional recibe, procesa, sistematiza y publica datos referidos a los hechos delictuosos informados por todas las policías provinciales y la Policía Federal (incluyendo sus delegaciones en el interior del país). Sin embargo el antecedente más importante en esta tarea es el Registro Nacional de Reincidencia (RNR), que recolectaba los datos de las sentencias condenatorias dictadas por los tribunales penales de todo el país, y desde 1971, sumaron información sobre hechos delictuosos registrados por las policías de todo el país. Pero este sistema tuvo muchas falencias, como datos incompletos, retrasados, etc.[55]

Otra institución productora de datos que sirven para contrastar y corroborar los de las instituciones mencionadas es el Ministerio de Salud. En el año 1968 nace mediante la ley 17.622, decreto reglamentario 3110 el Sistema Estadístico Nacional (SEN) y se crea el INDEC, planteando una descentralización operativa de las estadísticas sectoriales. Desde ese año se establecen convenios (de renovación automática cada 5 años) entre Nación y las Provincias para crear derechos y obligaciones de los distintos componentes y así funciona. A partir de esta sectorialización nace en ese momento el Sistema Estadístico de Salud (SES), conocido como el Programa Nacional de Estadísticas en Salud, coordinado por la Dirección de Estadísticas e Información en Salud (DEIS). Este sistema está estructurado según tres componentes: nivel

[53] Sancionada el 22 de junio de 2000, promulgada el 14 de julio del mismo año y publicada en el Boletín Oficial Nº29.445 del 21 de julio de 2000.
[54] La ley 25.266 le da una nueva redacción al artículo 13 de la Ley 22.117 estableciendo que *"Todos los tribunales del país con competencia penal, los representantes del Ministerio Público ante ellos, la Policía Federal Argentina, las policías provinciales, las otras fuerzas de seguridad y los servicios penitenciarios deben remitir a la Dirección Nacional de Política Criminal del Ministerio de Justicia y Derechos Humanos de la Nación los datos que esta dependencia les requiera a los fines de confeccionar anualmente la estadística general sobre la criminalidad en el país y el funcionamiento de la justicia".*
[55] Pita, María Victoria y Olaeta, Hernán. 2010. "Primeiras notas para uma etnografia da producao de estatísticas oficiais na área criminal", en co-autoría con Hernán Olaeta. En: Kant de Lima, Roberto; Eilbaum, Lucía e Pires, Lenin (orgs.). *Conflitos, direitos e moralidades em perspectiva comparada*, vol. II. Rio de Janeiro, Garamond. ISBN: 978-85-7617—179-9, pp. 211-244.

nacional[56], jurisdiccional[57] y local[58]. Están interrelacionados y no suponen jerarquización administrativa, y tienen autonomía para la producción y difusión de información.

En el ámbito de la Justicia, en 1991 se crea la Oficina de estadísticas de la Corte Suprema de Justicia de la Nación. Hasta ese momento, cada cámara compilaba la información básica (entradas y salidas de causas). Para comenzar la tarea que realizan trabajaron conjuntamente con gente de capital y de los juzgados federales de San Martín y La Plata.

6.2 Instrumentos de recolección y recorrido de los datos

En cuanto al diseño de las planillas de recolección, La DNPC se hizo cargo de las estadísticas policiales en el año 99´, por lo tanto para respetar la tradición estadística y no perder secuencias temporales se mantuvo parte de la planilla original y se amplió en base a las discusiones mantenidas en diferentes ámbitos como las entrevistas mencionadas y diversos congresos. En cambio, cuando crearon el sistema de estadísticas penitenciarias, al ser un sistema nuevo lo diseñaron completamente.

En cuanto a los datos originales, en el caso del Ministerio de Salud provienen de un formulario que el médico completa y que está adjunto al certificado de defunción. Aquel médico que realiza el acta de defunción es quien llena la planilla. La primera tiene valor legal (Ley 8.204, que establece las condiciones para la inscripción legal de los hechos vitales) y la segunda tiene valor estadístico (no legal, pero la ley que lo soporta es la 17.622, Decreto Reglamentario 39).

El informe estadístico lo normaliza el Sistema Estadístico de Salud, y el certificado de defunción el Registro Civil. Entonces ante una muerte, el médico llena un instrumento de valor legal y otro de valor estadístico. En Ciudad de Buenos Aires y Provincia de Buenos Aires está impreso en forma de libro, a diferencia de las restantes provincias, donde se encuentra troquelado en la misma hoja. El problema que esto presenta es que el médico suele confundir uno con otro y son dos cosas distintas. Tanto un formulario como el otro van al Registro Civil. Aquí se separa el certificado de defunción y si existe alguna información incompleta que le médico dejó en blando el registro civil puede completarla – se trata de información no médica como la edad, tipo de cobertura, etc.-, utilizando otro color en la escritura para diferenciar lo que escribió el médico de lo que están agregando. Luego envían los formularios estadísticos a la Oficina Provincial de Estadísticas de Salud, que es la que hace el control de la integridad, de calidad, la codificación y el ingreso al soporte electrónico de esa información. El Sistema Estadístico de Salud queda como responsables de la custodia de las bases de las 24 provincias.

El problema que se presenta en esta instancia es que hay un porcentaje de planillas que no contienen los datos que corresponden. En estos casos el número de planillas que se descartan es insignificante; lo que se hace es interpretarlas y tomar la información que figura. Para ejemplificar tomamos el cuadro correspondiente a cantidad de defunciones por grupos de causa, donde el total de causas mal definidas o desconocidas es de 20.892 (7.14%). Este desconocimiento se desprende de las fallas o falta de información de las planillas mencionadas.

---

[56] Es el encargado de elaborar las estadísticas según un plan de tabulados recomendado por todas las jurisdicciones en reuniones nacionales. Publica información de interés nacional e internacional.

[57] Son las unidades de Estadísticas Vitales y de Salud, que realizan la recepción, control y codificación de los datos, suministrando anualmente los archivos al nivel nacional.

[58] Son los registros civiles y sus delegaciones, donde se registran y se inscriben los hechos vitales.

En la DNPC, en cambio, produce información que proviene de distintos organismos oficiales: la estadística policial, la estadística penitenciaria[59] y las encuestas de victimización[60]. En este trabajo centraremos la atención en las estadísticas policiales.

La fuente de datos para la estadística policial son los registros que tiene la policía de los delitos que se produjeron en cada distrito durante un mes. El circuito es el siguiente: existe un oficial en cada comisaría que realiza diversas tareas administrativas, entre ellas completar las planillas (es un instrumento de recolección de datos elaborado por la DNPC). Este agente debe consultar diariamente los sumarios, las órdenes del día o los partes diarios y trabajar con los datos que se encuentran allí llenando las planillas. Luego cada comisaría las eleva a su organismo central. Éste puede ser por ejemplo la Dirección de Estadística o la sección judicial, según cada policía provincial. Este organismo recopila la información de cada provincia y la envía a la DNPC, discriminada al menos por departamento policial o poblacional, según el requerimiento que solicita la DNPC desde que iniciaron este sistema en el año 2000. En la práctica la mayoría de las provincias mandan directamente discriminado por comisaría. Otras, como Salta y Mendoza, mandan la información global de toda la provincia. Si bien la desagregación por comisaría genera más información, no siempre se realiza un análisis por comisaría, al menos desde la DNPC.

El RNR presenta una situación diferente: llegan a las oficinas de estadísticas los testimonios enviados por cada juzgado, de los cuales una persona los lee uno por uno y los carga en un formulario, que luego va a una matriz. En ocasiones los testimonios cuentan con una buena cantidad de datos, pero en la mayoría de los casos cuenta con muy pocos. Esta forma de relevamiento de la información, produce discontinuidades y falencias en la información obtenida, aún en rubros donde el registro es simple, como la edad de los condenados.

Al ver las estadísticas de este organismo surgió un interrogante del cual buscamos encontrar una explicación: existen altos porcentajes en las categorías “se ignora” de muchas de las variables. A continuación un ejemplo de lo que sucede con la edad y cómo fue evolucionando a lo largo de los últimos 8 años:

Año	Casos sin datos	Total de casos	Porcentaje de casos sin datos (%)
2000	87	18377	0.47
2001	5723	23044	24.83
2002	9854	25538	38.58
2003	14448	33083	43.67
2004	14884	33940	43.85
2005	14592	32965	44.26
2006	15558	32654	47.71
2007	16243	29804	54.49

La respuesta a este aumento abrupto del desconocimiento de la edad de la persona al instante de cometer un delito se debe a que antiguamente se estimaba la edad calculando la diferencia

[59] Se trata de la cantidad de población detenida en las penitenciarías de todo el país.
[60] Es un estudio victimológico que no proviene de ningún organismo oficial, sino que es información que proviene una encuesta poblacional.

entre el momento en el que se recogían los datos del testimonio y el momento de su realización. En ocasiones estos datos no eran precisos, por eso se estimaban. Luego consideraron que no era un dato fiable, razón por la cual tomaron la decisión de no registrarlo si no contaban con esta certeza. El principal motivo por el cual existen grandes cantidades de casos ignorados en las demás variables se debe a que los datos no figuran en los testimonios. Por ello en la actualidad el RNR está poniendo en práctica dos nuevas actividades: el envío de una planilla a varios juzgados del país para que completen y luego las remitan y el dictado de seminarios de capacitación interna.

La Dirección de Estadísticas de la Corte, recoge la información de los fueros de capital y fueros federales del interior, mediante planillas manuales que tienen movimientos de causas y en algunos casos de sentencias. Cada juzgado envía estas planillas a las cámaras y/o superintendencias, y luego las cámaras las remiten a la Corte. Allí se procesan por tipo de delito en lo penal, y en el resto de los fueros por familia de delitos. Existe una acordada por la cual están obligados a enviar la información, aunque muchas veces no se respeta presentando la explicación de que no cuentan con tiempo para realizar esta tarea. Puede notarse que la información producida fue pensada (y es percibida por los actores involucrados) para dar cuenta de su propia actividad -y, en ocasiones, como elemento de presión para mostrar la gran carga de trabajo- y no como un insumo para la evaluación de la actividad judicial y/o la eventual formulación de políticas públicas.

Por otro lado el Ministerio Público Fiscal produce sus estadísticas a través de la Oficina de Investigación y Estadísticas Político Criminales (OIEPC). Las fuentes de las que provienen las estadísticas son la Dirección General de Investigaciones con Autor Desconocido del Ministerio Público Fiscal, por una parte, y el Oficina de Estadísticas del Poder Judicial de la Nación, por otra. [61]

6.3 Capacitación y desempeño del personal recolector de datos

Respecto a la capacitación, el Ministerio de Salud, en el año 2003 se puso en marcha un proyecto[62] dentro del cual uno de sus ejes fue la capacitación de los médicos para completar estos formularios. Estas capacitaciones se realizaron en todas las provincias, a través de la Comisión Nacional de Clasificación de Enfermedades (organismo asesor). Dado que la cantidad de personas a capacitar es muy grande, así como también la resistencia que presentan al respecto, se imprimieron cuadernillos con los instructivos correspondientes, se publicaron en la página web, y en la actualidad también se editaron en CD. La misma directora del SES afirma que el problema que genera las dificultades sobre la calidad de la información, es la certificación médica.

