

¿La inseguridad es una realidad pero sus causas una sensación? Políticas de Seguridad Pública del Gobierno de la CABA.

Andrés Pérez Esquivel.

Cita:

Andrés Pérez Esquivel (2013). *¿La inseguridad es una realidad pero sus causas una sensación? Políticas de Seguridad Pública del Gobierno de la CABA. X Jornadas de Sociología. Facultad de Ciencias Sociales, Universidad de Buenos Aires, Buenos Aires.*

Dirección estable: <https://www.aacademica.org/000-038/528>

**X Jornadas de sociología de la UBA.
20 años de pensar y repensar la sociología.
Nuevos desafíos académicos, científicos y políticos para el siglo
XXI
1 a 6 de Julio de 2013**

**Mesa 53 - La construcción de la (in) seguridad y su gobierno.
Prácticas policiales, mediáticas y académicas.**

¿La inseguridad es una realidad pero sus causas una sensación?

**Las causas de la inseguridad para los porteños
y para el Gobierno de la Ciudad Autónoma de Buenos Aires**

Andrés Pérez Esquivel

Licenciado en Sociología (UBA) - Asesor en la Legislatura de la CABA

Andrespesquivel@hotmail.com

Resumen

El Sistema de Información para la Prevención Comunitaria del Delito y la Violencia (SIPREC) de la Ciudad Autónoma de Buenos Aires, creado por la Ley N° 2593, ha comenzado a realizar encuestas de victimización en la ciudad desde el año 2009, habiendo publicado hasta el momento sólo dos años (2009 y 2010).

En ambas encuestas la gran mayoría de los vecinos de la ciudad eligieron a la inseguridad como el problema prioritario a atender por el Gobierno de la Ciudad. Lo interesante de estas mismas encuestas es que la mayoría de los porteños también expresó que entre las principales causas de la inseguridad se encuentran la pobreza, el déficit habitacional, de salud y educación, mientras que la falta de policía o la fragilidad de las normas punitivas se encuentran entre las causas menos mencionadas.

Más allá de cuanto fundamento estadístico tenga en los ciudadanos su sensación de inseguridad, lo cierto es que esta problemática está siendo considerada por ellos como la punta del iceberg de un abanico mayor de problemas sociales en los que las políticas del Estado porteño juegan un papel clave.

En este sentido se observa que la gestión del PRO ha venido otorgando un crecimiento presupuestario exponencial a la Policía Metropolitana mientras que ha disminuido la inversión social a niveles record.

Este trabajo pretende analizar cómo la gestión del PRO, contrariando lo que dicen los porteños, pareciera considerar a la inseguridad como un problema real, mientras que a sus causas como una sensación factible de ser desatendida.

El debate sobre si la seguridad es una realidad, es una sensación, o es ambas cosas, es un debate que ha cobrado fuerza en las últimas dos décadas, producto de la transformación y afianzamiento de una cultura de la seguridad que comenzó a relatar los hechos delictuales dentro del marco de una creciente y constante idea de inseguridad social. Una que con cada nueva manifestación de delito vivencial o mediática confirmaba su omnipresencia.

Gabriel Kessler (2008) habla de una tensión entre la inseguridad objetiva, ligada a las tasas de delito reales, y una inseguridad subjetiva ligada a una particular forma de representación social del problema, que a su vez tiene cierto grado de autonomía relativa respecto a los datos estadísticos oficiales.

La idea de **inseguridad objetiva** remite a instrumentos estadísticos de medición de la criminalidad, para poder establecer comparaciones en tiempo y espacio en base a cuantificadores.

La idea de **inseguridad subjetiva** involucra una construcción sociocultural cimentada en el **miedo a ser víctima directa o indirecta del delito**. Una representación de la realidad, mediada por operadores con intereses identificables y analizables, provenientes de sectores y actores sociales que buscan beneficiarse o favorecer cierto objetivo político-económico.

Como dice R. Reguillo (en Kessler; 2008: 108) *"el temor es una experiencia individualmente experimentada, socialmente construida y culturalmente compartida"*.

Los medios de comunicación masiva tienen un rol fundamental en la promoción de un estado de inseguridad omnipresente que día a día pareciera reafirmarse en nuevos sucesos. Tienen mucho que ver con la politización de los delitos y el establecimiento de estereotipos y márgenes de tolerabilidad.

Eugenio Zaffaroni habla en su libro *La Cuestión Criminal*, de una "**Criminología mediática**" como la que *"...crea la realidad de un mundo de personas decentes frente a una masa de criminales identificada a través de estereotipos, que configuran un ellos separado del resto de la sociedad, por ser un conjunto de diferentes y malos"*. (Zaffaroni; 2011: 218)

Y agrega que la construcción de esta realidad no se hace necesariamente mintiendo y ni siquiera callando, se hace seleccionando el lugar, el origen social de la víctima y/o del victimario, y destacando estereotipos dentro de un relato dramatizador que apela a las emociones. De manera que cualquier intelectualización teórica rigurosa del hecho resulte desinteresante a la audiencia o hasta incluso condescendiente con el delito.

Según el estudio de G. Rey citado por Kessler (2008: 130) los medios argentinos compiten en las noticias policiales con los medios de ciudades latinoamericanas con más altas tasas de delito, siendo que la Ciudad de Buenos Aires tiene una de las tasas relativas de delito más bajas.

La lógica de presencia mediática del crimen no responde a la dinámica de inseguridad objetiva que se expresa en las estadísticas. Por eso la dinámica del temor y la victimización tienen cierto grado de autonomía. Si disminuye la victimización, no necesariamente disminuye la sensación de inseguridad.

Algunos delitos han crecido en los últimos años en algunas regiones, pero la sensación de inseguridad ha crecido en nuestro país de manera masiva. Las situaciones de riesgo vinculadas a los delitos generan temor modificando

permanentemente las prácticas cotidianas. El miedo a una amenaza probable en algunos casos es una emoción útil para tomar debidas precauciones. Pero cuando se genera la sensación de que la amenaza está en todas partes y que las instituciones de seguridad y justicia son motivo de desconfianza esa emoción individual corre el riesgo de convertirse en pánico colectivo.

En nuestro caso, la explosión de la temática llegó en el año 2004, con las consecutivas y masivas movilizaciones lideradas por Carlos Blumberg en los grandes centros urbanos y la Ciudad de Buenos Aires. En la última década se fue consolidando una demanda securitaria en la que la población considera al delito como un fenómeno en crecimiento (Kessler; 2008: 118).

