





SOCIALES  
en DEBATE 03

SEGURIDAD  
DEMOCRÁTICA

**UBA Sociales**  
PUBLICACIONES

Seguridad democrática / Horacio Verbitsky ... [et.al.]. - 1a ed. - Buenos Aires : Universidad de Buenos Aires, 2012.

83 p. ; 20x20 cm. - (Sociales en debate; 3)

ISBN 978-950-29-1392-6

1. Políticas Públicas. 2. Seguridad. I. Horacio Verbitsky  
CDD 363.1

Material elaborado por la Secretaría de Proyección Institucional  
Área de Intervención Pública - Área Publicaciones  
Facultad de Ciencias Sociales - UBA  
Marcelo T. de Alvear 2230 - 6 piso  
4508-3800 int.187 - public@sociales.uba.ar

Subsecretaria de Publicaciones: Natalia Romé  
Coordinación editorial: Luciana Strauss  
Coordinador Área de Intervención Pública: Matías Palacios  
Diseño y maquetación: Gabriela Brunetti

Queda hecho el depósito que marca la Ley 11.723

## SUMARIO

---

Presentación	01
<b>Conferencia</b>	
<b>La seguridad democrática</b>	05
Horacio Verbitsky	07
Eugenio Raúl Zaffaroni	17
<b>Voces del problema</b>	
01. Definiciones en torno a la seguridad	35
02. Un mapa del problema	43
03. Propuestas	53
<b>Indicadores de violencia y delitos en Argentina</b>	63



SOCIALES  
en DEBATE 03

## Presentación

---

03  
SEGURIDAD DEMOCRÁTICA



## Presentación

---

Nadie duda, en la actualidad, de la contundencia social y política de esa problemática delicada llamada “inseguridad”. No resulta tan claro, sin embargo, el recorrido a transitar para buscar formas de atención y respuesta a las distintas demandas agrupadas bajo ese término impreciso. ¿Es posible tender un puente desde la vivencia social de la inseguridad hacia una política en materia de seguridad? ¿Es posible diseñar estrategias de intervención pública que resulten eficaces y al mismo tiempo, consideren las múltiples y profundas dimensiones de un fenómeno complejo? En esta encrucijada se inscribe este tercer título de la colección *Sociales en debate*, dedicado a la problemática de la Seguridad Democrática.

Las discusiones en torno a la seguridad se han constituido, en los últimos años y aún más desde la creación del Ministerio de Seguridad a fines de 2010, en un asunto nodal para la formulación de política pública en la Argentina. De modo coincidente, fue tomando forma a fines de 2009, el Acuerdo para una Seguridad Democrática (ASD). En ambos casos, se trata de intervenir en la configuración de un modo de pensar las diversas formas de violencia y los múltiples factores que se conjugan en ellas, por fuera de los esquemas fáciles y las soluciones a corto plazo.

La complejidad de los escenarios de conflicto subraya la necesidad de abordar la cuestión con horizontes inclusivos e igualitarios que promuevan la protección de las mayorías y una mayor participación ciudadana en la toma de decisiones. En este sentido, es que se trata de una *seguridad democrática* y no de una seguridad *a secas*.

Con este nuevo título de la colección *Sociales en debate*, el Área de Publicaciones de la Facultad de Ciencias Sociales de la Universidad de Buenos Aires espera contribuir en la promoción de un necesario debate público, aportando el capital intelectual de sus investigadores y generando espacios de encuentro e intercambio para la reflexión con los distintos actores involucrados en este campo.

El volumen se compone de tres secciones. En la primera, se presenta una conferencia brindada por Horacio Verbitsky y Eugenio Raúl Zaffaroni en la Facultad de Ciencias Sociales de la UBA, en la que se aborda la cuestión desde una visión crítica de las corrientes criminológicas tradicionales; la conducción política y las dificultades que se presentan en la articulación de fuerzas de seguridad nacionales y locales; la importancia de los protocolos de acción policial; la construcción mediática y la sensación de inseguridad; el rol del crimen organizado y la seguridad como problemática mundial.