---

[61] Ales, Cecilia L. (2005), Violencia institucional en la Ciudad de Buenos Aires. Homicidios dolosos con participación de funcionarios de seguridad – Año 2002, Centro de Estudios Legales y Sociales (CELS); Dirección Nacional de Política Criminal (DNPC) - Ministerio de Justicia y Derechos Humanos de la Nación; Dirección General de Estadísticas y Censos (DGEC) – Gobierno de la Ciudad Autónoma de Buenos Aires

[62] El proyecto lleva el nombre de "Fortalecimiento Del Programa Nacional De Estadísticas De Salud" y es un proyecto conjunto del PROMIN y la DEIS. Entre sus ejes se acción se encontraron: la provisión de equipamiento y el desarrollo e implementación de un software en esta Dirección, y la privisión y capacitación en las Oficinas Provinciales de Estadísticas en Salud. La descripción completa se encuentra disponible en http://www.deis.gov.ar/proyecto.htm

En la actualidad continúan realizando capacitaciones presenciales y a distancia, vía internet. Esta última modalidad, según la apreciación de la entrevistada, es la que está dando mejores resultados. Lo que da cuenta de esto es la cantidad de consultas que reciben, y esperan obtener una mejora en las próximas estadísticas.

En la DNPC, durante los cuatro primeros años de funcionamiento del sistema de estadísticas policiales (2000-2004) se realizaron viajes de capacitación y control de datos a todas las provincias. Se presentaba la planilla para la carga de datos y se hacía la instrucción sobre qué consistía cada campo, qué se buscaba, qué elementos había que tener en cuenta para consignar bien la información, etc. También tomaban contacto con cada organismo provincial para saber cómo estaban equipados, si se les presentaba alguna necesidad de capacitación interna o cuestiones referidas al control de datos. Así constataban la información que ellos tenían y que era la que volcaban en las estadísticas.

Luego hubo un proceso de capacitación interna donde presentaban las planillas, lo cual no fue sencillo dada la poca receptividad a los cambios que suelen tener estas instituciones. A esta resistencia se sumaba a que este requerimiento provenía de un organismo que no es provincial, sino nacional, y que tampoco pertenece a la Fuerza. Por este motivo, según el entrevistado, fue un proceso lento pero finalmente fructífero.
Por otro lado respecto a la capacitación encontraron el problema de la capacitación del agente que recoge la información de las fuentes primarias, ya que en los viajes de capacitación no eran ellos los que asistían, sino a los jefes de estadística, directores informáticos, etc. La capacitación a esos agentes debía llegar pero no sucedía. Luego la DNPC comenzó a organizar seminarios en las que solicitaban la concurrencia de las personas que hacían este trabajo diario en las comisarías. En algunos casos la convocatoria ascendió a 200/300 personas, como por ejemplo la Provincia de Buenos Aires. En otros enviaban representantes de cada comisaría a la ciudad capital y algunos agentes de los departamentos estadísticos de las departamentales, donde la idea era que se transmitieran los conocimientos. A estos encuentros asistían entre 15 y 30 personas. La capacitación se centraba entonces en cómo transformar los datos que contienen los partes diarios en los datos de la planilla.

Un caso diferente fue el de Capital Federal donde se realizaron reuniones con algunas comisarías y hubo una reunión multitudinaria por al año 2001, con el jefe de estadísticas de la Policía Federal y representantes de cada comisaría. Eran más de 60 personas. Luego el tema se manejo directamente con gente de estadísticas que manejaba muy bien el tema y tenía mucha tradición y buena llegada a los agentes. El entrevistado menciona que esta fue una buena experiencia y a su vez extraña por la buena predisposición de la oficina de estadísticas.

En una de las capacitaciones con estos equipos desde la DNPC notaron que los agentes rotaban permanentemente, problema que también se repite en la Corte. La rotación del puesto podía llegar a realizarse cada 3 meses, entonces una persona que era capacitada cambiaba su función en ese lapso. Según informaba la oficina de estadísticas el agente que dejaba el puesto capacitaba al que venía en su lugar, pero esto no sucedía así y esto resultaba notorio por la manera en la que llegaba la información a la DNPC (se volvían a encontrar errores que habían sido superados).
En la provincia de Santa Fe, en cambio, se dio la situación opuesta: el comisario de la oficina central se encargaba de capacitar a cada persona que ingresaba al puesto.

Desde la Dirección de Estadísticas de la Corte, se realizaron viajes al interior para capacitar al personal de los juzgados provinciales en la carga de datos en los casos en los que cuentan con sistemas informáticos. Estuvieron con jueces, secretarios y especialmente con lo que hacen las estadísticas de los datos, que suelen ser empleados administrativos o quien se encuentre con tiempo para hacerlo. Lo han hecho en Comodoro Rivadavia, Bahía Blanca y Tucumán, que son los que mandan la información digitalizada y cuentan con el sistema informatizado de intranet. También visitaron algunos distritos: Tierra del Fuego, Santiago del Estero, Catamarca, Río Gallegos, San Martín, La Plata, Rawson, Junín, Mercedes y Santa Rosa.

Los entrevistados manifiestan que tienen muchas falencias de infraestructura y de sistema, no tienen casi capacidad para realizar los viajes de capacitación de manera continua porque son 6 personas y cuando viajan queda la mitad del equipo.

Esto no ocurre en el caso de los médicos, ya que a cualquiera de ellos se le puede presentar la ocasión de realizar un certificado de defunción y, por ende, completar el formulario estadístico. En un lugar intermedio se encuentra el RNR, ya que la persona que ingresa los datos actualmente se encuentra fija en su lugar de trabajo. No obstante esto puede cambiar. Además ahora aparecerán nuevas personas en este circuito: son las que completarán las planillas en los juzgados para luego remitirlas al RNR. Por otro lado cabe mencionar que la primera recolección de datos se realiza en el juzgado cuando se escribe el testimonio, que al no estar estandarizado algunas veces posee la mayoría de los datos necesarios para las estadísticas, y en muchas más no.

6.4 Supervisión en el proceso de producción de datos

En cuanto a la supervisión de la recolección y del procesamiento, los tres organismos cuentan con diferentes procesos y circuitos.

Antes de que se informatizara el sistema, cuando las planillas mensuales llegaban a la DNPC se ponían en marcha un proceso de revisión y supervisión de datos antes de la carga. Cuando se detectaban problemas e inconsistencias se requería a la policía que rectificara.

En la actualidad hay dos instancias de supervisión: una que depende de cada policía provincial, que es una supervisión interna que se escapa al conocimiento de la DNPC; y otra la que se hace desde la DNPC, que es más limitada porque se realiza constatando la misma información que ellos mandan. Respecto a la supervisión interna, si bien la DNPC tiene las facultades[63] para realizar una auditoría de los datos, no es algo que se haga en este momento, lo cual como mencionaremos más adelante nos conduce a preguntarnos en qué consisten y cómo realizan las policías esas supervisiones, cómo completan los datos que faltan, cómo retractan las inconsistencias, etc. Con relación a la que realiza la DNPC, el proceso es el siguiente: toman la planilla general -SNIC-, y el SAT, que tiene cuatro planillas complementarias que son para delitos puntuales de los cuales se pide información desagregada (homicidios dolosos, homicidios culposos en accidentes de tránsito, suicidios y delitos contra la propiedad). Estas cuatro figuras se desprenden de la misma planilla general. Entonces constatan que figuren por ejemplo la misma cantidad de homicidios dolosos en la planilla general y en las planillas complementarias. Si las cifras no coinciden piden una rectificación, revisión de datos, etc. La misma DNPC

[63] Ley 25.266. Sancionada el 22 de junio de 2000, promulgada el 14 de julio del mismo año y publicada en el Boletín Oficial Nº29.445 del 21 de julio de 2000.

reconoce que existe todavía una falencia en la supervisión y auditoría, basada en la falta de recursos del Ministerio, pero fundamentalmente por un tema de marco legal que fue motivo de discusión por la cuestión de las competencias. Se le cuestiona a la DNPC el hecho de ser un organismo federal que no debería introducirse en los registros de organismos locales. De hecho en este argumento se escudan algunas provincias para justificar demoras en el envío de información.

En cuanto a las estadísticas que se produce el Sistema Estadístico de Salud, la supervisión se da en dos instancias: como mencionamos anteriormente, una en la Oficina Provincial de Estadísticas de Salud, donde consolida el archivo provincial, publica y analiza de acuerdo a las necesidades provinciales y anualmente lo envía al Ministerio de Salud. Allí se compone el archivo nacional y vuelven a controlar la integridad, la consistencia, congruencia, etc. Luego producen las publicaciones.

La supervisión de las estadísticas de la CSJN es precaria, y consiste en ver si algún indicador que se mantiene constante se altera. En esos casos averiguan la razón. También chequean problemas de sumas y restas en las planillas. Por otro lado, cuando viajan a las provincias por las capacitaciones encuentran la oportunidad de realizar observaciones in situ que luego daban por resultado el cambio de algunos datos importantes (por ejemplo, registrar 3000 expedientes, en lugar de 25000). Los errores de la información que encuentran habitualmente tienen que ver con distracciones, poca capacitación o con personal no entrenado que rota del puesto.

Viendo estos inconvenientes quisieron hacer un cruce de datos con el Ministerio Público Fiscal, pero no se pusieron de acuerdo en la forma en la que se realizaría este trabajo.

6.5 Procesamiento de los datos: producción de información

Respecto al procesamiento de los datos, la DNPC vuelca los datos de las planillas[64] y luego lo realiza el informe anual de estadísticas (cruce de datos y armado de cuadros). Esto se realiza con un modelo estipulado que son entre 70 y 80 cuadros fijos y se mantiene hace 5 años. Luego si algún funcionario o provincia requieren otro tipo de información se trabaja con los datos puntuales que solicitan. El diseño de ese informe fue creado por un equipo de trabajo de la DNPC, tomando también sugerencias de entrevistas que tuvieron con integrantes de la fuerza, especialistas en derecho y académicos.

En base a la información obtenida hasta el momento, las oficinas de estadísticas han producido cambios importantes hacia fines de los 90´ y principios del 2000. Los principales se dieron debido a procesos de informatización de los sistemas. En el caso del a DNPC, los envíos de las planillas se realizan vía electrónica hoy en día, salvo excepciones que la envían en diskette o CD, pero al principio enviaban la información en papel y un equipo de carga de datos ingresaba la información en sus oficinas. Este cambio coincide con que cada policía se fue informatizando entre los años 2000 y 2003. La mayor parte de las provincias adaptaron sus sistemas informáticos a los requerimientos de la DNPC, utilizando las mismas planillas y enviándolas con la información correspondiente. Pero a su vez cada policía tiene un sistema mucho más grande en cuanto a la cantidad de datos que vuelcan en sus estadísticas. En algunos casos procesan

[64] En algunos casos se recibe las planillas digitales con la información ya cargada.

esos datos para completar las planillas de la DNPC y en otros esa planilla forma parte de su sistema. Entonces ellos al tener un sistema informático tienen mayor control de la información. Cada departamento central de cada policía provincial se ve obligado a levantar los datos de sus reparticiones, lo cual implica un control y supervisión que antes no realizaban, ya que se trataba solo de recopilar los papeles y enviarlos. La consecuencia fue que la DNPC recibe los datos de manera más completa, de mejor calidad y consistencia.