Por eso la sensación de inseguridad no es un tema menor que pueda tomarse a la ligera. Sólo basta recordar el teorema del sociólogo William Thomas según el cual *si los hombres definen situaciones como reales, sus consecuencias son reales*. Una buena forma de interpelar las consecuencias legales que tuvo el "efecto blumberg" en nuestro código penal.

Estadísticas oficiales y encuestas de victimización

La medición de la criminalidad representa un alto grado de complejidad por no ser un fenómeno directamente observable en la mayoría de los casos, y por lo tanto, no cuenta con una estrategia de captación que lo abarque en su conjunto.

Como todas las intervenciones estadísticas para describir la realidad, también están cruzadas por cuestiones ideológicas y de contexto en su construcción, aplicación y análisis (Olaeta).

Por eso, para paliar un poco estas dificultades se suele recurrir a la complementación de diferentes estrategias de medición (triangulación). Básicamente esto consiste en la articulación de las estadísticas oficiales, que toman como fuente el registro de agencias estatales (Policía, Poder Judicial, Penitenciarias) y los estudios de victimización, que se basan en encuestas poblacionales, que pueden ser oficiales o no.

Cualquier política de seguridad ciudadana adecuada utiliza ambos insumos para intentar dar un progresivo abordaje a la problemática.

La estadística oficial muestra el estado de la criminalidad con mayor presencia de los delitos más denunciados por la población, cruzado por la propia visión y criterio de la agencia. A la hora de producir información, ninguna de ellas está exenta del contexto político social condicionante ni de las disputas inter e intra burocráticas por el control de las decisiones y los recursos de gestión.

Esto ha derivado en que actualmente no disponemos de sistemas confiables e integrados de estadísticas entre el poder ejecutivo y el judicial.

En el año 2011 y 2012 tuve la posibilidad de co-coordinar una investigación de la Asociación Pensamiento Penal por pedido del Ministerio Público Fiscal de la Ciudad para estudiar el impacto que conllevaría el traspaso de nuevas competencias penales de la justicia nacional a la de la ciudad de acuerdo a la Ley N° 26.702.

Entre las fuentes que consultamos se encontraban los informes anuales de hechos delictuosos elaborados por el Sistema Nacional de Información Criminal

(SNIC), de la Dirección Nacional de Política Criminal del Ministerio de Justicia y Seguridad.

Esta estadística oficial no fue utilizada finalmente porque la base de datos brindada por el SNIC, solo da a conocer aquellas causas que se inician por prevención o por denuncias que han sido radicadas ante el órgano policial, omitiendo todas aquellas causas cuya génesis radique en las dependencias judiciales y/o en la Excm. Cámara del Fuero con sistemas estadísticos propios.

Según un estudio de la *Asociación Unidos por la Justicia* del año 2004, el porcentaje de delitos que se escaparían de estos informes se estima en un 30% (Jorge; 2004).

Otro problema no menor era que esta fuente carece de especificidad para determinar la cantidad de causas que ingresan bajo las figuras penales específicas que se transferían.

De cualquier manera, lo más grave es que a pesar de esas dificultades tampoco se las podía integrar de manera auxiliar, comparativa y/o aproximativa porque nos encontramos con el problema de que la última actualización llegaba al año 2008 solamente.

Actualmente, el acceso público a las estadísticas de la policía a nivel nacional no ha sido actualizado desde el año 2009¹ porque uno de los 24 distritos, la Provincia de Buenos Aires, se niega a entregar sus estadísticas a la nación. De esta manera, junto a las 22 provincias restantes hace 4 años que no podemos contar esta fuente de estadística oficial del delito en la Ciudad de Buenos Aires.

Por otro lado están las encuestas de victimización que son metodologías más recientes, basadas en las ciencias sociales, que buscan describir el fenómeno criminal a partir de encuestar a la población general mediante diseños muestrales. Estas encuestas han permitido observar que el sistema judicial y policial no capta muchos delitos y son insuficientes si se los considera por sí mismos.

Las encuestas de victimización de la Dirección Nacional de Política Criminal en la Ciudad de Buenos Aires, Gran Buenos Aires, Rosario, Córdoba y Mendoza demostraron que un 30% de las personas entrevistadas que fueron víctimas de un delito contra la propiedad lo denunciaron ante un órgano policial o judicial (Olaeta).

Si bien tienen la desventaja de que no abarcan a toda la población como las estadísticas policiales, y que no sirven para analizar estadística de homicidio doloso, el delito más importante en materia de seguridad por su gravedad. Suelen ser más representativas que las estadísticas oficiales porque incluyen delitos que nos son registrados por la estadística oficial ("cifra negra"), porque incluyen la perspectiva de opinión sobre la percepción del problema de la seguridad desde las propias víctimas con menores mediaciones.

La distinción general entre estadísticas oficiales y no oficiales radica en que las encuestas de victimización pueden ser realizadas por organizaciones no gubernamentales así como también por agencias estatales.

En la Ciudad de Buenos Aires estas encuestas comenzaron a realizarse de manera oficial en el año 2009, en el marco del Sistema de Información para la

¹ <http://www.jus.gob.ar/areas-tematicas/estadisticas-en-materia-de-criminalidad.aspx>

Prevención Comunitaria del Delito y la Violencia (SIPREC) luego de la sanción de la Ley N° 2883².

El problema de la inseguridad y sus causas para los porteños

Lo que este trabajo pretende analizar puntualmente, son las encuestas de victimización correspondientes a los años 2009 y 2010 para conocer qué nivel de importancia le otorgan los porteños al problema de inseguridad y que causas identifican como causantes del crecimiento del delito.

1. Identificación del problema más preocupante de la Ciudad (total).

EN %	2009	2010
Delincuencia/falta de seguridad	66,4	66
Desocupación	5,4	4,5
Pobreza	7,3	7,5
Educación	6,2	8,2
Salud	2	0,9
Economía (inestabilidad, recesión, des. Industrial),	1,2	0,9
Bajos salarios	0,4	0,4
Corrupción	1,1	1,4
Drogadicción	3,2	3,1
Otros	6,3	6,1
No contesta	0,6	0,8
Total	100	100

Cuadro extraído de la Encuesta de Victimización (2012:41) ...

