



LABORATORIO DE
Políticas Públicas

Seguridad Ciudadana: Notas para el Debate

Por Álvaro Herrero y Sofía Mercader
Abril de 2014

GOVERNABILIDAD

Este trabajo analiza algunos aspectos del actual debate sobre la problemática del delito y la violencia. Asimismo, propone lineamientos para fortalecer el diagnóstico de situación y las estrategias para el diseño de políticas públicas orientadas al abordaje de la conflictividad.

Seguridad Ciudadana: Notas para el Debate

Introducción

La discusión sobre la inseguridad ha tomado una preponderancia inusitada en el debate público. La controversia respecto al anteproyecto de reforma al código penal, sumada a la seguidilla de linchamientos, produjo las más variadas reacciones y múltiples intentos de explicaciones acerca de la situación y los desafíos de la política pública de seguridad en los distintos niveles de gobierno. Además, la atención mediática en un contexto de definiciones políticas con miras a las elecciones de 2015, generó presión en los distritos más afectados por el delito, interpelando a sus responsables a exhibir logros y reacciones celeras para mostrarse a tono con los reclamos sociales y comunicacionales. En esa línea se inscribe la declaración de emergencia de la seguridad en la provincia de Buenos Aires por parte del gobernador Daniel Scioli, acompañada por una batería de medidas que no acarrearán cambios de fondos ni innovación alguna en el patrón predominante en sus políticas de seguridad desplegadas desde su asunción en 2007.

La situación de la provincia de Buenos Aires refleja un diagnóstico repetido. La incapacidad de los gobiernos -nacional y provinciales- para desplegar políticas de seguridad eficaces, con una mirada de largo plazo, y asentadas sobre un análisis minucioso de la conflictividad subyacente, sólo han logrado agudizar los problemas y generar una sensación de ausencia del estado y de escasa pericia en el manejo de la situación. A largo plazo, esto último tiene un preocupante efecto en términos de una potencial deslegitimización del aparato estatal y de la política como instrumento para resolver los principales problemas de la sociedad. En el corto plazo, genera presión en una clase dirigente carente de respuestas efectivas para brindar soluciones “aquí y ahora”. Dada la complejidad del abordaje de la conflictividad, el abanico de respuestas inmediatas es limitado y generalmente consiste en las medidas conocidas como de mano dura: más presupuesto para las policías, reformas procesales que restrinjan excarcelaciones, construcción de cárceles, creación de fiscalías y otras medidas para el fortalecimiento de la capacidad del estado para perseguir delitos, etc. Sin embargo, la experiencia de los últimos catorce años en dicha provincia indica que ese tipo de medidas tiene resultados magros y no provee soluciones de fondo.

Algo similar ha ocurrido en otros distritos donde no se abordó adecuadamente el problema de la inseguridad o donde no se implementaron políticas integrales que aborden de manera apropiada la conflictividad. La provincia de Santa Fe, por ejemplo, desatendió la problemática del narcotráfico y en pocos años se ha convertido en un flagelo de proporciones inusitadas, con una penetración preocupante en las fuerzas de seguridad. En otras provincias, además del narcotráfico, se registró un crecimiento de otras formas de crimen organizado, como la trata de personas. En estos casos, las respuestas inmediatas disponibles son menos y mucho más inefectivas.

Alvaro Herrero es investigador senior del Laboratorio de Políticas Públicas, Abogado (UNLP), Master en Estudios Latinoamericanos (Georgetown University) y Doctor en Ciencia Política (University of Oxford). Sofía Mercader es investigadora del Laboratorio de Políticas Públicas y Profesora de Filosofía (UBA).