Si bien redunda en como un hecho positivo el que los datos lleguen a la DNPC supervisados y corregidos, cabe preguntarnos qué sucede en este proceso que es llevado a cabo por la misma policía, ya que no recibe indicaciones ni auditorías por fuera de la fuerza. Será necesario conocer de qué manera supervisan estos departamentos los datos que provienen de las comisarías y que luego elevan. Esto teniendo en cuenta que muchas veces los datos que se recogen son utilizados internamente para evaluaciones de funcionamiento y efectividad de la policía, en especial por comisaría. Además, los datos que se envíen van a reflejar la situación de cada provincia, con lo cual según estos resultados se realizará una determinada lectura sobre el estado de la seguridad de esa provincia.

Respecto a la Corte, sus oficinas están informatizadas desde el año 2002, y pese a que tienen archivos desde 1991, no cuentan con espacio en el servidor para cargarlo.

6.6 Problemáticas identificadas por los equipos de las oficinas de estadísticas

Las muertes violentas en las estadísticas de salud:

Uno de los inconvenientes más fuertes que se presentan en los datos registrados en el sistema de salud en cuanto a la falta de datos tiene que ver con las muertes que son causadas por situaciones violentas[65], y que no son registradas como tales. Los casos que refieren son: a) aquellos en los que alguien es agredido físicamente y muere luego de una agonía de días, semanas o meses - estos casos no son registrados como homicidios, sino como muertes por causas clínicas -; y b) ante la duda de muerte violenta el médico completa lo menos posible los formularios porque realiza una denuncia para que el médico forense determine si la muerte fue violenta o no. Al respecto se desconoce la cantidad de estos casos, ya que la fuente alternativa que podría brindar esta información es el Poder Judicial, pero al no encontrarse informatizado, no están registrados los cambios en los expedientes una vez que se resuelven los casos ni cuando determinan las circunstancias.

De todos modos cabe mencionar a modo de ejemplo los datos que aparecen publicados en el informe anual 2006 de estadísticas vitales, donde de un total de 19.038 muertes por causas externas/violentas, 1.923 (10,10%) son de intencionalidad no determinada.

Los problemas que más se invisibilizan detrás de estos subregistros son dos, según la entrevistada: la violencia en la vía pública (en ocasión de robo, por ejemplo) y la violencia intramuros en los casos de las mujeres y en menor medida de los niños. Pero además, no hay manera de diferenciar en sus registros los homicidios dolosos de los culposos.

Dados los problemas en la obtención de datos completos, fiables y válidos, hacia fines de los 90´ el Ministerio de Salud, la DNPC y la UNLa han mantenido reuniones por iniciativa de la UNLa

[65] Hace 4 años introdujeron en sus estadísticas una recomendación formulada por la Organización Mundial de la Salud para muertes violentas, en donde se cruza la intencionalidad con el mecanismo utilizado. Volveremos sobre este análisis en el punto 6 de este trabajo.

para ver de qué manera se podrían conseguir los datos dentro del sistema judicial y esclarecer estos problemas. Esto no resultó debido a la fuerte resistencia de los juzgados, y además porque tampoco disponen de ese dato, sino que habría que revisar expediente por expediente. La premisa que tenían era la de cruzar información para despejar muchas muertes de naturaleza ignorada, y no fue así.

Sin embargo, en el año 2001 se la Universidad de Lanús llevó a cabo un estudio[66], cuyo interrogante central fue el de indagar sobre la concordancia de las muertes por violencias entre las estadísticas oficiales de Salud y de la Justicia. Los hallazgos fueron los siguientes:
De 331 registros comparados, se encontró una discordancia del 33.5%. Cuando se analizaron los expedientes judiciales (86) y se comparó el mismo registro de esos casos en Salud, se hallaron las siguientes cifras:

	Salud	**Justicia**
Muerte por causa dudosa (ignorado)	60	57
Suicidio	7	19
Homicidio	7	9
Accidente	12	1
TOTAL	*86*	*86*

Vemos entonces que en un tercio de los casos, el hecho es registrado de manera diferente en las estadísticas de salud y de justicia. Lo que indica una proporción de discordancia elevada, sobre todo en las categorías de "suicidio" y "accidente"[67].

Falta de unificación de las estadísticas judiciales
Cuando se crea el SNIC en el año 2000 mediante la ley 25.266, se comienza a producir estadísticas de manera informatizada desde la misma DNPC. Se pensaba ampliar esta producción a las estadísticas penitenciarias y judiciales, y en parte se hizo, con la creación del SNEEP, que compila información sobre las personas privadas de su libertad en todo el país. El SNEJ (Sistema Nacional de Estadísticas Judiciales)[68] nunca pudo implementarse debido a la reticencia de los poderes judiciales de las provincias, reacios a enviar su información estadística al Poder Ejecutivo Nacional y en algunos casos sin los recursos necesarios para producir esa información. Paradójicamente, una ONG -Unidos por la Justicia- logró compilar esta información hace algunos años y produjo dos informes, que es el material más unificado en cuanto a estadísticas judiciales que hay por el momento, si bien estos datos no tienen carácter oficial[69].

---

[66] Alazraqui M & Spinelli H y otros. (2001) Calidad De La Información De Los Sistemas Estadísticos De Salud Y De Justicia Sobre Muertes Por Violencias. Análisis Por Triangulación De Métodos. Ciudad De Buenos Aires 2001. Aquí aparecen extractos del resumen. La publicación se encuentra próxima.

[67] Puede pensarse que en ocasiones, casos que ingresan al sistema de salud como un presunto accidente termina siendo caratulado por la justicia como un suicidio luego de la investigación.

[68] La implementación se planeaba a través de la aplicación del Convenio sobre Sistema de Información para la Justicia Argentina suscripto por los poderes judiciales de todo el país (representados por los Superiores Tribunales de Justicia/Cortes Supremas), la Procuración General, la Defensoría Oficial y el Ministerio de Justicia y Derechos Humanos. La Dirección Nacional de Política Criminal habia diseñado un instrumento de recolección de datos –que sigue los estándares de Naciones Unidas en la materia- a fin de recopilar información estadística básica sobre el fuero penal.

[69] Esta organización no es ajena en modo alguno al ambiente judicial, y cuenta con la participación de muchas personas que provienen de la función pública en el área de justicia. Esto muestra la eficacia de las relaciones personales antes que la de una burocracia racional legal.

Las estadísticas producidas por la Corte presentan su problema de mayor gravedad también en este punto, que tiene que ver con la ausencia de datos del Poder Judicial. Se sugirió implementar el Programa de Gestión, que es el que informa todo el trámite del expediente. Desde allí se podría saber si una causa que ingresa por accidente luego del proceso resulta ser un homicidio y de igual forma con el movimiento de cada expediente. Pero eso hoy en día no existe.

Respecto a este programa, el actual presidente de la Corte Suprema de Justicia, Dr. Ricardo Lorenzetti se interesó por las estadísticas e impulsó un proyecto para informatizar la Corte y el Consejo de la Magistratura, en capital y en todo lo federal del interior mediante este Programa de Gestión. Esta iniciativa comenzó a principios de 2008, pero el proyecto se encuentra detenido por el momento. En esos comienzos se le solicito a esta oficina un informe sobre qué información de mínima necesitan para su producción a fin de que se encuentre en el sistema. Los entrevistados afirmaron que mientras no exista un registro informatizado de gestión no se podrá acceder a la información de, por ejemplo, homicidios que no suceden en el momento.

De todas maneras, sigue en pie la cuestión de lograr una definición en el ámbito del poder judicial acerca de cuáles serían los objetivos que quieren lograrse mediante la creación de un sistema de estadísticas judiciales, si éste sería para construir indicadores de eficiencia en la gestión, para administrar la carga de trabajo o para construir datos que sirvan como insumos para la formulación de políticas.

7. Reconstrucción de series estadísticas producidas en ese período por esas instituciones.

Se tomaron los indicadores homicidios dolosos y se analizó su evolución para la Ciudad de Bs. As. y la provincia de Bs. As. El objetivo aquí es analizar la confiabilidad de estos datos y ejemplificar los problemas existentes para el análisis en las diferentes instituciones.

En primer lugar veremos a continuación el nombre y clasificación asigna cada institución a las muertes violentas causadas con intencionalidad (homicidios dolosos) y las secuencias temporales disponibles en los últimos 10 años. [70]

6.1 Dirección Nacional de Política Criminal (DNPC)

Los datos los extraen de los delitos denunciados en las policías.

Clasificación

SNIC:
- Homicidios dolosos

[70] Los datos fueron extraídos de las siguientes fuentes: para la DNPC del informe anual que publica, cuadro 34-D; para el RNR directamente de las planillas y los informes que produce (publicados en la página web: http://www.dnrec.jus.gov.ar/Estadisticas.aspx); para el Ministerio de Salud, de la publicación anual de Estadísticas Vitales de los años 2000 a 2006 (publicados en la página web: http://www.deis.gov.ar/Publicaciones/arbol_tematico.asp).

- Homicidios dolosos en grado de tentativa

SAT:
- Homicidios dolosos

Se distingue clase de imputado:
- Civil
- Policía en servicio
- Policía fuera de servicio
- Seguridad privada
- Otra fuerza de seguridad

Homicidios dolosos

Lugar	1997	1998	1999	2000	2001	2002	2003	2004	2005	2006	2007
Total país	3216	2607	2668	2653	3048	3453	2876	2259	2115	2052	2071
C.A.B.A.	156	151	164	149	152	171	142	127	130	116	119
PBA	1356	1108	1352	1331	1632	1905	1375	1006	884	802	884

Fuente: SNIC.

6.2 Registro Nacional de Reincidencia (RNR)

Los datos indican la cantidad de sentencias condenatorias.

- Homicidio calificado por el vínculo
- Homicidio con ensañamiento, alevosia, insidia
- Homicidio por placer, codicia, odio racial o religioso
- Homicidio premeditado; pluralidad de agentes
- Homicidio utilizando medio catastrófico
- Homicidio "crimis causa"
- Homicidio por precio o promesa remuneratoria
- Homicidio en exceso de la legitima defensa
- Homicidio simple
- Homicidio calificado
- Homicidio en estado de emoción violenta
- Homicidio en estado de emoción violenta calificado
- Infanticidio
- Homicidio preterintencional
- Homicidio preterintencional calificado
- Homicidio en riña
- Homicidio en riña calificado

Cantidad de sentencias condenatorias por homicidios dolosos

Lugar	1997	1998	1999	2000	2001	2002	2003	2004	2005	2006	2007
País				690	822	954	1101	1107	1044	1044	1026

C.A.B.A.				32	76	83	57	59	68	74	60
PBA[71]				15	243	259	346	267	271	306	292

Fuente: RNR

6.3 Ministerio Público Fiscal

Los datos refieren delitos informados por las fiscalías con asiento en la ciudad de Buenos Aires y las federales del interior del país.