Tanto durante el año 2009, como en el año 2010, el 66% de los porteños han elegido a la inseguridad como el problema prioritario.

Por otro lado, cerca de un 25% considera que el principal problema de la ciudad tiene que ver con la desocupación, la pobreza, la educación o la salud-drogadicción.

Esta es una clara expresión de descontento o incomodidad con el control del delito que indica un estado de época. En este sentido hay que ser cuidadosos de no realizar una interpretación mecánica que postule una propensión a la demanda de la llamada "mano dura", de endurecimiento de las leyes o siquiera de mayor policía.

² El Gobierno de la Ciudad también ha anunciado la creación de un centro de monitoreo para generar estadísticas propias en base a diagnosticar como deficientes a las estadísticas nacionales. Hasta el momento no ha sido puesto en funcionamiento ni hay nuevas noticias.

Más allá de lo subjetiva que es la sensación de inseguridad, lo cierto es que es considerada por los porteños como la punta del iceberg de un abanico de problemas sociales que no están siendo atendidos de manera apropiada, y que terminan potenciándose mutuamente para facilitar la tendencia al incremento del delito y sus víctimas.

Esto queda claro en estas encuestas de victimización cuando se les pregunta por la principal causa de la delincuencia:

2. Principal causa de la delincuencia.

EN %	Año 2009	Año 2010
La desocupación	18,2	17,5
La escasa severidad de las leyes y de los jueces	4,4	5,1
La pobreza	13,7	12,4
La falta de educación	23,4	23,3
La desintegración familiar	4,1	3,7
La mala actuación policial	1,6	2,7
La inexistencia de iniciativas de prevención del delito	2	2,2
La ineficacia de la justicia	3,7	3,9
Drogadicción	17,4	17,5
Otros	10,4	10
No sabe / no contesta	1,2	1,7
Total	100	100

Cuadro extraído de la Encuesta de Victimización (2012:46) ...

En este cuadro podemos ver que para más del 70% de los porteños, detrás de la inseguridad se encuentran problemas sociales como la falta de educación (23,3), la desocupación (17,5), la pobreza (12,4) y la salud-drogadicción (17,5), mientras que la poca severidad de las normas y organismos punitivos o la escases de efectivos policiales (ni siquiera destacado en el cuadro) son una expresión minoritaria de la sociedad que apenas alcanza el 5%.

Resulta de aquí que cuando los porteños profundizan en el problema de las causas de la inseguridad identifican un conjunto de desatenciones estatales que propician el crecimiento del delito.

Por lo tanto podemos decir que es indiscutible que el crecimiento de la inseguridad es una realidad, en tanto sensación, y que la mayor parte de la población cree que las causas del crecimiento del delito, se encuentran en la desatención de los problemas de índole social que victimizan ciertos sectores sociales volviéndolos vulnerables a la opción por delinquir.

Es interesante destacar que estas opiniones, no sólo son recolectadas con metodología de las ciencias sociales para lograr cierta representatividad social, sino que también las unidades de análisis aportan datos en "frío", esto es, no se le realiza la encuesta frente a una cámara luego de haber sido víctimas directas de un delito. Pero lo más valioso en este caso es que estos datos surjan de un estudio oficial realizado por el propio Gobierno de la Ciudad.

El Problema de inseguridad y sus causas para el gobierno de la gestión PRO

La Comisión Interamericana de Derechos Humanos en su informe sobre "Seguridad Ciudadana y Derechos Humanos" (CIDH; 2009) diferencia el concepto de seguridad pública o democrática del de seguridad ciudadana.

Este concepto involucra una perspectiva de los derechos humanos que conmina a los estados a no limitar las políticas públicas de seguridad a la lucha contra la delincuencia, sino también a crear un ambiente propicio y adecuado para la convivencia pacífica de las personas. Por esta razón, el *"concepto de seguridad debe poner mayor énfasis en el desarrollo de las labores de prevención y control de los factores que generan violencia e inseguridad, que en tareas meramente represivas o reactivas ante hechos consumados"* (CIDH; 2009:8)

Este mismo informe establece dos tipos iniciales de prevención:

La prevención primaria: referida a aquellas medidas dirigidas a toda la población, que tienen que ver con los programas de salud pública, educación, empleo, y formación para el respeto a los derechos humanos y construcción de ciudadanía democrática.

La prevención secundaria: Esta prevención incluye el policiamiento preventivo entendido como la búsqueda evitar de forma anticipada los delitos y los disturbios. Abarca también medidas destinadas a personas o grupos en situación de mayor vulnerabilidad frente a la violencia y el delito, procurando, mediante programas focalizados disminuir los factores de riesgo y generar oportunidades sociales.

Prevención Primaria

Desde que el PRO asumió en diciembre de 2007 la ciudad de Buenos Aires, entre los primeros distritos más ricos del país, ha vivido importantes periodos de crecimiento económico. Como todos sabemos, estos momentos de cuentas abultadas son los más propicios para fortalecer la inversión pública de mediano y largo plazo porque no es necesario hacer ajustes de ningún tipo para asegurar el pago de salarios.

Sin embargo, es de destacar como mientras la ciudad crece la inversión social baja con niveles de ineficiencia récord. Analicemos algunos números oficiales de las cuentas de inversión brindadas por el Ministerio de Hacienda:

Subejecución de Inversión de capital y obras públicas				
Año	Salud	Educación	Vivienda	Promedio
2007	16%	10%	5%	9%
2008	3%	49%	8%	26%
2009	7%	18%	40%	23%
2010	17%	52%	56%	46%
2011	14%	23%	35%	22%
2012	12%	15%	30%	19%

Elaboración propia en base a datos del Ministerio de Hacienda de la Ciudad de Buenos Aires.

El gobierno del PRO, durante sus primeros 5 años (2008-2012) de gestión, ha sido el que más subejecución realizó en el rubro de inversión y obras de infraestructura de servicios sociales. Ha llegado a niveles record en el año 2010 con una subejecución mayor al 50% de la infraestructura para vivienda y educación. En un promedio, de sus primeros cinco años de gestión se puede decir que ha subejecutado un cuarto de todo el presupuesto que se le destinó para el área de salud, vivienda y educación.