La situación en las provincias refleja en gran medida las carencias que se verifican en la órbita nacional. Si bien en los últimos años se ha intentado dar una señal política respecto al compromiso con la problemática de la inseguridad (por ejemplo mediante la creación de un ministerio específico en 2010), en términos prácticos las políticas del gobierno nacional han tenido resultados limitados. Por sobre todas las cosas, no hubo un rol de coordinación con los distritos provinciales, tanto en términos de armonización e integración de las estrategias frente a la inseguridad como en el abordaje de problemáticas que requieren el accionar cohesionado. Por ejemplo, un informe reciente de la Procuraduría contra la Narcocriminalidad refleja las asimetrías en las políticas contra el narcotráfico. Mientras que en algunos distritos la mayoría de los esfuerzos se concentran en detener consumidores, en otros la prioridad son los vendedores y distribuidores de estupefacientes. Esto demuestra respuestas totalmente distintas frente a un mismo problema².

Más allá de los problemas de gestión y de afinidad política, se torna evidente la falta de acuerdo sobre un diagnóstico de la situación y sobre las estrategias para abordar un plan de trabajo sostenible y coordinado en materia de seguridad pública. En gran medida, dicha falta de acuerdos refleja un vacío de conocimientos. No se acuerda no tanto por disensos en las herramientas o en las políticas, sino por una seria carencia en términos de cuál es el abanico de estrategias efectivas en la lucha contra el delito.

Acerca del diagnóstico de situación

Uno de los ejes recurrentes del debate público consiste en determinar la dimensión real de la inseguridad. Sucintamente, aquí se contraponen dos miradas. La primera, basada en el reclamo de social, denuncia un agravamiento de la incidencia del delito y la violencia, reflejada en hechos notorios acontecidos generalmente en los primeros cordones del conurbano bonaerense. La segunda, sostenida por los gobiernos en sus distintos niveles, relativiza estos hechos como indicadores de una tendencia creciente, cuestiona el efecto de los medios de comunicación como caja de resonancia del delito y asegura que no ha habido cambios significativos en las tasas de delito.

El primer desafío para elaborar un diagnóstico consiste en superar la falta de datos estadísticos confiables, integrales y sostenidos en el tiempo sobre criminalidad. La carencia de información es aún un serio problema en nuestro país, pese a iniciativas loables de distintos organismos, como la Dirección Nacional de Política Criminal y de otras reparticiones. Esto limita –aunque no impide– la posibilidad de realizar diagnósticos de situación precisos, evaluar el impacto de algunas políticas, y contar con datos sólidos que nos permitan indagar profundamente en las causas del delito y más estructuralmente en la naturaleza de la conflictividad. A su vez, explica la carencia de informes oficiales en materia de delito y violencia.

Otro desafío radica en las heterogéneas visiones del control de la criminalidad. Para algunos consiste en restaurar el orden perdido, en reforzar tanto el valor de la ley como elemento disuasivo del delito como el efecto simbólico y práctico de una intervención estatal reforzada y renovada. Otros, en cambio, conciben a la

² Procuración General de la Nación, 2014. Informe Estadístico sobre Narcocriminalidad. Disponible el 21/4/2014 en http://fiscales.gob.ar/narcocriminalidad/wp-content/uploads/sites/6/2014/04/informe-procurar_16-4.pdf



lucha contra la criminalidad como la gestión de la conflictividad³. Esta visión pone énfasis ya no en recomponer el orden sino en gestionar los distintos tipos de conflictos que ocurren en la sociedad y en los distintos niveles que preceden o rodean a la intervención violenta conflictiva.

Sin embargo, existen algunos indicadores de la situación relativa de Argentina que dan cuenta de algunas aristas del estado de la seguridad. **Por ejemplo, el Informe Global de Homicidios 2013 de la Oficina de la ONU contra la Droga y el Delito (UNDOC) ubica a la Argentina entre los países con las tasas de homicidios más bajas de América Latina.** Así, con una tasa de 5,5 homicidios cada 100.000 habitantes (datos de 2010), Argentina está por encima de Cuba (4,2) y Chile (3,1).