La clasificación que realizan es:

- Muertes dudosas
- Homicidio atenuado
- Homicidio agravado
- Homicidio simple

Causas por homicidios en el Ministerio Público Fiscal

Lugar	1997	1998	1999	2000	2001	2002	2003	2004	2005	2006	2007
MPF[72]							371	475		879	215[73]
C.A.B.A.				5	13	3	4	4	9	8	7

Fuente: MPF

Los homicidios contabilizados por el MPF aún no están condenados, sino iniciados o elevados. Por otro lado cabe mencionar en la categoría "otros delitos sin catalogar", los porcentajes oscilan alrededor de 10%, por ejemplo en el año 2007 son un 8.38 % del total de los delitos.

6.4 Dirección de Estadísticas e Información en Salud (DEIS)

La DEIS define una Lista básica de las causas de disfunción, que es la siguiente:

- Agresiones
- Eventos de intención no determinada
- Intervención legal y operaciones de guerra
- Complicaciones de la atención médica y quirúrgica
- Secuelas de causas externas

Por otro lado, en las tablas que ilustran las principales causas de muerte, aparece entre las otras categorías la de
- Violencia de intención no determinada

[71] Sobre la cantidad de sentencias base de la Provincia de Buenos Aires de cada año.
[72] No contabilizaremos las muertes dudosas ya que no están constatadas como homicidios. Los totales de las tres clasificaciones de homicidios se encuentran subdivididos en condenados, elevados e iniciados por todo concepto. Aquí figura el total global.
[73] Corresponden al 1º semestre de 2007.

Luego, en otra Tabla, aparecen las muertes no naturales clasificadas según la intencionalidad de la muerte por causas violentas[74], donde podemos ver las siguientes categorías de interés para este estudio:

- Homicidio: 1962 casos[75]
- Intervención legal: 4 casos
- No determinada: 1923 casos

Este ejemplo corresponde al año 2006.

En el cruce de intencionalidad con el mecanismo "armas de fuego", que es un ejemplo más fidedigno, hay 621 casos de intencionalidad no determinada. La misma categoría en homicidio arroja un total de 914 casos.

A continuación se detalla la evolución temporal de la contabilización de homicidios registrados por la DEIS:

Muertes por Homicidio en Argentina

Lugar	1997	1998	1999	2000	2001	2002	2003	2004	2005	2006
SES[76]							2792	2248	2037	1962

Fuente: DEIS

Resulta necesario mencionar que la DEIS (Ministerio de Salud) participa desde 1996 en la iniciativa de la OPS/OMS sobre indicadores básicos de salud que posibilita la inclusión de Argentina en una base de datos común a la Región del as Américas. En esta línea, para el registro estadístico de las defunciones se utiliza el modelo recomendado por la OMS, que requiere identificar la causa que operó como desencadenante del proceso que condujo a la muerte, que se denomina causa básica.

8. Sección Final

A continuación se realiza una síntesis que da cuenta de la relación que hubo entre las condiciones de producción de estadísticas, su publicación y su uso como insumo en la formulación de políticas públicas. Para arribar a esto cabe mencionar algunos problemas que se detectaron en base a las entrevistas.

8.1 Subregistro de datos

Como se mencionó anteriormente los registros de los datos visibilizan y ocultan, esconden o resaltan determinados problemas. El no registro de determinadas situaciones, o la omisión de determinadas categorías puede contribuir a la invisibilización de una problemática. La consecuencia más inmediata es la dificultad para efectuar diagnósticos y para cuantificar y

[74] Esta tabla figura desde el año 2003. Anteriormente no existía. Es una tabla sobre el total del país, no desagrega con ninguna otra variable.
[75] Tabla 27, Estadísticas vitales. Información Básica 2006. Serie 5, Nro. 50. Ministerio de Salud. Diciembre de 2007.
[76] Los datos corresponden a todo el país, no disponen de estos datos desagregados territorialmente

dimensionar el problema. A su vez, la ausencia un diagnóstico dificulta la formulación de políticas públicas, y la identificación pública de esa situación como un problema social. En el caso de los homicidios fue posible identificar diferentes problemas de subregistro, a pesar de que tradicionalmente se lo considera el delito que por excelencia no presenta una cifra negra.

Sin embargo, vimos lo que sucede en los registros del Ministerio de Salud, y lo que sucede en la DNPC, donde una vez denunciado el hecho en la policía luego se desconoce si la persona herida sobrevive o no. Este problema es propio de las bases de datos estáticas Más estrictamente, no es un problema de subregistro, es que se registra el hecho al momento que la policía toma conocimiento de él, es un problema de limitación del tipo de registro. Pero dada esta circunstancia conocida, pueden pensarse maneras para compensar este problema que resulta de la limitación de una metodología: bases de datos dinámicas, que se integren distintas fuentes para seguir el curso/proceso de los hechos registrados en un inicio[77].

Respecto a las situaciones de subregistro de datos, la entrevistada del Ministerio de Salud establece una comparación que realizaron con la DNPC refiriéndose a muertes por accidentes de tránsito, donde mientras el SES arrojaba una cifra de 3.800 muertes, la DNPC estaba en el orden de las 4.100. Este tipo de diferencias se da porque si la persona accidentada es hospitalizada y luego de un tiempo muere, el médico certifica la patología asociada al accidente por la cual fue tratada en el hospital. En estos casos el SES registra como "omisión de causa", ya que debería haberse completado en el formulario estadístico aquella que desencadenó la muerte originariamente. Allí refieren que no hay estudios que permitan estimar la omisión de causa. Sin embargo "*un 20% de omisión por corrimiento de muerte a lo largo del tiempo es aceptable. Es decir, aceptable en el sentido de que se alarga la vida, finalmente muere después de 2 meses del accidente por complicaciones y el médico de terapia intensiva va a poner las complicaciones que a él le tocó atender*". Ese 20% se corresponde aproximadamente con la diferencia encontrada en la DNPC.

También existen ausencias en otros casos, como destacaba la persona entrevistada en el Ministerio de Salud, y es el caso de la violencia intra-muros. Se desconoce si la muerte fue causada por un extraño o alguien del entorno social o familiar de la víctima. De aquí la entrevistada menciona que en la actualidad se está investigando sobre registros de feminicidios[78] tomando la información del Ministerio de Salud y según su apreciación podría suponerse que la violencia de género podría encontrarse en homicidios de mujeres donde hay un evento obstétrico en el medio. A partir de aquí también nos interrogamos sobre lo que sucede con las muertes producidas por abortos, ya que los registros de las estadísticas de defunción no especifican. Es decir, aparece la muerte por aborto, pero no aclara si se trata de un aborto espontáneo o producido. La cifra para el año 2006 asciende a 72 casos[79] y llega a 93 si se suman las defunciones maternas tardías[80]. A su vez, según la distribución de la mortalidad

[77] En el año , hubo un intento de crear una base que se actualizaba en tiempo real para el seguimiento de un hecho, plan muy ambicioso que no prosperó, el SURC.

[78] Es un concepto que pretende dar cuenta de su especificidad por el hecho de ser crímenes sexistas. Se trata de un concepto acuñado como resultado de nuevos enfoques que muestran una nueva comprensión de prácticas que no lo son. (Silvia Chejter (2005), "*Feminicidios e Impunidad*", CECyM).

[79] Ministerio de Salud, Sistema Estadístico de Salud. *Estadísticas Vitales. Información Básica*. Tabla 25: Defunciones según edad, por causa de muerte y sexo - Total Del País - República Argentina - 2006 - Ambos Sexos.

[80] Ministerio de Salud, Sistema Estadístico de Salud. *Estadísticas Vitales. Información Básica*. Tabla 39: defunciones maternas por grupos de causas y defunciones maternas tardías según jurisdicción de residencia. República argentina - AÑO 2006

materna por causas, un 29% corresponde a embarazo terminado en aborto[81], siendo la primer causa. Luego le siguen las causas obstétricas indirectas con un 19%.

Al respecto, la directora del Centro de Estudios de Estado y Sociedad (CEDES), Silvina Ramos, considera que "la inequidad en mortalidad materna y las muertes por complicaciones en abortos" son los "dos problemas centrales" en materia de salud reproductiva en Argentina.[82] Las estadísticas elaboradas por especialistas indican que en Argentina desde hace 25 años, el aborto es la primera causa de muerte materna. Hoy, por cada 100 muertes maternas, 29 se deben a abortos.[83] [84] La mortalidad avanza sobre mujeres y niñas entre 15 y 39 años, jóvenes y pobres. 93 muertes se registraron en el año 2006, entre ellas, la de una niña menor de 14 años y 7 adolescentes, menores de 20 años. En cada día del 2006 hubo 1321 abortos. Cada tres días del año murió una mujer por aborto inseguro. Entre el 2000 y el 2006 la muerte por abortos inseguros en Argentina se incrementó un 29%. En el año 2006, 93 mujeres "jóvenes, sanas y pobres" murieron oficialmente por abortos clandestinos en Argentina y la incidencia por abortos inseguros en la mortalidad por gestación supera 2.2 el porcentaje medio mundial. Hablar de cifras en relación a las muertes por abortos inseguros en Argentina resulta difícil. Ante la ilegalidad, solo es posible brindar estimaciones y magnitudes, pero no exactitud.[85]

En cuanto el feminicidio, Silvia Chejter, investigadora y especialista en el tema, considera que muchos de estos crímenes aparecen como accidentes. En un trabajo realizado donde utilizaron los registros de la Sección Estadística de la Subsecretaría de Prevención del Delito del Ministerio de Seguridad Pública de la Provincia de Buenos Aires, observaron dos grandes dificultades: que los datos pertenecientes a los "partes urgentes" (homicidios) no tenían elaboración alguna y que no habían sido publicados; y que no siempre se encuentra identificado el autor, ni descripto el hecho, ni las circunstancias. Y en algunos casos aparece la categoría de "crimen pasional".[86] Si bien el tema es extenso, para el presente trabajo consideramos destacar que según el resultado de la investigación mencionada, de un total de 1284 homicidios de mujeres, el 83% son feminicidios, lo cual representa una muerte de estas características cada dos días en la Provincia de Buenos Aires. Respecto a la relación víctima-victimario, de estos crímenes el 68% son cometidos por la pareja, ex pareja, concubino, novio o amante[87].

---

[81] Ministerio de Salud, Sistema Estadístico de Salud. *Estadísticas Vitales. Información Básica.* Gráfico pág. 117. Año 2006.

[82] Reunión internacional sobre reproducción humana, convocada por la Organización Mundial de la Salud, Buenos Aires, junio de 2008. http://www.ops.org.ar/

[83] En segundo lugar se ubican las causas indirectamente obstétricas (mujeres enfermas que se agravan a causa del parto o del puerperio). La tercera causa está directamente relacionada con la práctica obstétrica: son mujeres sanas que mueren como consecuencia del parto o el puerperio.

[84] Los datos surgen de un análisis elaborado por especialistas en salud sexual y reproductiva durante la primera reunión fuera de Ginebra (Suiza), del Comité de Política y Coordinación del Programa de Reproducción Humana de la Organización Mundial de la Salud, en Buenos Aires, junio de 2008.