Subejecución de Inversión de capital y obras públicas			
2008/2012	Total Gastos de Capital	Devengado	Subejecutado
Salud	2.043.141.670	1.803.512.767	12%
Educación	2.723.220.783	1.914.948.622	30%
Vivienda	2.096.051.421	1.355.665.047	35%
Promedio/Total	6.862.413.874	5.074.126.436	26%
Elaboración propia en base a datos del Ministerio de Hacienda de la Ciudad de Buenos Aires.			

Esto significa, ni más ni menos, que los representantes del pueblo de la ciudad en la Legislatura destinaron fondos públicos para la inversión social y el gobierno y el gobierno **desinvertió \$1.788.287.438** pesos que destinó a otras finalidades.

El Gobierno destacó cuando presentó el presupuesto 2013, que aumentaba la inversión de capital y obras de infraestructura para la ciudad a casi \$6600 millones de pesos³. Pero esta cifra -descontada la inflación- es menor que la que se destinó para el año 2012.

Mientras que para el año 2012 se destinaron \$5775 millones, en 2013 aumentó esta inversión un 14% más (\$6577 millones). Un aumento del 14%, dada la inflación cercana al 25%, significa menos recursos en la comparación interanual.

Un análisis cualitativo del presupuesto indica que esta inversión está siendo volcada minoritariamente a más y mejores escuelas, hospitales públicos y viviendas; y mayoritariamente a la línea H del subte, el Metrobús, la peatonalización del centro y al proyecto de Distrito Cívico.

Por eso vale preguntarse si este aumento nominal de 14% en la inversión de infraestructura implicará efectivamente una mejora en los servicios sociales públicos más indispensables y urgentes o si serán nuevamente subejecutados y se utilizará el dinero para otras cosas como ha sucedido en otros años.

Mientras el gobierno restringe los fondos de los servicios sociales para resolver los **problemas de infraestructura educativa, de salud y vivienda**, la Policía Metropolitana viene creciendo a nivel exponencial año tras año.

Más allá de lo que el pueblo de la ciudad de buenos aires entienda por causas del delito, el Jefe de Gobierno pareciera confundir económica y mediáticamente seguridad con policiación.

³ <http://www.lanacion.com.ar/1513212-macri-propone-invertir-en-2013-casi-6600-millones-en-obras-publicas>

El presupuesto para 2013 estipula un monto total de **\$40.698.362.585** para toda la CABA. Esto representa un **incremento nominal** de aproximadamente **\$7.792.925.661 (23%)** respecto del año 2012.

A la función **Seguridad Pública** se le asignaron **\$2.048.944.696**. Esto representa un **5,0% del total de la CABA** y la ubica **como la sexta de mayor peso sobre un total de 20**. Respecto del año 2012 esto representa un **aumento del 29% en la asignación** mientras que el **aumento de toda la Ciudad es de 24%**.

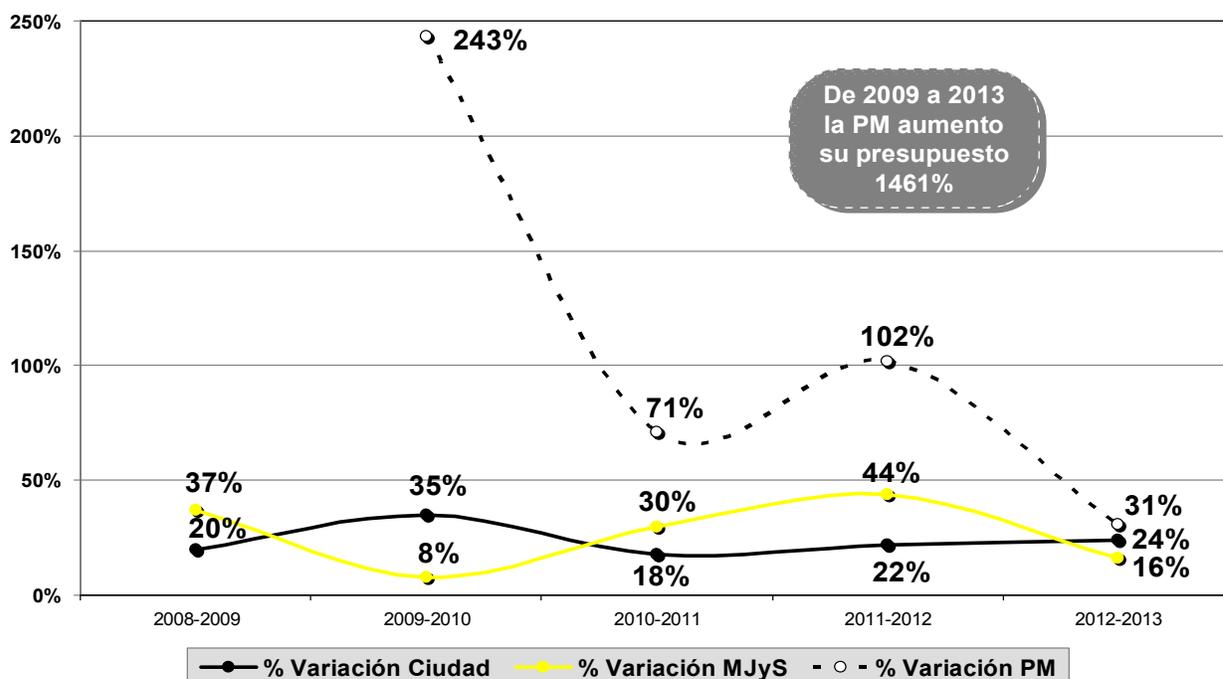
FUNCIÓN	TOTAL 2012	TOTAL 2013	% / TOTAL	Variación 2012/2013	Variación Nominal 2012-2013
Educación	9.031.813.407	10.378.824.224	25,5%	-2,1%	15%
Salud	7.097.404.238	8.459.579.953	20,8%	-0,8%	19%
Servicios Urbanos	2.950.508.877	4.258.811.484	10,5%	1,2%	44%
Promoción y Acción Social	2.257.162.058	3.355.995.048	8,2%	1,5%	49%
Judicial	1.453.961.237	2.181.480.791	5,4%	1,5%	50%
Seguridad Pública	1.589.095.860	2.048.944.696	5,0%	0,2%	29%
Elaboración propia en base a datos del Ministerio de Hacienda de la Ciudad de Buenos Aires.					