Estos datos son auspiciosos respecto a algunos aspectos de la criminalidad, quizá el de mayor impacto en los medios de comunicación. Sin embargo, el Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD) ha publicado recientemente una investigación regional sobre seguridad en América Latina que comienza con una desalentadora caracterización de este problema, ya que -según se informa- “entre 2000 y 2010 la tasa de homicidios de la región creció 11%, mientras que en la mayoría de las regiones del mundo descendió o se estabilizó. En una década han muerto más de 1 millón de personas en Latinoamérica y el Caribe por causa de la violencia criminal (...) y los robos se han casi triplicado en los últimos 25 años”⁴.

Lamentablemente, Argentina no es la excepción a esta tendencia regional. Si bien se encuentra dentro del grupo de países con bajas tasas de homicidio, no ocurre lo mismo para el caso de los robos. **Argentina fue, entre 2005 y 2011, el país con mayor cantidad de robos por cada 100.000 habitantes de la región y más del 40% de estos delitos en 2012 estuvieron acompañados de violencia.** Además, en nuestro país el uso de armas de fuego en los robos es muy alto, prácticamente el 80%, mientras que en El Salvador y Chile es del 36%. En el mismo sentido, el 50% de los robos reportados por los internos en Argentina se efectuaron con violencia; 39% en México, 37% en Chile, 30% en Perú y Brasil, y 12% en El Salvador⁵. Finalmente, según estudios el 17.93% dijo ser víctima de robo en Argentina, ubicándose a la par o por encima de Honduras, Guatemala, Colombia o México⁶.

Si bien es cierto que la percepción sobre la inseguridad puede estar distorsionada respecto de la realidad (en el informe está estudiada la relación entre percepción y victimización real), esto no refuta de ningún modo el hecho de que la seguridad -que es un bien público- está sensiblemente deteriorada en nuestro país. **El índice de victimización del LICIP de enero de 2014 estima que el 36.4% de los hogares en 40 centros urbanos del país fue víctima de al menos un delito en los últimos 12 meses⁷. Dicho índice ha registrado una tendencia respecto al 27,1% registrado en 2007.** El informe del PNUD destaca que a pesar de las diferencias en la intensidad de la inseguridad objetiva entre países, América Latina tiene un desafío compartido en cuanto a percepción de la violencia: toda la región padece altos índices de temor.

³ Ver análisis de Alberto Binder en “El Control de la Criminalidad en una Sociedad Democrática. Ideas para una Discusión Conceptual”. En Kessler, Gabriel (compilador) 2009. “Seguridad y Ciudadanía”. PNUD, Buenos Aires.

⁴ Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo, 2013. Informe Regional de Desarrollo Humano 2013-2014. Seguridad Ciudadana con rostro humano: diagnóstico y propuestas para América Latina. PNUD, Nueva York.

⁵ PNUD 2013, p. 61.

⁶ PNUD 2013 p. 59.

⁷ Informe enero 2014 del Laboratorio de Investigaciones sobre Crimen, Instituciones y Políticas de la Universidad Di Tella, disponible el 15/4/2014 en http://www.utdt.edu/ver_contenido.php?id_contenido=968&id_item_menu=2156

Los datos sobre el marcado crecimiento de los robos, combinados con los resultados de los estudios sobre victimización, contrastan con el prolongado período de crecimiento económico que ha experimentado Argentina. Sin embargo, el patrón combinado y sostenido de aumento del delito y buen desempeño económico no es un caso aislado en el continente. En la última década, América Latina ha experimentado mayores niveles de delito y violencia pese a la expansión económica y la reducción de los niveles de desigualdad. Según el PNUD, en los últimos diez años, la región tuvo un crecimiento económico promedio de 4,2%, el desempleo descendió y se mantuvo en niveles bajos y 70 millones de personas salieron de la pobreza⁸.