[85] Marite Yanos, integrante de la Red CLADEM y Mujeres Autoconvocadas de Rosario, en el marco del Foro por el Derecho al aborto legal, seguro y gratuito, organizado por la Campaña Nacional el pasado sábado 27 de septiembre. http://www.enredando.org.ar/noticias_desarrollo.shtml?x=43183

[86] Silvia Chejter (2005), "*Feminicidios e Impunidad*", CECyM

[87] Existen sin embargo diferentes puntos de vista sobre esta cuestión, que tiene que ver con la precisión con la que se define feminicidio (esto es, ¿toda mujer muerta por homicidio es feminicidio?), por lo que el tema no está exento de dificultades al momento de medirlo y analizarlo. Pero estos debates nos indican por sobre todas las cosas la necesidad de contar con más investigaciones sobre la temática.

Cuestiones como estas ponen de manifiesto la necesidad de analizar y discutir sobre el rol de las estadísticas en las políticas públicas, o de realizar investigaciones especiales para relevar datos sobre ciertos asuntos en particular, ya que como acabamos de ver, hay problemas que quedan completamente invisibilizados y otros que pueden surgir a la luz gracias a la disposición de información. Algunos se deben al subregistro o subtransmisión de datos, otros están relacionados a decisiones políticas.

En el próximo ítem nos ocuparemos de la situación que presentan las muertes ocasionadas por personal policial, ya que consideramos que se trata de un caso especial debido a que este indicador nos ilustra acerca de la participación del propio estado (a través de sus funcionarios de seguridad) en la circulación de la violencia social.

8.2 Muertes producidas por personal policial

La violación del derecho a la vida por parte de las instituciones de seguridad es una práctica extendida en la Argentina.[88] Sin embargo, a excepción de la DNPC a través del SAT, ningún organismo registra esta muerte como homicidio, ni muerte violenta, ni alguna otra categoría que dé cuenta de la violencia ejercida. Para estos sucesos existen diferentes clasificaciones según cada oficina estadística. En la DNPC hay una categoría dentro del SAT de homicidios que es "clase de imputado" en donde se registran los policías imputados por la comisión de un homicidio. Sus categorías son:

1 - Civil
2 - Policía en servicio
3 - Policía fuera de servicio
4 - Seguridad privada
5 - Otra fuerza de seguridad

Por ejemplo:
SAT 2007:

Homicidios dolosos según clase de imputado.
Ciudad de Buenos Aires y Provincia de Buenos Aires
Año 2007

clase de imputado	**CABA**	**PBA**
Civil	38	529
policía en servicio	**3**	**11**
policía fuera de servicio	**3**	**33**
seguridad privada	0	0
otra fuerza de seguridad	1	2

[88] Véase CELS, «Inseguridad policial y otras formas de violencia institucional» en Derechos Humanos en Argentina. Informe 2002-2003, Capítulo V, CELS/Siglo Veintiuno Editores Argentina, Buenos Aires, 2003. CELS, "Violencia Institucional y Seguridad Ciudadana" en Derechos Humanos. Informe 2001, Capítulo II, Catálogos/ Siglo XXI, Buenos Aires, 2001 "Violencia Institucional y Seguridad Ciudadana" en Derechos Humanos en Argentina. Informe anual 2000; Capítulo II, CELS/ Eudeba; Buenos Aires, 2000; CELS "La justicia frente a la violencia policial" en Derechos Humanos en Argentina Informe 2002, Siglo XXI Editores, Buenos Aires, Junio 2002. Centro de Estudios Legales y Sociales (CELS)- Human Rights Watch (HRW); La inseguridad policial. Violencia de las fuerzas de seguridad en la Argentina, Buenos Aires, Eudeba, 1998.

sin datos	7	97
Total	52	672

Fuente: SAT

En cuanto a esto, el entrevistado del RNR manifestó que, efectivamente, no existe un registro que explicite estas situaciones, así como tampoco aquellas muertes que ocurren al interior de las unidades penitenciarias.

En el caso del SES, sus datos no reflejan la intervención de terceros con especificidad, sin embargo en la tabla que muestra intencionalidad y el mecanismo de las defunciones por causas externas, aparecen este tipo de muertes bajo la categoría "intervención legal". En el año 2006, que es el último anuario publicado en la página web, esa categoría solo tiene una frecuencia de 4 casos, y todos corresponden a la categoría "arma de fuego" de la variable "mecanismo".[89]

A continuación el registro de la categoría "intervenciones legales". Se trata de las situaciones en las que un policía mata a una persona en ocasión de robo o algún otro delito.

Fallecimientos por causas externas: Intervenciones legales

Institución	2003	2004	2005	2006
SES	12	3	2	4

Fuente: SES

Esta categoría se incorporó en el año 2003, razón por la cual no se dispone de este dato para los años anteriores.

Con respecto a la Corte, encuentran a esta situación como parte de las dificultades y falta de datos que se presenta al no disponer de un sistema que recoja información del Poder Judicial.

Esta ausencia del dato tiene que ver directamente con aquel que comete el hecho. En lo que respecta a las muertes producidas por policías nos encontramos con un problema: a menudo el mismo personal que registra las muertes es el que también las ejecuta. Esto sin tener en cuenta la ocasión y el contexto, informaciones que si bien aparecen en las estadísticas, dejan planteados varios interrogantes.

Uno de ellos es el de saber de quién proviene la lesión o el homicidio. Recién nos ocupábamos del caso de la policía, que reviste especial singularidad por tratarse de un funcionario público, por las características del poder que posee y por ser quienes toman registro de su propia conducta. Consecuencia directa de esta circunstancia es el subregistro de este tipo de casos, y la consecuente invisibilización del problema en los registros oficiales. Investigaciones previas dan cuenta no sólo de este fenómeno, sino de las rutinas de trabajo policial y judicial que lo posibilitan[90].

---

[89] Ministerio de Salud, Sistema Estadístico de Salud. *Estadísticas Vitales. Información Básica*. Tabla 27: Defunciones por causas externas clasificadas según mecanismo de la muerte e intencionalidad por sexo. República Argentina. Año 2006
En el apartado metodológico del mismo anuario las causas aparecen como "*violentas*", en lugar de "*externas*"

[90] **Violencia institucional en la Ciudad de Buenos Aires. Homicidios dolosos con participación de funcionarios de seguridad – Año 2002"** Centro de Estudios Legales y Sociales (CELS), Dirección Nacional de

Este vacío de información ha provocado el surgimiento de diferentes registros no oficiales, llevados adelante por organizaciones de la sociedad civil. Uno de ellos es la base de datos de Hechos de violencia institucional que lleva adelante el CELS.

Desde 1996 existe la base de datos de "Hechos de violencia en los que participaron integrantes de instituciones de seguridad", en la que se registran los hechos de violencia en los que participaron miembros de las instituciones de seguridad en los que alguna persona (civil o policía) haya resultado herida o muerta. Para la construcción de esta base de datos se utiliza como fuente los periódicos de mayor circulación del país: Clarín, La Nación, Página12 y Crónica[91]. Los relatos recolectados se refieren a todos los hechos de violencia de los cuales resultan muertes y lesiones de personas causadas por miembros de las instituciones de seguridad, así como las muertes o lesiones sufridas por ellos. Además, y en forma complementaria, se vuelcan datos provenientes de partes policiales, sumarios, causas judiciales, etc. La base de datos se actualiza con la información posterior que puede aparecer en los medios (por ejemplo, defunción de un herido grave). Sus estadísticas y análisis son publicados en el Informe sobre derechos Humanos en la Argentina que publica el CELS, y en la página web de la organización[92].

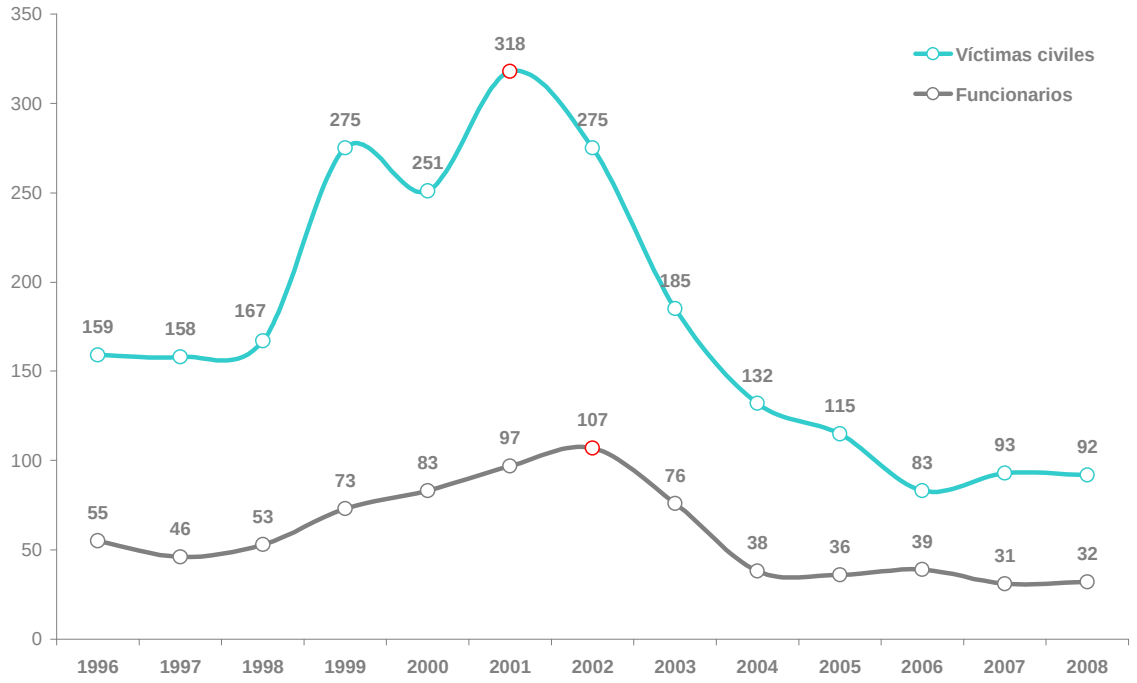
Para dar una idea de la importante magnitud de la violencia institucional en la Argentina, incluimos a continuación las cifras arrojadas por esta base de datos:

Evolución de personas muertas en hechos de violencia con participación de funcionarios de las instituciones de seguridad.
Ciudad de Buenos Aires y Conurbano Bonaerense. 1996 - 2008

Política Criminal (DNPC) - Ministerio de Justicia y Derechos Humanos de la Nación, Dirección General de Estadísticas y Censos (DGEC) – Gobierno de la Ciudad Autónoma de Buenos Aires. Año 2005

[91] Debido a que su origen son las publicaciones periodísticas, los datos primarios son ilustrativos pero no exhaustivos. Esto es así porque la publicidad de los hechos de violencia está sujeta a una serie imponderable de circunstancias, típicas de las rutinas de producción periodística.
Por otra parte, es posible que se genere sub-registro de hechos violentos de menor gravedad incidiendo, por lo tanto, en una sub-cuantificación de los heridos.
A su vez, es esperable que exista una publicación de todos los hechos en los que resultaron víctimas los funcionarios de las fuerzas de seguridad. Por el contrario, pueden no llegar a publicarse hechos donde sólo se presentan víctimas civiles. La fuente que se utiliza restringe el tipo de información sobre los usos de la violencia por parte de las instituciones policiales y fuerzas de seguridad. Así, los casos de tortura y apremios ilegales rara vez son publicitados en los diarios. Cuando lo son, es porque aparecen asociados a otras circunstancias tales como las muertes, lesiones graves o desaparición de la víctima.