Desde el año 2009 en que inició su funcionamiento, la Policía Metropolitana aumentó su presupuesto casi 1500% con crecimientos interanuales exponenciales. Su crecimiento interanual en el presupuesto 2013 es de **31%**, mientras que el del Ministerio de Justicia y Seguridad (MJyS) es de **16%** (Gráfico 1).

Variación interanual de la Ciudad, del Ministerio y de la Policía Metropolitana

Análisis progresivo comparativo 2008-2013

Gráfico N° 1



Fuente: Ministerio de Hacienda del GCABA

En tres años de existencia la **Policía Metropolitana** llegó también a convertirse en el **séptimo programa con más fondos de toda la ciudad** superando a la educación media, la inicial, la técnica y al programa Con Todo Derecho-Ciudadanía Porteña de seguridad alimentaria.

Posición 2013	Jur.	Pr.	Descripción	Monto
1	35	52	Servicios De Higiene Urbana	2.869.113.730
2	40	81	Atención Médica Región Sanitaria I	2.207.431.389
3	55	35	Educación Primaria	2.091.481.055
4	55	43	Educación De Gestion Privada	1.652.057.674
5	40	84	Atención Médica Región Sanitaria IV	1.568.592.545
6	40	83	Atención Médica Región Sanitaria III	1.324.653.905
7	26	58	Policía Metropolitana	1.152.790.944
8	40	82	Atención Médica Región Sanitaria II	1.059.360.913
9	55	37	Educación Media	954.973.167
10	30	12	Expansión Y Ampliación De La Red De Subterráneos	908.317.373
11	98	16	Intereses De La Deuda Pública	825.938.798

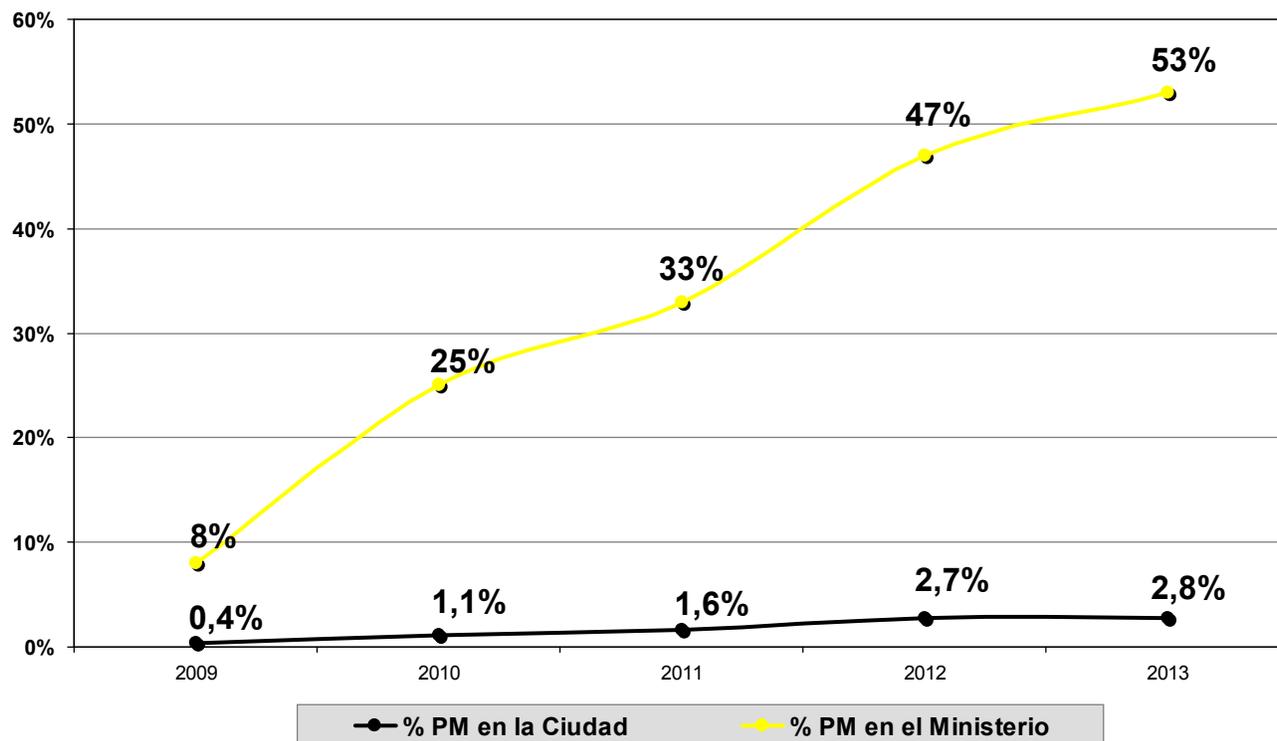
12	1	16	Formación Y Sanción De Leyes	794.889.853
13	55	42	Educación Técnica	744.369.028
14	55	34	Educación Inicial	734.624.660
15	45	41	Con Todo Derecho Ciudadanía Porteña	698.326.133
Elaboración propia en base a datos del Ministerio de Hacienda de la Ciudad de Buenos Aires.				

En el año 2013 también está posicionado en el 7mo lugar mientras que además sigue aumentando su participación dentro del MJyS y en el total de la ciudad (Gráfico 2).

Participación presupuestaria de la Policía Metropolitana en la Ciudad y el Min. de J. y S.

Análisis progresivo 2008-2013

Gráfico N° 2



Fuente: Ministerio de Hacienda del GCABA

Vale decir, entonces, que para los organismos internacionales y los vecinos de la ciudad, el crecimiento de la inseguridad es una realidad así como sus causas también lo son. El gobierno de la ciudad parece estar de acuerdo con esto pero identificando otros causantes del delito y fortaleciendo programas relacionados a otro perfil de abordaje institucional al problema delictual.

Prevención secundaria

La baja confianza en la Policía Federal Argentina por parte de la población, el incremento de la demanda securitaria y cierto combo de necesidades electorales ha llevado al PRO a impulsar la creación de una nueva policía.

La Policía Metropolitana nació para generar confiabilidad en la ciudadanía bajo un modelo de cuerpo civil armado de proximidad, para la prevención del delito y dentro de un marco de fortalecimiento de la seguridad ciudadana.