Esto refutaría las teorías criminológicas que asocian la violencia y el delito con factores socioeconómicos ya que pese al crecimiento económico, y la reducción de la pobreza y del desempleo, el delito y la violencia han aumentado. Asimismo, debilita el argumento muchas veces argüido en nuestro país que minimiza el problema de la inseguridad en función del proceso de crecimiento económico. Para el PNUD, “la inseguridad en la región tiene una explicación multidimensional en la que inciden la precariedad del empleo, la inequidad persistente y la insuficiente movilidad social. Distintas combinaciones de estos factores socioeconómicos en contextos específicos producen entornos de vulnerabilidad que limitan las posibilidades legítimas de ascenso social”⁹. **Frente a la consolidación de barreras para la movilidad social y patrones de crecimiento económico basados en el consumo, emergen individuos dispuestos a desafiar y romper las reglas en función de una posibilidad de ascenso social, recurriendo al delito como estilo de vida.**

Este mecanismo de entrada a las actividades criminales, causada por la persistencia de la inequidad, empleo precario y barreras para la movilidad social, se denomina delito aspiracional. El buen desempeño macroeconómico reciente de la región sugiere que este no un fenómeno repentino, sino que está asociado con la perpetuación de problemas estructurales que no han logrado revertirse pese a la bonanza de la economía. En términos prácticos, un individuo no se vería motivado a optar por el delito como estilo de vida por una vivencia actual (dificultades inmediatas para conseguir empleo, por ejemplo) sino por la reiteración de dicho problema a través de varias generaciones. Diversos estudios señalan que la movilidad intergeneracional sigue siendo limitada, ya que –entre otros- “el origen económico y social de los padres y el entorno en el que nacen las personas continúa determinando su futuro”¹⁰.

Los individuos a que hacemos referencia – aquellos que optan por el delito- pertenecen a las franjas más bajas de los estratos económico y social. En algunos casos lograron salir de la pobreza pero no pudieron insertarse en la clase media, ubicándose en una extensa franja intermedia. En ese contexto, muchos tienen acceso a empleos pero complementan su actividad económica con el delito. **Las encuestas a reclusos indican que la mayoría de los presos (70% en el caso argentino) trabajaban al mismo tiempo que delinquirían, obteniendo así un ingreso complementario**¹¹. Por ende, no se trata de individuos totalmente marginados del mercado laboral, sino de aquellos con acceso a empleo en situaciones de precariedad. De esa forma, el delito es una forma de materializar las expectativas insatisfechas por empleos de mala calidad (informales, inestables

⁸ PNUD 2013, p. 15.

⁹ PNUD 2013, p. 15.

¹⁰ Yon Kim, Jim (2013), “Latin Americas’s next challenges”, en Los Angeles Times, junio

30. Disponible en: <http://articles.latimes.com/2013/jun/30/opinion/la-oe-kim-latinamerica-20130701> Citado por PNUD 2013, p. 22.

¹¹ PNUD 2013, p. 19.



y/o de baja retribución). Según la CEPAL, más del 90% de los pobres indigentes y no indigentes tienen empleos precarios que no les permiten salir de la situación de vulnerabilidad¹².

Por otra parte, el informe del PNUD analiza la proliferación del delito en zonas urbanas, algo que se verifica en nuestro país. En ese sentido, destaca que América Latina es la región más urbanizada del mundo y que los centros urbanos son los lugares de mayor concentración del delito. Señala que se verifica una fuerte correlación entre el crecimiento urbano y el delito. Los países con tasas de crecimiento urbano mayor al 2% anual tuvieron también marcado crecimiento de la tasa de homicidios. **Argentina, con una tasa cambio de la población urbana de 1,21, muestra descenso de los homicidios (-2,43)**¹³. Si bien no hay evidencia de correlación entre el tamaño de las ciudades y las tasas de delito, sugiere que el problema no parece ser la dimensión de las urbes sino la escasa “capacidad institucional para incorporar a los sectores que se encuentran en los barrios, colonias y villas en condiciones de marginalidad”¹⁴.