[92] Citar IA y web



Fuente: Base de datos CELS sobre datos de prensa.
Nota: Además de los funcionarios policiales, se incluyen miembros de todas las instituciones estatales que ejercen la fuerza en representación del Estado. No se incluyeron custodios pertenecientes a agencias privadas de seguridad

La mayor parte de las personas civiles (86% de los casos) murió en presuntos enfrentamientos armados ocurridos con personal de instituciones de seguridad[93]. Y como se mencionó previamente, muchos de estos casos no son ingresado a las estadísticas policiales como homicidios dolosos, entre otras cosas, porque el enfrentamiento armado y el registro del enfrentamiento está a cargo del mismo funcionario. Consecuentemente, es frecuente que estos episodios ingresen a las estadísticas policiales por el delito que dio origen al enfrentamiento, por ejemplo como "tentativa de robo" o "resistencia a la autoridad", dejando en las sombras la muerte violenta de una persona. El ingreso de estos casos en la justicia mantiene la omision. Un relevamiento sistemático de expedientes pone en evidencia que frecuentemente "*las investigaciones judiciales no apuntan a resolver el homicidio, sino a esclarecer los delitos presuntamente cometidos por la víctima antes de su muerte. En otras palabras, se presume que el accionar policial que derivó en la muerte de la víctima fue legal –y, por ende, nunca se lo investiga- y se sobresee a esta última –precisamente, a raíz de su muerte*[94]*- por los delitos que presuntamente había cometido o estaba cometiendo al momento de morir (ej. tentativa de robo, tenencia ilegal de arma de fuego, resistencia a la autoridad, etc.). El hecho de no considerar al homicidio de un presunto delincuente como un delito que se debe investigar y sancionar judicialmente –de no mediar causas de justificación- tiene en algunos casos un correlato en la carátula del expediente. Este fue el caso en 5 expedientes judiciales en los cuales funcionarios*

[93] Hablamos en principio de "presuntos enfrentamientos" ya que persiste la vieja práctica de presentar hechos de abuso policial como enfrentamientos para encubrir lo que, en verdad, constituye una ejecución por parte de funcionarios policiales.
[94] Según el artículo 336 inciso 1° del Código Procesal Penal de la Nación, procede el sobreseimiento cuando se extingue la acción penal. En este sentido, el artículo 59 inciso 1° del Código Penal dispone que la acción penal se extingue por la muerte del imputado.

de la PFA mataron a supuestos sospechosos mientras intentaban cometer un ilícito o con posterioridad a haberlo hecho"[95].

Un claro ejemplo de esta situación, son las muertes de Franco Chaile[96] y Eduardo Córdoba[97], ambas ocasionadas por funcionarios policiales en la ciudad de Buenos Aires en 2006 y 2007 respectivamente. El episodio que dio lugar a la trágica muerte de Franco Chaile ingresó a la justicia como "Tentativa de robo", y durante más de un año se investigó este supuesto delito[98],

---

[95] Al momento de llevarse a cabo el relevamiento, los expedientes se encontraban caratulados de la siguiente manera: "Robo con armas. Resistencia o desobediencia a funcionario público. Abuso de armas agravado o atenuado. Portación de arma de uso civil condicionado sin autorización" (causa nº19.336/02); "Resistencia o desobediencia a funcionario público" (causa nº47.660/02); "Robo con armas en tentativa" (causa nº64.623/02); "Robo con armas en concurso real con tenencia ilegal de arma de guerra y con los delitos de abuso de armas y resistencia a la autoridad, estos dos últimos en concurso real entre sí" (causa nº38.172/02) y "Robo con armas en grado de tentativa en concurso real con portación de arma de uso civil" (causa nº2747/02). Al menos en las tres primeras causas la omisión del homicidio en la carátula del expediente judicial se produjo pese a que la propia PFA había iniciado actuaciones por homicidio. Es necesario aclarar que la omisión del homicidio en la carátula se detectó también en otros 3 expedientes judiciales, uno de los cuales tenía como imputado a un funcionario de otra fuerza de seguridad (causas nº20.343 y nº2000, caratuladas como "Robo con armas" y causa nº19.280, caratulada como "Robo en tentativa"). **Violencia institucional en la Ciudad de Buenos Aires. Homicidios dolosos con participación de funcionarios de seguridad – Año 2002"** Centro de Estudios Legales y Sociales (CELS), Dirección Nacional de Política Criminal (DNPC) - Ministerio de Justicia y Derechos Humanos de la Nación, Dirección General de Estadísticas y Censos (DGEC) – Gobierno de la Ciudad Autónoma de Buenos Aires. Año 2005

[96] El 26 de marzo de 2006 a la madrugada, en el cruce de Navarro y San Martín del barrio de Villa Devoto, Franco Walter Chaile y Mario Márquez tuvieron un problema con la moto en la que se desplazaban por lo que se detuvieron a arreglarla. Al ver a los jóvenes en la vereda, el sereno de un garage cercano creyó reconocer a las personas que habían intentado robar un auto en la zona días atrás. Decidió llamar a un policía federal que vivía en esa misma cuadra. El policía salió de su domicilio y se dirigió hacia los dos jóvenes con su arma en la mano y, casi inmediatamente, disparó a la cabeza de Franco, a quien hirió en la cara. Franco fue internado de urgencia en el Hospital Pirovano y murió al día siguiente. Su amigo, Mario Márquez, resultó ileso y fue inmediatamente detenido, acusado de tentativa de robo de un Fiat 147 estacionado en el lugar.

[97] Eduardo Bernabé Córdoba tomó un colectivo de la línea 76 junto a su amigo G. M. a la madrugada del domingo 22 de abril de 2007. Allí se produjo una discusión y luego una pelea entre Eduardo Córdoba y el chofer. Este último decidió entonces cerrar las puertas del vehículo y dirigirse a toda velocidad a la comisaría 36ª, ubicada en Pedernera 3405. Por la pelea, el colectivo perdió el control del vehículo. Cuando por fin paró, tanto G. M. como el chofer descendieron por ventanas traseras. El subinspector César Javier Pereyra disparó un primer balazo a la puerta del colectivo. Luego le efectuó un disparo a Córdoba que le entró por la espalda a la altura de la cintura y salió por la tetilla izquierda. Se trató de un disparo letal que le destrozó el pulmón, el riñón y el páncreas. Al volver a subir al colectivo, el chofer vio a Eduardo Córdoba herido de bala en el piso y con un arma a su lado. Córdoba murió a las pocas horas en el Hospital Penna.

[98] Esta investigación quedó originalmente radicada en el Juzgado Nacional en lo Criminal de Instrucción nº29, Secretaría 152, a cargo del doctor José Codino, —juez subrogante—y en la Fiscalía de Instrucción nº40, a cargo de la fiscal Estela Gloria Andrades. El juez subrogante, luego de unos meses, decidió elevar la causa de robo a juicio oral por considerar que la investigación se encontraba concluida. En su resolución, no mencionó nada respecto de la muerte de Chaile o la conducta desplegada por el sargento Gómez, autor del homicidio. Durante el primer año, la investigación, a cargo de la fiscal Estela Andrades, se centró en el esclarecimiento del supuesto robo en el que habrían participado Chaile y su compañero, Mario Márquez, quien, consecuentemente, fue procesado, mientras que las distintas medidas de prueba requeridas en forma reiterada ante el juez subrogante José Codino para que se investigaran las verdaderas circunstancias del asesinato de Franco Chaile, no fueron aceptadas.José Francisco Chaile, padre de Franco, se presentó como querellante en la causa pero su presentación fue considerada prematura por el juez y rechazada, con la conformidad de la fiscal Andrades. El CELS, el 18 de septiembre de 2007, realizó una presentación ante el procurador general de la nación, doctor Esteban Righi, en la que criticó la actuación de la fiscal Estela Gloria Andrades, y solicitó se analice la responsabilidad funcional de la fiscal por su inactividad. A comienzos de 2007, asumió un nuevo titular en el Juzgado de Instrucción, Ricardo Matías Pinto, que aceptó a los familiares como parte querellante, con el patrocinio del abogado Alejandro Rúa. A partir de esto, se realizaron las pericias balísticas y la reconstrucción del hecho, dos de las medidas básicas que la familia venía solicitando desde

sin existir en la causa ninguna medida tendiente a esclarecer la muerte del joven. El caso de Eduardo Córdoba ingresó a la justicia como "robo a mano armada, privación ilegal de la libertad, resistencia a la autoridad, disparo de arma de fuego y lesiones", si bien en esta ocasión la jueza de la causa cuestionó más rápidamente la versión de los hechos elaborada por la policía[99]. Ninguno de estos casos se encuentra contabilizado en las estadísticas oficiales[100] de criminalidad, pese a que ambos murieron inequívocamente producto de una bala policial.

8.3 Rotación del personal

Por ejemplo, acerca de la rotación de los empleados que realizan los registros (ver punto 5.3). Consideramos que esta situación presenta un problema grave no sólo por la ausencia de datos que se produce al no conocer de qué manera completar las planillas, sino en lo que ocurre al hacerlo de manera equivocada. Los datos pierden su fiabilidad y por lo tanto la situación que va quedar reflejada en las estadísticas no se corresponde con la realidad. Los diagnósticos que se realicen en consecuencias y las decisiones que se tomen partirán de una base falsa.

Otro problema relacionado a esta situación de rotación es el que se daría en el RNR, pero en lugar de tratarse de un problema en la producción de datos, se trataría de un impedimento del acceso a los datos. Allí se mencionó que la solicitud de datos se cumple gracias a la buena voluntad de la persona encargada de los datos, lo cual nos lleva a pensar qué sucedería si fuese otra persona la que ocupara el cargo, ya que la provisión de información debe provenir del funcionamiento propio de la institución, no de individuos.

8.4 Uso de las estadísticas

Otra arista que se desprende de este análisis es el uso que se le da a la información estadística criminal para la formulación de políticas de seguridad.

En el caso de la DNPC, la utilización de estadísticas es diferente según la postura de cada funcionario:

> *"cambia mucho de acuerdo a la gestión y de acuerdo al funcionario. Y también a la visión de política criminal que tiene el funcionario; si el funcionario viene del poder judicial con un sentido bastante limitado de lo que es una política criminal, seguramente*

---

el principio de la causa, que invalidaron la versión policial, según la cual, Gómez había actuado en legítima defensa. El 22 de mayo de 2008 el juez Pinto decidió el procesamiento del policía al acreditar que el disparo de Gómez a Chaile había sido intencional y no había habido agresión ilegítima por parte de la víctima. En los próximos meses, la causa será elevada a juicio oral.