En la segunda sección, denominada *Voces del problema*, docentes e investigadores de la casa dialogan con funcionarios públicos en torno a distintos ejes problemáticos que componen el campo de la seguridad en la Argentina: su definición, los aspectos polémicos y el planteo de diversas propuestas. Se incluyen aquí fragmentos parciales de las distintas intervenciones realizadas en el marco de dos encuentros realizados en la Facultad de Ciencias Sociales de la UBA: un desayuno de trabajo sobre “Gobernabilidad democrática de la seguridad” y un panel titulado “El Estado y la sociedad civil frente al problema del delito: participación comunitaria y comunicación política. Debates en el marco del acuerdo por una seguridad democrática”.

Por último, se incluye un breve artículo de los investigadores Alejandra Otamendi y Diego Fleitas que lleva de título *Indicadores de violencia y delitos en Argentina*. El mismo muestra el alcance y la evolución de la violencia y la delincuencia común en la Argentina reciente, concentrándose en la violencia física, en algunas formas de violencia de género y en delitos comunes.

*Seguridad democrática* pretende aportar a la ampliación de los espacios de debate y al proceso de diseño de políticas públicas de calidad, haciendo pie en la firme convicción de que el único camino viable y deseable en el tratamiento de temas tan delicados es el de la profundización de la democracia.

Buenos Aires, septiembre de 2012.  
Natalia Romé y Luciana Strauss.

Conferencia  
Horacio **VERBITSKY** /  
Eugenio Raúl **ZAFFARONI**

*La Seguridad*  
**DEMOCRÁTICA**



# CONFERENCIA Horacio VERBITSKY Eugenio Raúl ZAFFARONI

EN EL MARCO DE UN CONJUNTO DE ACTIVIDADES ORGANIZADAS POR LA FACULTAD DE CIENCIAS SOCIALES DE LA UBA PARA DEBATIR DIAGNÓSTICOS Y PROPUESTAS EN MATERIA DE SEGURIDAD DEMOCRÁTICA, EL PRESIDENTE DEL CENTRO DE ESTUDIOS LEGALES Y SOCIALES, HORACIO VERBITSKY, Y EL JUEZ Y MINISTRO DE LA CORTE SUPREMA DE LA NACIÓN, EUGENIO RAÚL ZAFFARONI, ABORDARON LA CUESTIÓN DESDE UNA VISIÓN CRÍTICA DE LAS CORRIENTES CRIMINOLÓGICAS TRADICIONALES; LA CONDUCCIÓN POLÍTICA Y LAS DIFICULTADES QUE SE PRESENTAN EN LA ARTICULACIÓN DE FUERZAS DE SEGURIDAD NACIONALES Y LOCALES; LA IMPORTANCIA DE LOS PROTOCOLOS DE ACCIÓN POLICIAL: LA CONSTRUCCIÓN MEDIÁTICA Y LA SENSACIÓN DE INSEGURIDAD; EL ROL DEL CRIMEN ORGANIZADO Y LA SEGURIDAD COMO PROBLEMÁTICA MUNDIAL.



# CONFERENCIA

## Horacio VERBITSKY /

Presidente del Centro de Estudios Legales y Sociales

### El Acuerdo para una Seguridad Democrática

La seguridad democrática es un tema suma actualidad en nuestro país: ha sido central durante la última década de la democracia argentina y continuará siéndolo durante la próxima.

Desde el CELS –Centro de Estudios Legales y Sociales– hemos sido convocantes del Acuerdo para una Seguridad Democrática (ASD), un conjunto de instituciones y personas, compuesto por especialistas, investigadores, centros universitarios y de estudios, que decidimos en diciembre de 2009 comenzar a trabajar la problemática de la seguridad. Justamente, porque vislumbrábamos riesgos de desbordes que resultaban nocivos y peligrosos para la convivencia democrática en la Argentina.