Acerca de la discusión política

El debate público reciente en torno a la inseguridad ha tomado al delito como un símbolo de una batalla que se da en el frente político, y no como un dato de la realidad sobre el cual se deben desplegar políticas desde el estado. Las acusaciones de mano dura, neopunitivismo, y demagogia punitiva por un lado, y de garantismo, abolicionismo, y mano blanda por otro, poco contribuyen para encauzar una discusión sensible y prioritaria.

Una primera contribución al debate sería pensar qué causas pueden rastrearse para explicar el fenómeno del aumento de los delitos. Se ha dicho que se trata de un problema de “inclusión”, o de “falta de Estado”, pero estas son causas tan generales que pierden toda capacidad explicativa: es necesario más Estado, pero ¿qué Estado?, ¿cuáles son los mecanismos concretos de ese accionar estatal? ¿De qué inclusión hablamos? ¿Social, escolar, de consumo? ¿Cómo se logra eso? Una vez más el informe del PNUD nos provee líneas para pensar más concretamente esas causas, divididas en cuatro factores (a) el económico - estructural: la falta de calidad del crecimiento y del empleo, así como una insuficiente movilidad social, lo cual, en un contexto de crecimiento económico basado en el consumo, ha generado un ‘delito aspiracional’; (b) el social: los cambios en la estructura familiar, la deserción escolar y el crecimiento urbano acelerado que erosionan el tejido social; (c) los facilitadores del delito, como las armas, el alcohol y las drogas, y (d) la falta de capacidades del Estado -policías, jueces, ministerios públicos y cárceles- para hacer frente al desafío de la inseguridad.¹⁵

Sin embargo, las divergencias en la deliberación pública, de todos modos, han corrido del lado de las distintas respuestas y reacciones al “problema de la inseguridad”, mientras que las causas han sido explicadas bajo ese amplio paraguas que es la “falta de Estado”, los políticos han hecho menciones parciales a estos otros problemas expuestos más arriba.

¹² Panorama social 2012 para América Latina, CEPAL, Santiago. Disponible en: <http://www.eclac.org/publicaciones/xml/5/48455/PanoramaSocial2012DocIRev.pdf>

¹³ Datos correspondientes al período 2000-2010. PNUD 2013, p. 29.

¹⁴ PNUD 2013, pp. 15-38.

¹⁵ PNUD 2013, p.30



Resulta ilustrativo analizar las reacciones que la política ha tenido en este contexto, puesto que de algún modo lo que interesa (a todos) es cómo encontrar respuestas sostenibles para el problema de la inseguridad, y -más acotado a la coyuntura actual- impedir también las situaciones de “justicia por mano propia” que amenazan seriamente la estabilidad del tejido social y cívico.

Por un lado, un sector de la política ha interpretado la preocupación de la opinión pública por la seguridad en clave de reclamo por más policías en la calle y más cámaras de seguridad. Lo que se dice la “mano dura” del Estado, o el despliegue de fuerzas represivas. El problema con este enfoque es que se centra en respuestas cortoplacistas que si bien pueden satisfacer expectativas sociales y tener un efecto “ansiolítico” colectivo, no enfrenta las raíces multicausales del delito y por ende termina siendo una respuesta parcial e inefectiva en el largo plazo.

El sector opuesto ha denunciado -con razón- que está comprobado que este tipo de medidas no reduce las tasas de delitos ni la inseguridad en la población. Como establece también el informe del PNUD en América Latina, la policía, junto con la justicia, son instituciones altamente desestimadas a nivel social por los niveles de corrupción que presentan, con lo cual, nada garantiza que más policía signifique más seguridad.

Este segundo enfoque termina desplazándose, por lo general, hacia una visión que caracteriza a quien comete el delito como una víctima de la injusticia social y tiende a ponerse del lado de las garantías del individuo que delinque. **El problema con este enfoque es que remite a causas tan generales del delito (la inequidad social) que posterga la solución del problema a un futuro ideal e incierto.** Por otra parte, tiende a desatender a la víctima del delito común y pone énfasis tanto en minimizar el accionar represivo del aparato estatal como en evitar regresiones en materia de garantías en el proceso penal. Así, este segundo punto de vista, aunque necesario, se centra en sólo un aspecto de las políticas de seguridad y así no logra dar con ninguna solución posible a los problemas del delito y de la violencia social.