El sitio web de la Policía Metropolitana describe a los efectivos como *"Ciudadanos como cualquiera de nosotros, que vivan en nuestro mismo barrio y que conozcan lo que sentimos sus vecinos. Con espíritu de superación y solidario. Una policía con la que nos identifiquemos. Una policía que defienda los intereses de todos. Solo así lograremos una fuerza de seguridad comprometida con la sociedad y con cada uno de sus habitantes"*.⁴

Sin embargo, en su corta vida, esta policía comunitaria ha ostentado un singular y excesivo sentido de la proximidad. Ya cuenta con denuncias de violencia policial⁵, causas judiciales por escuchar telefónicamente a ciudadanos y funcionarios, ha enviado oficiales a espiar reuniones de los nuevos consejos vecinales comunales⁶, tiene casos de gatillo fácil rematando delincuentes ya reducidos⁷, de violencia familiar de parte de un oficial a su mujer también oficial⁸, ha comprado y pretendido usar armas eléctricas Taser⁹, se ha vinculado con el narcotráfico¹⁰ y la corrupción extorsiva a pequeños comerciantes¹¹.

Respecto al espíritu de superación, el PRO y sus aliados en la Legislatura modificaron la Ley de la Policía Metropolitana para que deje de ser un requisito obligatorio de ingreso tener el secundario terminado. Uno podría pensar que esta es una policía que comienza a desaproximarse de las escuelas pero sin embargo, paradójicamente, la Policía Metropolitana ha ingresado en las escuelas públicas de la Ciudad para entregar premios a los alumnos con mejor desempeño¹² y para hacerles encuestas de evaluación sobre su conducta social¹³.

Es especialmente discutible la afirmación de que son *ciudadanos como cualquiera de nosotros*, dado que además de haber formado efectivos desde cero, el grueso de la fuerza está compuesto por oficiales de la Policía Federal y de la Bonaerense. Pero lo más grave es que también ha incorporado hasta febrero de 2013, y violando la Ley Integral de Seguridad Pública N° 2894, a 186 efectivos de las

⁴ <http://www.metropolitana.gov.ar/nosotros.html>

⁵ http://www.perfil.com.ar/contenidos/2012/07/31/noticia_0038.html

⁶ <http://www.pagina12.com.ar/diario/elpais/1-162583-2011-02-18.html>

⁷ http://www.clarin.com/inseguridad/agente-Metropolitana-mato-ladrones-colectivo_0_536346572.html

⁸ http://www.clarin.com/sociedad/policias-Metropolitana-discutio-termino-baleada_0_692930914.html

⁹ http://www.defensoria.jusbaires.gov.ar/index.php?option=com_content&view=article&id=2114:repudio-al-uso-de-las-pistolas-taser-x26-por-parte-de-la-policia-metropolitana-adhesion-al-proyecto-de-ley-que-prohibe-su-utilizacion-y-beneplacito-con-el-fallo-en-autos-pisoni-carlos-contra-gobierno-de-la-ciudad-de-buenos-aires-sobre-amparo-art-14-c&catid=4:comunicados-de-prensa&Itemid=10

¹⁰ http://www.clarin.com/narcotrafico/Cae-policia-integrar-banda-narco_0_642535859.html

¹¹ <http://tiempo.infonews.com/2012/07/26/policiales-82009-detienen-a-un-subinspector-de-la-metropolitana-por-extorsion.php>

¹² http://www.metropolitana.gov.ar/noticia_282.html

¹³ <http://www.infonews.com/2012/08/02/sociedad-32312-polemico-cuestionario-del-ministerio-de-seguridad-porteno-a-los-alumnos.php>

Fuerzas Armadas, de los cuales más del 70% tienen rango operativo y están en contacto permanente con los vecinos¹⁴.

Este perfil va de la mano del rechazo del protocolo de actuación creado desde el Ministerio de Seguridad de la Nación que fue aceptado por 19 distritos y sólo rechazado por Neuquén y la Ciudad de Buenos Aires. Esta intención se vio reflejada en cómo ha participado en los conflictos del Parque Indoamericano, del enrejado del Parque centenario, de la Sala Alberdi y del Hospital Borda. Los cuatro hechos más importantes en los que intervino la Policía Metropolitana desembocaron en represiones brutales e injustificadas en contra los postulados teóricos sobre los cuales supuestamente se funda.

Las causas del delito son una sensación

El gobierno pareciera no estar de acuerdo con las políticas preventivas o al menos pareciera querer demostrales a los porteños que se equivocan en su diagnóstico. Esto se ve reflejado en la forma en que se desliga de responsabilidades en lo relativo a las problemáticas social en materia de educación, trabajo, pobreza y salud. Llegando incluso a situaciones grotescas.

El Ministerio de Educación ha cerrado cursos en las escuelas para abaratar costos y desatiende los problemas de infraestructura de los establecimientos.

Cuando los estudiantes hacen tomas de colegios el gobierno habla de chicos politizados que prefieren evadir el estudio¹⁵.

En el área de trabajo, mediante el Decreto N° 45/11, el Gobierno vetó los artículos 4 y 5 de la Ley N° 3721 de creación del programa de inclusión laboral para jóvenes en situación de vulnerabilidad social argumentando que no corresponde que la autoridad de aplicación sea el Ministerio de Desarrollo Económico y que tiene que ser el Jefe de Gobierno quien fije la autoridad de aplicación. Con un reparo innecesario de técnica legislativa se detuvo el inicio de este programa por un año.

La política de seguridad alimentaria del Seguridad alimentaria del Ministerio de Desarrollo Social ha sido la de cerrar la inscripción al programa de Ciudadanía porteña – Con todo derecho. Como compensación el gobierno abrió el programa Tiquet social¹⁶ para otorgar 250\$ para canjear cupones por comida en algunos comercios.

La Defensoría del Pueblo de la Ciudad ha denunciado¹⁷ que se dió de baja automática a varias familias adjudicatarias sin aviso¹⁸ porque, en contra de lo que dice la Ley N° 1878, consideraban que el ser beneficiarios de algún plan social por

¹⁴ Esta información oficial fue obtenida por un pedido de informes que elaboré desde el despacho del Diputado Julio Raffo y realizó la Legislatura Porteña al Ministerio de Justicia y Seguridad:

<http://veintitres.infonews.com/nota-6694-politica-Nacida-para-reprimir.html>.