En la presentación realizada en la Cámara de Diputados en diciembre de 2009 se logró algo que, para ese momento de la sociedad argentina, resultó muy llamativo: había representantes de todas las fuerzas políticas significativas del país, tanto de quienes gobiernan como de quienes aspiran a gobernar y se oponen a los gobernantes, algo que en esa época era complicado. El logro fue importante, pero no por sostener un lugar común sobre el consensualismo. Precisamente pienso que está muy bien que en la política argentina se discuta y se debata, que se expresen opiniones con la mayor claridad y crudeza posible y que se enfrenten posiciones. Resultaba importante que quienes conformaban el arco democrático trataran de separarse de la coyuntura electoral que se avecinaba para así poder buscar propuestas que fueran viables y aplicables.<sup>1</sup> La preocupación descansaba en que preveíamos la posibilidad de que se generaran desbordes, a partir de los cuales ninguna de las fuerzas políticas que convocamos tenía nada para ganar, al tiempo que el conjunto de la sociedad argentina tenía mucho que perder.

1 N. del E.: El 28 de junio de 2009 se llevaron a cabo elecciones legislativas.

## La historia de la seguridad democrática en la Argentina

La problemática de la seguridad democrática recorre distintas etapas de la historia. Comienza a ganar importancia en el país en 1983, cuando al finalizar la dictadura, se producen desplazamientos en la concepción de guerra y en la forma de estigmatización. En el primer caso se pasa de la política al delito, mientras que en el segundo de las “organizaciones subversivas” a los “negritos delincuentes”. Es así como comienza a evidenciarse una tendencia al crecimiento de la demagogia e histeria punitiva.

A partir de la gran crisis de fin de siglo, se genera otro fenómeno que no tiene que ver con el delito y la manera en que lo enfrenta la sociedad, sino con las movilizaciones masivas, producto del estallido de un sistema que llega a una situación de crisis el 19 y 20 de diciembre de 2001, cuando se producen en todo el país más de treinta muertos, caídos frente a las balas policiales. Esto continúa en el 2002 con las muertes de Maximiliano Kosteki y Darío Santillán.

En 2003, a poco de asumir, el presidente Néstor Kirchner adopta algunas decisiones que modifican el abordaje frente a las protestas, que hasta entonces predominaba en el sistema político argentino. Por supuesto, ha habido muchos vaivenes, idas y vueltas. Imponer esa política no fue fácil, ya que existe una inercia política, social y de las instituciones punitivas que se resiste. Por ejemplo, para que la Policía Federal enfrentara sin armas letales las movilizaciones que se estaban produciendo en el año 2003, como la protesta por la sanción del nuevo Código de Convivencia Urbana, en la cual se quemó la puerta la legislatura porteña. En ese momento había disputas, incluso entre sectores del mismo grupo político. Mientras que el Poder Ejecutivo Nacional ordenaba que no se reprimiera la manifestación, el Poder Ejecutivo de la Ciudad de Buenos Aires reclamaba públicamente la presencia policial para reprimir. Por su parte, las instituciones de seguridad se negaban a aceptar la orden de no utilizar armas letales, al punto de que imponer esa consigna obligó al relevo del Jefe de la Policía Federal, del Secretario de Seguridad Interior y del Ministro de Justicia, Seguridad y Derechos Humanos. Esta política se aplicó durante muchos años. Se discute si una política de no criminalización tendría que abarcar a los procedimientos judiciales en el caso de que en alguna protesta social se cometan delitos (...). Aún cuando la abstención del uso de armas letales, de enfrentar el tema con una respuesta básicamente punitiva, se ha instalado razonablemente.