Además, ambas perspectivas pueden derivar en una confusión que aquí quisiéramos evitar. Al pensar a la sociedad en términos de una diferenciación entre el que roba y el que no (ya sea porque una considera a los delincuentes como individuos que deben excluirse de la sociedad, mientras la otra los considera víctimas ya excluidas de la sociedad), se cae en una especie de prejuicio ontológico que implica que unos son de una manera y otros de otra.

Si, en cambio, se empieza a pensar desde la perspectiva de la víctima del delito (ya sea de un delito común, ya sea del delito perpetrado por el Estado), quizás logremos encontrar algún parámetro menos prejuicioso y más igualitario. Deben implementarse mecanismos para que la justicia garantice el proceso correcto que logre resarcir los perjuicios del delito. Por definición, el sistema penal tiende a olvidarse de las víctimas. Por ejemplo, han existido obstáculos para que se las reconozca como partes activas en los procesos penales. Vale recordar que el titular de la acción penal es el fiscal; no la parte afectada. Y la otra parte es la defensa del acusado. El juez funge como garantía de que el proceso se desarrolle dentro de las muy necesarias reglas del debido proceso, donde lo central es garantizar que las agencias del Estado no violen ninguna garantía del acusado. Pero en todo este proceso la víctima termina corrida, dejada de lado.



Uno de los mayores logros del movimiento de derechos humanos y de todos los movimientos que se generaron ya en democracia ante diferentes delitos cometidos por integrantes de las fuerzas de seguridad y por otras agencias estatales, ha sido lograr que las víctimas y sus familiares sean parte fundamental en estos procesos. Es más, casi siempre fue gracias a su acción que se lograron condenas penales. La clave de estos movimientos fue poner a las víctimas como sujetos políticos centrales y primordiales del proceso, a los que había que cuidar, y a los que el Estado debía darles una respuesta justa, en tiempo y forma.

Por otra parte, las controversias sobre la reforma al código penal no hicieron sino agregar confusión al debate. El impacto de dicho cuerpo normativo sobre el problema de la inseguridad es mínimo. De todos los componentes de la política pública es quizá el de menor relevancia. Mucho más pertinente sería, por ejemplo, poner énfasis en la reforma procesal penal, que nos permitiría generar cambios dramáticos en el funcionamiento del sistema de justicia, introduciendo la oralidad, mejorando el impulso de las investigaciones penales a través del empoderamiento de los fiscales, mejorando el respeto a los derechos de los imputados, y dándole contención a las víctimas a través de procesos transparentes y especialmente ágiles y rápidos.

Sin embargo, las voces más destacadas del debate público, entre ellas autoridades estatales, no logran ponerse de acuerdo acerca de cuáles son los componentes más relevantes de la política criminal y muchos menos respecto a quiénes son los responsables de diseñarla e implementarla. Para algunos, el poder judicial es el actor principal en asegurar la eficacia de las políticas contra el delito. Resulta llamativa esta visión, especialmente debido a las limitaciones institucionales pero especialmente legales del sistema de justicia para realizar actividades de planeamiento e inteligencia en materia criminal, al igual que disponer una coordinación efectiva entre las agencias gubernamentales involucradas. Para otros, el liderazgo recae indiscutidamente en el gobierno nacional y sus pares provinciales, quienes deben priorizar el tema en la agenda política, asignar el presupuesto necesario, disponer el apoyo de las fuerzas de seguridad, y en general servir de marco para la planificación, implementación y monitoreo de la política criminal.