[99] La jueza de instrucción porteña Guillermina Martínez desestimó esta versión, dado que las pruebas iniciales indicaban que no había habido un intento de robo, y que Eduardo no estaba armado. Consecuentemente, la jueza Martínez estimó que "…le hubiera bastado a Pereyra para hacer cesar la agresión [al chofer]..., haber ingresado al colectivo… y reducirlo." "Pudo también dirigir el segundo disparo a un lugar del cuerpo distinto al que lo hizo, v. gr. las extremidades inferiores." Más adelante, la jueza puntualizó que "es precisamente su condición de oficial de policía lo que lo obligaba aún más a estar preparado para apreciar la real situación ex ante y acabar con ella de mejor manera".[99] La jueza Martínez acusó de "homicidio agravado por su condición de agente de una fuerza de seguridad" a César Javier Pereyra, quien fue detenido. También ordenó investigar a los policías de la comisaría 36ª "que habrían tomado parte en la creación de aquél escenario ficticio…-colocación de un revólver dentro del colectivo para hacerlo pasar como en manos del fallecido Córdoba".

[100] En el SAT de 2006 y 2007 no se encuentra ningun caso que de cuenta de estas muertes.

apuesta más al tema normativo, legislativo, entonces no le interesa tanto la estadística criminal. Apunta más que nada a la reforma judicial. Quizás si viene de otro lado por ahí es un poco más abierto y sí… eso depende mucho de cada caso."

Los entrevistados de las demás instituciones han manifestado que en sus dependencias se hace u uso de las estadísticas para elaborar políticas públicas, pero sin embargo, no resultaba fácil establecer con precisión de qué manera, o el para qué concretamente. Esto se debe a que las personas que brindaron la información pertenecen a las oficinas estadísticas de cada organismo y el desarrollo de su trabajo es de carácter técnico, no político en cuanto a la toma de decisiones. Pero a su vez, esta dificultad para precisar los usos de los datos estadísticos es un indicador que da cuenta de la relativa desconexión entre los cuadros técnicos y los cuadros políticos al interior del aparto estatal y de las falencias que se registran en el trabajo conjunto de estos actores.

También, a través de notas y publicaciones en la prensa escrita se ha podido observar el uso de la información estadística que hacen los funcionarios políticos para fundamentar las políticas[101] que se llevan a cabo o describir públicamente la situación actual de la problemática de la inseguridad. Asimismo esta información es utilizada por los medios masivos de comunicación de una manera indiscriminada y superficial, pero en el presente documento no ahondaremos sobre este punto.

Veamos a continuación cómo se utilizan los datos estadísticos para describir la situación a partir de hechos puntuales que son colocados en un primer plano por los medios:

> "El ministro del Interior, Aníbal Fernández, dijo hace un mes —tras el asalto y crimen de un anciano registrado en el barrio de Chacarita— que la tendencia de los delitos en todo el país era hacia la baja. "El nivel de delitos no ha parado de bajar desde el 2002", declaró. Y se excusó de dar estadísticas concretas argumentando que los números en general "chocan con el dolor de aquellos que han perdido un familiar" en un hecho violento."[102]

A su vez la explicación en la que basa su fundamentación para no dar a conocer las estadísticas es en un sentimiento de compasión y sensibilidad para con los familiares de las víctimas, en el uso mediático de las mismas, y en una supuesta confidencialidad[103]:

> "Respecto de la sensación de inseguridad denunciada por los vecinos, el Gobierno negó que tal cosa existiera y habló de una sensación magnificada por los medios."[104]

Como se analizó en la sección 4, este manejo de la información se enmarca en un estilo de gestión política particular. Un estilo de gestión en el que la desconexión entre los niveles técnicos y políticos se amplia, hasta desfigurar casi totalmente el rol de los técnicos en la gestión pública. Pero además, puede observarse otro fenómeno durante esta administración política, que ha sido el nombramiento de funcionarios políticos directamente en los niveles técnicos. Mientras que en

---

[101] Ver notas al pie nro. 32 y 33
[102] *Clarín*, 17 de julio de 2006, "Inseguridad: Estadísticas Oficiales"
[103] Ver contenido de la nota al pie nro. 29
[104] *La Nación,* 23 de julio de 2006, "Confirman aumento de robos en Capital Federal"

administraciones anteriores había una línea política que pretendía controlar, gobernar y operar con o sobre los técnicos, actualmente la modalidad fue cambiando al punto de asignar funcionarios (en la medida de lo posible, con más o menos resistencia y/o escándalo) a fungir de técnicos. Esto representa un "avance" de la política profesional, que le ganó a la burocracia unos escalafones.

8.5 Acceso a la información

Sostener que la producción de información confiable es suficiente para conjurar el apoyo y desarrollo de políticas autoritarias en materia de seguridad es una posición ingenua. Sin embargo, la información es una condición necesaria para la elaboración responsable de políticas públicas de seguridad, basadas en un diagnóstico certero de la realidad.

Para diseñarlas e implementarlas es necesario contar con datos cuantitativos que permitan dimensionar y dar marco a los hechos, e informaciones cualitativas. La información permite, además, observar el impacto que estas medidas, promovidas en el contexto de las "olas de inseguridad", han tenido sobre los derechos de las personas y, a partir de ello, generar escenarios para contrarrestarlas. Probablemente debido a su carácter discontinuo e incidental, no suelen preverse mecanismos de monitoreo o seguimiento de los impactos de las medidas, lo que impide que luego se realicen diagnósticos acerca de la adecuación, utilidad o beneficio de esas decisiones.

Como cualquier otro fenómeno social, la violencia y las diversas vulneraciones de derechos vinculadas a la inseguridad afectan de forma disímil a los distintos grupos y lugares. Por eso es fundamental contar con información que acompañe el diseño y permita evaluar no sólo las posibles intervenciones sino, también, las diversas dimensiones del problema. El debate acerca de las políticas de seguridad se empobrece no sólo frente a la falta de información pertinente para evaluar el resultado de las decisiones, sino también ante la incapacidad de dar cuenta de las medidas a las que pueden atribuirse los cambios en los resultados. A su vez, la producción y acceso a la información tiene deficiencias que se han agravado en los últimos años, por lo que es más que nunca necesario conocer qué pasa con los datos, cómo ellos son objeto de la contienda política también.

En este el mismo período se registraron muy graves problemas en el organismo nacional encargado de la producción de estadísticas sociales y económicas, el Instituto Nacional de Estadísticas y Censos (INDEC). En el caso del INDEC, además de restringirse el acceso a determinada información[105], recibió fuertes cuestionamientos por los cambios en la metodología de la elaboración de índices tales como el Índice de Precios al Consumidor nacional. Economistas, académicos, trabajadores, organizaciones de la sociedad civil y técnicos del mismo INDEC, entre otros, acusaron al gobierno de manipular las mediciones para reducir el índice de inflación y de subestimar los índices de pobreza e indigencia.[106] *"La irrupción del poder*

[105] Fue el caso de las bases usuarias de la Encuesta Permanente de Hogares (EPH) del segundo trimestre de 2007 a la actualidad, y la Encuesta de Gastos de Hogares (ENGH). Tampoco se han publicado los Manuales de Ecuestadores.

[106] La Canasta Básica Alimentaria, calculada por "adulto equivalente" a octubre de 2007 en el Gran Buenos Aires, se encuentra fijada en $144,79 y el costo de la Canasta Básica Total —que incluye a la de alimentos, pero incorpora

político en este campo, entre otras graves consecuencias, ha deparado la ausencia de estadísticas confiables en temas tan sensibles como empleo, pobreza e inflación. La manipulación de estadísticas oficiales bajo criterios arbitrarios fue un hecho reiteradamente denunciado que, además de imposibilitar el avance en las investigaciones socioeconómicas, ha teñido de incertidumbre a todo el sistema estadístico nacional.[107]

Dentro de este contexto, este trabajo se inició recavando los datos y las estadísticas sobre delito publicadas por organismos oficiales como mencionamos al comienzo de este documento. En ese proceso resultó dificultoso y, en algunos casos, imposible acceder a información que debe ser por ley de acceso público. Un ejemplo fue el levantamiento de la página web de la DNPC, en la cual se encontraban las estadísticas anuales de la situación delictual en Argentina. Pocos meses mas tarde, como se menciono previamente fueron también retiradas las estadísticas de la pagina web del RNR[108].

Lo mismo sucede con los registros de la provincia de Buenos Aires que, si bien nunca estuvieron publicados en Internet, durante la gestión del Dr. Arslanian como ministro de seguridad eran difundidos periódicamente informes de prensa con estadísticas, cosa que también se interrumpió en 2008. Asimismo, se abandonaron los proyectos que proponían un mayor nivel de acceso a la información mediante los foros de seguridad.[109]

A su vez, la accesibilidad de instituciones como la PFA a los datos estadísticos producidas por ella ha sufrido importantes retrocesos en los últimos años. En el marco de esta investigación, se solicitó una entrevista con el Jefe de la División Análisis de Inteligencia Criminal, para conversar sobre *"las rutinas de producción de datos estadísticos de la Policía Federal Argentina"*. Dos meses más tarde, el Superintendente de Planificación y Desarrollo de la PFA respondió que *"la solicitud fue elevada a consideración del señor MINISTRO DE JUSTICIA, SEGURIDAD Y DERECHOS HUMANOS, Dr. Aníbal D: FERNÁNDEZ, en el marco de la Resolución MI Nº 2280/07 –ratificado por Resolución Nº 006/07 de esa cartera".* El hecho de que el ministro de Justicia deba autorizar personalmente una entrevista como la solicitada, es un indicador lo suficientemente elocuente acerca de las restricciones existentes en la provisión de información en el ámbito de la PFA. No es sorprendente que el entonces ministro nunca haya respondido este pedido.

Este contexto de vacío de información facilita la manipulación de la información hecha por algunos funcionarios y/o medios de comunicación. Uno de los casos más graves durante 2008 estuvo a cargo del jefe de la Policía de la Provincia de Buenos Aires, Daniel Salcedo quien, en octubre de 2008, y en el marco de la visita oficial a Colombia que realizó con el gobernador de la provincia, Daniel Scioli, y el ministro de Seguridad, Aníbal Fernández, dio a conocer datos sorprendentes para acompañar la propuesta del gobierno provincial de bajar la edad de imputabilidad: "El gobierno bonaerense reveló hoy que se registran al menos un millón de delitos

---

también el costo de otros bienes y servicios básicos necesarios para la subsistencia de un "adulto equivalente" —, se fijó en $311,29.

[107] CELS, *Derechos Humanos en Argentina. Informe 2008*, CELS/Siglo Veintiuno Editores Argentina, Buenos Aires, 2008, Capítulo VI, pp 284-286.

[108] La página de la DNPC fue restituida más de un año después de ser retirada. Las estadísticas de la RNR nunca volvieron a ser publicadas.