¹⁵ <http://www.ambito.com/noticia.asp?id=542615>

¹⁶ http://www.buenosaires.gob.ar/areas/des_social/ciudadania_portenia/ticket_social.php?menu_id=30648

¹⁷ Resolución N° 5182 de la Defensoría del pueblo de la CABA.

¹⁸ Cuando debería haber dictado un acto administrativo, motivación y/o notificación de acuerdo a la Ley de Procedimiento Administrativo local (Decreto n° 1510/97).

fuera de la circunscripción de esta Ciudad era causal de restricción del goce del derecho a la alimentación.

La justicia de la Ciudad tuvo que incluso obligar a la ex ministra de desarrollo social María Eugenia Vidal, a otorgar un plan alimenticio a Amalia Mónica Doval¹⁹, por encontrarse en un grave estado de desnutrición y tener denegado el subsidio. En estos casos se depositó en los empobrecidos la intención de aprovecharse del gobierno de la ciudad en vez de atender sus urgencias.

Por otro lado, a un mes de ocurridos los graves incidentes del Parque Indoamericano el Jefe de Gobierno literalmente decretó que ya no había más emergencia habitacional en la ciudad cuando vetó la Ley N° 3654 que prorrogaba la Ley de emergencia habitacional vigente desde el año 2005 con el argumento de que había vencido la última prórroga (ley N° 2472). Este hecho no sólo es interesante porque en otros casos similares no utilizaron el mismo criterio²⁰ y cuando el Jefe de Gobierno intentó explicar el origen del problema habitacional habló de una "inmigración descontrolada"²¹.

En el caso de la salud, hablan por sí solos los recientes eventos represivos en el hospital neuropsiquiátrico Borda, que dejaron un saldo de 80 heridos (entre médicos, pacientes, periodistas, manifestantes y legisladores de la ciudad), luego de ingresar a derribar instalaciones para la construcción de un Centro Cívico.

En este caso el gobierno no sólo desinvierte en salud, sino que puede ser capaz de entrar por la madrugada a derribar partes de hospitales y luego reprimir a médicos y pacientes dejando heridos en vez de curados.

A la hora de explicar lo eventos la culpa es otorgada a profesionales violentos y encapuchados anónimos que tiran piedras intentando atacar a los policías que quieren proteger a los trabajadores²².

En el año 2010, el 66% de los vecinos de la ciudad consideraba el problema de la inseguridad como prioritario, y más del 70% consideraba que los orígenes del problema del delito pasaban por la desatención estatal de la prevención primaria. Un año después, una gran mayoría del electorado porteño reafirmó a la gestión del PRO para ejercer un nuevo período de gobierno esperando, entre otras cosas, que atendiese este problema en crecimiento.

En cierta sentido se podría afirmar que los porteños han elegido un gobierno del que esperaban otra cosa o que como mínimo no los está escuchando como debiera. Pareciera ser que **para el gobierno de Mauricio Macri la inseguridad es algo real, pero las causas de las que hablan los vecinos son sólo una sensación.**

¹⁹ EXPTE: EXP 33293 ("DOVAL AMALIA MONICA CONTRA GCBA SOBRE AMPARO (ART. 14 CCABA)"), Resuelto en la Ciudad de Buenos Aires, el día 3 de febrero de 2011.

²⁰ Este argumento no se utilizó en el caso de la extensión de la prórroga de la Ley N° 1333 de Emergencia Ambiental y de Infraestructura del Barrio Ramón Carrillo que fue prorrogada por la Ley N° 3277 varias semanas después de que hubiese perdido vigencia su anterior prórroga (Ley N° 2821).

²¹ http://www.clarin.com/capital_federal/Macri-inmigracion-descontrolada-acusaciones-xenofobo_0_387561330.html

²² http://www.larazon.com.ar/ciudad/Incidentes-Borda-Vidal-desalojo-Policia_0_454200209.html

El Gobierno político de la seguridad, desafío del progresismo político

Las estadísticas dicen que las muertes por accidentes de tránsito son mayores a las del delito doloso, pero eso no significa que sean los que generen más temor. Lo mismo sucede con los crímenes de corrupción de "cuello blanco". Esto ocurre porque *"la cultura de la seguridad define que riesgos son tolerables y cuales no"* (Kessler; 2008:113). Así se van construyendo mecanismos de legitimación de todo tipo de defensa para hacer frente a un "otro" amenazante, que es delineado para saber hacia dónde dirigir el reclamo.

Los delitos son fenómenos sociales diversos y complejos que resultan de un conjunto convergente de factores sociales, económicos, culturales y/o políticos. Por lo tanto, la definición conceptual del delito y la interpretación de un acto como tal implica la gestión de una determinada conflictividad social que involucra directa o indirectamente a todos los poderes del Estado y a diversos actores sociales (Saín; 2010).

Hoy en día en la Legislatura Porteña hay diversas propuestas sobre el tema seguridad pero pocas que apunten específicamente a regular las políticas públicas a largo plazo.

Con colaboración del Instituto Latinoamericano de Seguridad Democrática (ILSED) he elaborado un proyecto que presentó el Diputado Julio Raffo, Jefe del Bloque de Proyecto Sur, para para modificar y actualizar el Consejo de Seguridad de la Ciudad de Buenos Aires²³ con el objetivo de apuntar a cambiar la Cultura de la inseguridad²⁴ fortaleciendo el gobierno político de las fuerzas de seguridad.

El ejercicio del gobierno político de la seguridad implica principalmente (Saín; 2010):

- La elaboración del cuadro de situación acerca de los conflictos y los delitos.
- El diseño y conformación de las instituciones policiales en cuanto a su estructura de personal, operacional e infraestructural.
- Las modalidades de intervención preventiva o conjurativa sobre los conflictos y los delitos así como los medios y dispositivos utilizados para ello.
- La evaluación de los resultados.
- El vínculo con otros actores institucionales y sociales.

²³ El Consejo de Seguridad y Prevención del Delito es un órgano honorario de rango constitucional (previsto en el artículo 35 de la Constitución local) que tiene por función la consulta y asesoramiento permanentes del Poder Ejecutivo de la Ciudad.

²⁴ Según Kessler (2008), la *"Cultura de la Inseguridad"* prioriza ciertos delitos por sobre otros. Define los límites de tolerancia a los riesgos de victimización. Acepta ciertas realidades como naturales. Promueve comportamientos para controlar el sentimiento de inseguridad Implica cierta narrativa local explicativa del fenómeno en torno a sus causas y soluciones. Y se articula con determinadas demandas políticas.