En realidad, el mapa de actores de la política pública criminal es complejo e incluye a múltiples actores, pero la responsabilidad de liderar su desarrollo recae en el poder ejecutivo. Desde allí, en función de los objetivos fijados se coordinan las acciones correspondientes con las agencias de seguridad, los distintos estamentos del poder judicial, el ministerio público, sistemas penitenciarios, etc. Además, según el tipo de delito en cuestión, la red de agencias involucradas se expande. Por ejemplo, en el caso del narcotráfico se incluye a la aduana, fuerzas de seguridad fronterizas, autoridad de migraciones, Unidad de Información Financiera, agencias responsables del control del espacio aéreo, ministerios varios, y otras. Asimismo aparecen otros organismos, como el Consejo de la Magistratura y el Senado de la Nación, quienes junto al poder ejecutivo nacional, deben asegurar la rápida cobertura de las vacantes judiciales, especialmente en los juzgados con competencia penal y aquellos en zonas de frontera. Pese a la complejidad descripta, el

Este contexto, **los desacuerdos respecto el marco institucional apropiado y de la asignación de responsabilidades para el diseño e implementación de la política criminal del estado se convierte en un obstáculo más, impidiendo así contar con un piso mínimo de consensos que permitan desde allí construir una política criminal sostenible y coordinada.** Vale destacar, que el estado del debate sobre este tema se encuentra en una etapa embrionaria, ya que ni siquiera se han logrado los acuerdos básicos, tanto conceptuales como operativos y estratégicos, a partir de los cuales concebir y desplegar acciones estatales. No estamos debatiendo resultados, impactos o alternativas, sino que aún estamos polemizando respecto a quien lo toca hacer que cosa.

Conclusión

El debate público sobre la política para controlar la criminalidad en Argentina necesita fortalecerse y nutrirse de conocimientos, buenas prácticas y lecciones aprendidas a nivel regional e internacional. Su escasa profundidad refleja un nivel temprano de desarrollo, especialmente en la clase dirigente. Los expertos y académicos en esta materia pueden proporcionar valiosos insumos para cerrar la brecha entre el discurso y la práctica y así ayudar a encontrar soluciones sostenibles y democráticas para gestionar la criminalidad.

Para avanzar, resulta imperativo gestionar los consensos básicos partidarios e intergubernamentales sobre los cuales construir una política de seguridad apoyada sobre base empírica, datos estadísticos confiables, y con el involucramiento de todas las agencias correspondientes. Ella debe incluir a todos los niveles de gobierno, nacional, provincial y municipal, y por supuesto a los tres poderes del estado.

Asimismo, la evidencia nacional y regional indica que el crecimiento de las economías por sí solo no tiene un impacto significativo sobre el delito. Pese a que América Latina ha experimentado un ciclo de bonanza económica, no se observa un efecto derrame de dichas mejoras que contribuyan a reducir la incidencia de la criminalidad. Por el contrario, se observan cambios de actitudes preocupantes en individuos que enfrentan barreras sostenidas intergeneracionales para salir de la pobreza, que en muchos casos pese a tener trabajo –precario en su gran mayoría– deciden recurrir al delito como mecanismo de movilidad social.

De esa forma, **el surgimiento del ‘delito aspiracional’ constituye un serio desafío para los países de la región, incluyendo a la Argentina.** Este fenómeno requiere un profundo análisis en cada uno de los países, al igual que estrategias ad hoc para su mitigación. Su aparición demanda la integración de políticas en múltiples niveles del estado mediante un abordaje integral, que incluya metas para el corto, mediano y largo plazo. La complejidad del problema no solo requiere amplios consensos políticos sino una estrategia sostenible y focalizada.