[109] Los foros de seguridad administraban, entre otros programas, el de Control y Evaluación de la Respuesta, Calidad y Actitud del Servicio Policial (CERCA). Véase CELS, *Derechos humanos en Argentina. Informe 2007*, ob. cit.

cometidos por menores de edad por año en la Provincia de Buenos Aires […]. Vemos el incremento de los delitos, esto no es estadística sino que son números reales".[110]

La desproporción de estas cifras surge al compararlas con los datos promedio de delitos denunciados en los últimos años, en los que se incluyen los informes aportados por la Provincia de Buenos Aires. Aun en el año 2002, el de mayor cantidad de delitos denunciados, las cifras totales en el ámbito nacional y provincial fueron respectivamente: 1.340.529 y 360.482.[111] Salcedo nunca pudo dar cuenta de la irracionalidad de sus declaraciones,[112] reproducidas en todos los medios de comunicación, aunque algunos de ellos relativizarían más tarde estos datos.[113]

En un contexto de confusión y la alarma, cuando se usa supuesta información estadística para promocionar medidas políticas, es fácil mezclar delitos con aprehensiones, obviando en forma deliberada el hecho de que el ingreso de una persona a una comisaría no es en modo alguno equivalente a que ésta haya cometido efectivamente un delito. Las declaraciones de Salcedo, además, pretenden disimular que se producen detenciones reiteradas de una misma persona, práctica que, por lo demás, ha provocado que el Estado fuera acusado, en el plano internacional, de violar tratados de derechos humanos.[114]

Es imperioso que el Estado reconozca la necesidad de producir estadísticas fiables de criminalidad y violencia, en la medida en que éstas comportan un insumo básico en la formulación de un diagnóstico certero de la problemática, sin el cual: "gran parte de las decisiones de política pública orientadas a enfrentar la criminalidad están siendo tomadas prácticamente a ciegas. La carencia de información confiable y actualizada en materia delictiva no permite dimensionar el problema, limitando las posibilidades de elaborar una adecuada gestión de la seguridad pública".[115]

Asimismo, del derecho a la información y del principio republicano de publicidad surge el derecho fundamental de acceso a la información pública, que en nuestro país tiene jerarquía constitucional,[116] es decir que cualquier persona puede conocer la información contenida en cualquier tipo de registro en poder del Estado. Ejercer ese derecho fortalece la participación

---

[110] "Menores cometen un millón de delitos por año en Buenos Aires", Agencia Télam, 23 de octubre de 2008.

[111] La última información publicada indica que en el año 2006 en todo el país se habían denunciado 1.224.293 delitos. Ese mismo año, se registran 238.379 hechos delictivos en toda la provincia de Buenos Aires. SNIC, *Informe anual de estadísticas policiales*. *Año 2006*.

[112] El jefe de policía intentó justificar sus datos citando "estadísticas" de su fuerza que, según Salcedo, indican que sólo son denunciados "entre 1.000 a 1.200 por mes" (el 1,44%)", pero no dio ninguna precisión acerca de los fundamentos para tal suposición. "Dicen que los menores cometen un millón de delitos graves al año", *Crítica de la Argentina,* 24 de octubre de 2008.

[113] "El millón que se redujo a 90 mil", *Crítica de la Argentina,* 25 de octubre de 2008.

[114] Véanse el capítulo 2 *de* este Informe y S. Tiscornia, L. Eilbaum y V. Lekerman, "Detenciones por averiguación de identidad. Argumentos para la discusión sobre sus usos y abusos", en *Detenciones, facultades y prácticas policiales en la Ciudad de Buenos Aires*, Buenos Aires, CELS y CED, 2001.

[115] Lucía Dammert, "¿Políticas de seguridad a ciegas? Desafíos para la construcción de sistemas de información en América Latina", FLACSO Chile, 2008.

[116] Este derecho se encuentra incluido en diversos documentos internacionales de derechos humanos que fueron incorporados a la Constitución Nacional en el art. 75, inc. 22. Así, el artículo 13 de la Convención Americana de Derechos Humanos, inciso primero, el artículo 19 del Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos y el artículo 19 de la Declaración Universal de los Derechos Humanos establecen que toda persona tiene derecho a la libertad de pensamiento y de expresión, que comprende la libertad de buscar, recibir y difundir informaciones e ideas de toda índole, sin consideración de fronteras, ya sea oralmente, por escrito o en forma impresa o artística.

social en la cosa pública, en la medida en que los ciudadanos pueden controlar al Estado y conocer en profundidad sus acciones.

Reflexiones finales

1. En contraste con la publicación de la ONU citada en el punto 3 donde se especifican los criterios para la producción de estadísticas, encontramos en base a la información expuesta, las siguientes dificultades:

a. La producción de las estadísticas públicas están escasamente orientadas a los usuarios, la utilización que se les da como insumo existe, pero se encuentra limitada por: el nivel de fiabilidad de los datos primarios, las dificultades de acceso y las condiciones de publicación.
b. La relación con otras estadísticas se da a muy bajo nivel, ya sea por la ausencia misma o por la resistencia que presentan organismos como en Ministerio Público y el Poder Judicial.
c. Los tiempos de producción y publicación en algunos casos son puntuales de acuerdo a los ritmos locales, como la DEIS. Otras en cambio presentan retrasos que superan el año.
d. La publicación que garantiza el acceso es limitada en la DNPC, que es el principal organismo oficial productor de estadísticas criminales. Luego esto sucede en el Poder Judicial y el RNR.

2. Retomando los problemas de fiabilidad de los datos, a continuación se enumeran las principales causas:

a. Capacitación: en el caso de la DNPC, se capacitan los mandos superiores y no transmiten el conocimiento al personal que realiza efectivamente la tarea de toma y carga de datos. Cuando se logra capacitar a ese personal, se encuentra el obstáculo de la rotación de cargos. Por otro lado, para realizar las capacitaciones, se requiere de una serie de recursos y de una infraestructura que no resulta suficiente. Esto sucede principalmente en la CSJN.
b. El vacío de datos en las planillas que contienen los datos primarios, tanto en la DNPC, como en el RNR y la DEIS. Esto atraviesa los tres organismos, lo cual nos indica que es una cuestión de idiosincrasia, no de sectores.
c. En el RNR un problema que los demás organismos no tienen es la estandarización de formularios.
d. La supervisión: en el caso de la DNPC la primer auditoria la realiza la policía, con lo cual el subregistro de los casos de homicidios en ocasión de robo no puede salvarse.
e. El impedimento del poder judicial para la confrontación de datos que requiere la DNPC y la DEIS debilita también la fiabilidad de los datos, ya que, como se mencionó anteriormente, de ser posible salvaría en gran parte el problema de los subregistros. En el caso de la DEIS solucionaría la incertidumbre que se ocasiona cuando una persona queda internada varios días antes de morir y en la estadística ingresa como accidente.

f. En las diferentes reparticiones públicas encargadas de la producción de datos sobre los mismos fenómenos, se verifica que los propios sistemas clasificatorios son diferentes e incompatibles entre sí. Esto dificulta enormemente las posibilidades de correlacionar unos con otros.

Bibliografía

- "**Requisitos mínimos para una Ley de Acceso a la Información** Pública Asociación por los Derechos Civiles (ADC), el Centro de Estudios Legales y Sociales (CELS), la Fundación Poder Ciudadano, la Fundación Ambiente y Recursos Naturales (FARN) y el Instituto de Estudios Comparados en Ciencias Penales y Sociales (INECIP)

- Violencia institucional en la Ciudad de Buenos Aires. Homicidios dolosos con participación de funcionarios de seguridad – Año 2002" Centro de Estudios Legales y Sociales (CELS), Dirección Nacional de Política Criminal (DNPC) - Ministerio de Justicia y Derechos Humanos de la Nación, Dirección General de Estadísticas y Censos (DGEC) – Gobierno de la Ciudad Autónoma de Buenos Aires. Año 2005

- Arraigada I., Godoy L. (1999): Seguridad Ciudadana y Violencia en América Latina. Serie políticas Sociales Nro. 32. CEPAL, Chile.

- Alazraqui M & Spinelli H y otros. (2001) **Calidad De La Información De Los Sistemas Estadísticos De Salud Y De Justicia Sobre Muertes Por Violencias. Análisis Por Triangulación De Métodos.** Ciudad De Buenos Aires 2001.

- Ales, Cecilia L. (2005), Violencia institucional en la Ciudad de Buenos Aires Homicidios dolosos con participación de funcionarios de seguridad – Año 2002, Centro de Estudios Legales y Sociales (CELS); Dirección Nacional de Política Criminal (DNPC) - Ministerio de Justicia y Derechos Humanos de la Nación; Dirección General de Estadísticas y Censos (DGEC) – Gobierno de la Ciudad Autónoma de Buenos Aires

- Calzado, Mercedes y Van den Dooren, Sebastián**: Institución parlamentaria y campañas de ley y orden: El "fenómeno Blumberg" y las reformas penales de 2004.**

- CELS (2004) "La información como herramienta para la protección de derechos humanos"

- CELS (2006), Informe Anual, Cap. VII: **Olas de inseguridad. Actores, discursos y políticas en un debate público que atraviesa derechos humanos y exclusión.**

- Chejter S. (2005), **Feminicidios e Impunidad**, CECyM).

- Dammert L., y otros (2008**).¿Políticas de seguridad a ciegas? Desafíos para la construcción de sistemas de información en América Latina**. FLACSO Chile.

- Del Olmo R. (2000) **Ciudades duras y violencia urbana**. En Revista Nueva Sociedad Nro. 167.

- Kaminsky G., Kosovsky D., Kessler G. (2007) **El delito en la Argentina post-crisis. Aportes para la comprensión de las estadísticas públicas y el desarrollo institucional.** Universidad de Lanis, ILANUD, Instituto de Estudios Comparados en Ciencias Penales y Sociales. Buenos Aires.

- Miranda, A., Dirk, R., Pita, M., Olaeta, H. (2007) **Análisis comparado (Río de Janeiro y Buenos Aires) de políticas de producción de registros estadísticos criminales.**

- Mouzo K., (2005): "**Violencia e inseguridad en los 90. Una lectura crítica acerca de la situación en Ciudad y Provincia de Buenos Aires**.

- Palmieri G., Wagmaister F. (2008) **La dinámica de delito policía en los procesos de reforma policial**.

-Pita, María Victoria y Olaeta, Hernán. 2010. **"Primeiras notas para uma etnografia da producao de estatísticas oficiais na área criminal"**, en co-autoría con Hernán Olaeta. En: Kant de Lima, Roberto; Eilbaum, Lucía e Pires, Lenin (orgs.). *Conflitos, direitos e moralidades em perspectiva comparada*, vol. II. Rio de Janeiro, Garamond. ISBN: 978-85-7617—179-9, pp. 211-244.

- Sozzo M. y otros (2000). Informe: **Hacia un Diagnóstico sobre la Seguridad Urbana en la Ciudad de Buenos Aires. Análisis de las Estadísticas Policiales**.

- Sozzo, M. (2000) **Pintando a través de Números. Fuentes Estadísticas de Conocimiento y Gobierno Democrático de la Cuestión Criminal en Argentina**. Universidad Nacional de Lanús.

- Vazquez M. (2006): **Ser joven. Ser varón. Ser pobre. La Mortalidad por causas violenctas en los adolescentes del conurbano adolescente**. En : Jornadas Gino Germani, Facultad de Ciencias Sociales, UBA. Buenos Aires.