Por estar actualmente enmarcado en el diseño, conformación y desarrollo de una nueva fuerza policial, este gobierno de la seguridad no sólo requiere de nuevas estrategias policiales sino también de un nuevo enfoque institucional y una adecuada estructura orgánico-funcional que hoy no tiene.

Este proyecto pretende poner a los tres poderes del estado a trabajar de conjunto, en articulación con la sociedad civil, para fortalecer y controlar las políticas de seguridad pensando en el corto, mediano y largo plazo. Busca un espacio institucional para enfrentar la inseguridad a través de la prevención primaria y secundaria, fortaleciendo la capacidad de gestión política de la seguridad evitando que se confunda seguridad con policiación, que la policía se gobierne a sí misma, y que los medios de comunicación con su interesado comercio de información sean los principales diagnosticadores de la situación de inseguridad.

El Consejo deberá elaborar y analizar las estadísticas oficiales, las encuestas de victimización, y el discurso de los medios de comunicación para ver si el crecimiento del delito que suelen transmitir tiene correspondencia con los índices de delito.

Deberá establecer una política comunicacional frente a la sociedad constituyéndose como un espacio de referencia en la materia, mediante la obligación de publicar informes de actividad y diagnósticos del sistema de seguridad pública en su propio sitio web.

Gabriel Kessler agrega otro elemento que se ha presentado eficaz para disminuir la inseguridad subjetiva: *"la articulación de programas de seguridad con otros de contenido social, de contención, recreación y formación"* (2008:133).

Por eso este proyecto de Ley busca también incorporar a un alto representante del Ministerio de Desarrollo Social que facilite integrar y agilizar la planificación y seguimiento de los programas que colaboren a solucionar los problemas sociales estructurales.

La participación ciudadana en tema seguridad implica ciertos riesgos que involucran el fomento de prejuicios en sectores medios hacia un otro temido e incluso la posibilidad de "justicieros privados". Combinar programas de seguridad con otros de contención social, instaurando diálogos entre sectores sociales diferentes para que puedan encontrarse "temerosos" y "temidos", sin duda es riesgoso, pero empezar por lograr algunos casos testigos exitosos puede servir para demostrar que el deterioro de los vínculos sociales no es indetenible, sino más bien reversible.

Cada Policía es el reflejo de la sociedad y de los sistemas políticos en los que se constituye y funciona como tal. En el caso del PRO, incrementa el temor y la desconfianza en su fuerza de seguridad mientras ejerce una activa política de desinversión social. Mientras tanto ha minimizado el Consejo de Seguridad y prevención del Delito y sigue retrasando la implementación de los Foros de Seguridad Pública para la participación vecinal, entre otras cosas.

Si bien la iniciativa del Consejo implicaría que, de reactivarse, sería compuesto por una mayoría oficialista, también significaría abrir las puertas a minorías políticas que hoy se encuentran excluidas de casi todo espacio institucional relacionado al tema. Se abrirían, por mandato de la constitución y de la Ley, nuevos mecanismos de transparencia y control sobre las instituciones que podrían ayudar a prevenir muchos problemas así como ir consolidando un espacio institucional propicio a la

referencia social que podría ser alguna vez, de acuerdo al designio del voto popular, dirigido por fuerzas políticas progresistas.

La construcción de un sólido e integral sistema de seguridad pública requiere de una amplia capacidad de gobernanza. Y esto debe implicar mayor espacio para los representantes del pueblo a partir de su legitimidad democrática obtenida como mecanismo de control horizontal entre poderes, pero también para la sociedad civil organizada, como mecanismo de control vertical de abajo hacia arriba.

Todos los avances en esta materia exigen una larga maduración hacia el establecimiento de un diálogo político amplio, una articulación institucional para sustentar la resolución de los problemas, y hacia la construcción de un cierto poder de presión social desde los sectores progresistas, que pueda canalizar el descontento popular para cambiar la cultura de la inseguridad y la correlación de fuerzas que hoy fortalece al crimen organizado.

Bibliografía

Agustín Jorge, "Transferencia de competencias en delitos penales a la justicia de la Ciudad Autónoma de Buenos Aires" [en línea]. Unidos por la Justicia, enero 2004. [consulta: 07 de mayo de 2013]

<http://www.unidosjusticia.org.ar/archivo/JORGE_Transferencia_delitos_CABA.pdf>

Comisión Interamericana de Derechos Humanos (2009). *Informe sobre seguridad ciudadana y derechos humanos* [en línea]. [consulta: 07 de mayo de 2013]

<<http://www.cidh.org>>

Kessler Gabriel (2008). "Inseguridad subjetiva: nuevo campo de investigación y de políticas públicas" en Álvarez, Alejandro. *Estado, Democracia y Seguridad Ciudadana. Aportes para el debate* [en línea]. Buenos Aires: PNUD. [consulta: 07 de mayo de 2013]

<http://www.undp.org.ar/docs/Libros_y_Publicaciones/Estado_democracia.pdf>

Ministerio de Justicia y Seguridad (2012). *Encuesta de Victimización, Percepción de Seguridad y Evaluación de Desempeño de las Fuerzas Policiales de la Ciudad de Buenos Aires*. Buenos Aires: Comunicación Editorial Gráfica Argentina SA.

Ministerio de Hacienda de la Ciudad Autónoma de Buenos Aires. *Cuentas de Inversión de la Ciudad de Buenos Aires* [en línea]. [consulta: 07 de mayo de 2013]

<http://www.buenosaires.gob.ar/areas/hacienda/contaduria/contable/cuentas_inversion.php?menu_id=23068>

Olaeta, Hernán *Estadísticas criminales y sistemas de información*, Instituto Latinoamericano de Seguridad Democrática [en línea]. [consulta: 07 de mayo de 2013]

<http://xa.yimg.com/kq/groups/21897551/1764826222/name/Estadisticas_Criminal_es_IIsed++Y+SISTEMAS+DE+INFORMACION+++DOC.pdf>

Saín, Marcelo Fabián (2010). *La reforma Policial en América Latina. Una mlrada Crítica desde el Progresismo*. Buenos Aires: Prometeo.

Zaffaroni, Eugenio Raúl (2011). *La cuestión Criminal*. Buenos Aires: Planeta.