Por otra parte, **la parcialidad y limitaciones de los enfoques predominantes impiden contar con propuestas estructurales y efectivas para el problema de la inseguridad.** Hasta tanto no se construya un abordaje integral basado en una idea realista y holística de la criminalidad, no encontraremos soluciones efectivas que den respuesta a la demanda social y que cesen el proceso deslegitimador que hoy padece el estado como producto de su ineficacia. Las mejores prácticas sugieren enfoques que integren los distintos eslabones de la violencia y el delito, como políticas de prevención social y de mejoramiento del hábitat urbano, la modernización de las fuerzas de seguridad, la reforma de los sistemas de justicia penal y desarrollo de políticas penitenciarias respetuosas de los derechos humanos. De todas estas, la prevención social es quizá una de las más urgentes en nuestro país. Se deben desplegar esfuerzos para trabajar con los jóvenes en situación de exclusión, en cambiar los patrones culturales de violencia (doméstica, intrafamiliar, escolar), en acercar el Estado a la ciudadanía mediante una mayor presencia en comunidades marginales mediante la construcción de centros educativos, de capacitación, sociales y deportivos, etc.



En la elaboración de planes de acción, se debe tener en cuenta la evidencia que arrojan los datos estadísticos. Por ejemplo, las cifras señalan de manera contundente que los hombres jóvenes son las principales víctimas del delito pero también los principales victimarios. Esto se debe tanto a factores socioculturales como económicos (exclusión, la baja movilidad social y la precariedad del empleo) que los exponen a situaciones de riesgo¹⁶. En este contexto, se torna necesario desarrollar programas enfocados especialmente en la problemática de ese grupo etario, con estrategias particularmente diseñadas para mitigar las condiciones que motivan a los jóvenes a recurrir al delito o a los factores que los exponen a situaciones de vulnerabilidad.

Asimismo, se debe avanzar en el abordaje y comprensión de la naturaleza de la criminalidad, para así poder encontrar soluciones y políticas acordes para una efectiva gestión de la misma. Pensar la inseguridad como un problema de escalas en la respuesta punitiva del estado, es un error. Concebirla como un problema abstracto originado en la inequidad social, no genera resultados eficaces.

Por otro lado, se debe desarrollar una política pública de seguridad pública que nos permita reducir el delito mediante una política criminal igualitaria. En este sentido, los enfoques basados en mayor presencia policial y en fortalecer la capacidad represiva de las fuerzas de seguridad generan un perverso efecto social al perseguir solo una franja de los delitos: los cometidos en razón de pobreza y exclusión. El ejercicio del poder punitivo del estado debería incluir los distintos subuniversos de la criminalidad como los delitos contra la administración pública, las diversas industrias delictivas, las redes de narcotráfico y trata de personas, etc., todas ellas con un anclaje en otros estamentos de la sociedad.

Si bien este informe no pretende abordar todos los aspectos de la criminalidad, entendemos que ésta presenta diversos niveles que atraviesan a todos los estratos sociales y políticos de la sociedad argentina. Determinar la historia de este fenómeno no es objeto de este escrito, pero es necesario hacer mención al concepto amplio de criminalidad que merece un estudio complejo y pormenorizado de sus causas y consecuencias.

Por otra parte, si bien entendemos que estamos lejos de poder proporcionar respuestas a todos los temas planteados en este trabajo, consideramos necesario proponer un nuevo piso para el debate en materia de seguridad, que incluya visiones superadoras y realistas de la criminalidad, que tome como insumo los (escasos) datos disponibles sobre el delito en Argentina, que le asigne a las víctimas un papel prioritario en la búsqueda de soluciones, y que coadyuve a generar consensos en todos los niveles de gobierno involucrados.

¹⁶ United Nations Office on Drugs and Crime (UNODC, 2011), "Global Study on Homicide. Trends, Context, Data". Organización de Naciones Unidas, Viena. Disponible en:

http://www.unodc.org/documents/dataandanalysis/statistics/Homicide/Globa_study_on_homicide_2011_web.pdf. También ver Briceño-León, Roberto (2005), "Urban violence and public health in Latin America: a sociological explanatory framework", en Caderno Saúde Pública, Río de Janeiro, vol.21, núm. 6, pp. 1629-1664.