En aquellos primeros años del gobierno de Kirchner se implementó, desde la Secretaría General de la Presidencia, un abordaje integral de los conflictos sociales protagonizados por movimientos sociales y piqueteros. Se montó un dispositivo de intervención en el que participaba la Secretaría de Seguridad Interior, el Ministerio del Interior, de Desarrollo Social y de Trabajo. De esta forma, se conformó un espacio de análisis y diagnóstico que abrió canales de diálogo con los movimientos sociales, en los cuales

# CONFERENCIA

## Horacio VERBITSKY /

participaban también los dirigentes de los movimientos de trabajadores desocupados, piqueteros y otras organizaciones como el CELS. Se produjo una articulación entre el gobierno y estos movimientos sociales, que formó parte de una construcción política por parte del gobierno nacional.

En el último tiempo estamos asistiendo a un fenómeno distinto y alarmante. Ya se pueden contabilizar diecisiete muertos en episodios de represión, algunos ocurrieron en protestas sociales, otros son casos de abusos policiales.

### La conducción política de la seguridad

¿A qué le llamamos seguridad? ¿Es un dispositivo bélico manejado por fuerzas de seguridad con criterios militares de aniquilar un enemigo, como fue históricamente y está dejando de ser? ¿O nos estamos refiriendo a reducir niveles de violencia en la sociedad y disminuir la cantidad de víctimas letales, en episodios que podrían manejarse de otra manera? Nos referimos a esto último. Hay un choque de concepciones, tanto en lo que genéricamente se llama “la represión del delito”, como en el control de la protesta social. Ambos son temas distintos pero vinculados, entre otros motivos, por la tendencia del sistema político a delegar el manejo de estas cuestiones en las fuerzas de seguridad, sin ejercer la conducción y el control político de las mismas.

Nuestro planteo es que tiene que haber una conducción política de la seguridad, tanto para un tipo de problemática como para la otra. Es evidente que ahora hay un clima, una cultura de época, una legislación y una cultura institucional, que se aplican para los dos fenómenos. Si bien resulta importante diferenciar ambas cuestiones, también tiene que existir un abordaje más integral, que sea aplicable a ambos casos, aun con sus diferencias específicas.

Las diecisiete muertes que ocurrieron durante el 2010 muestran que la decisión política se había relajado en su aplicación en distintos lugares del país; lo cual se relacionaba con la especulación política de pensar que se estaba atravesando el fin del ciclo kirchnerista. Ha quedado demostrado que no está

sucedido tal cosa, pero en el momento que hicimos el Acuerdo de Seguridad Democrática esta especulación era muy fuerte, tanto que en el año 2010 todavía permeaba a sectores importantes de la sociedad. No quiere decir que esos episodios hayan sido deliberados y desestabilizadores, sino que existe un clima político que le da contexto y que favorece su producción, y que requiere una atención muy grande por parte de las autoridades políticas, para evitar que se escape de control y contamine toda la vida democrática de nuestro país.

## La articulación entre lo nacional y lo local

Buena parte de esos episodios no se producen con la participación de fuerzas federales, sino de fuerzas de seguridad locales y ahí existe un gran déficit de normativa. Nosotros tenemos un régimen federal, esto implica que las provincias tienen su propio sistema judicial, policial y que este tipo de decisiones se toman sin la intervención del Estado federal, salvo en algunos casos específicos de desbordes, que están previstos en la ley de Seguridad Interior de 1992 que, al igual que la ley de Defensa Nacional de 1988, prevee como pilar básico la separación tajante entre la defensa nacional y la seguridad interior. Ello no debe confundirse con el abordaje de la seguridad que comenzó a regir a partir de 1983 con la vuelta de la democracia, cuando entonces se intentó modificar la cultura militarizada que planteaba todo tipo de conflicto como una guerra que tenía que conducir al aniquilamiento del enemigo, sea quien fuera: podía cambiar el enemigo, pero no se modificaba esa cultura de fondo. La ley marcó esa diferencia.

Sin embargo, en la actualidad el federalismo no puede ser un argumento para que el Estado nacional no tenga ninguna participación cuando ocurren estos episodios en distintos lugares del país. Por lo menos desde 1994, tanto el valor normativo como el régimen federal de gobierno se apoyan en la Convención Americana de Derechos Humanos. Como consecuencia del artículo N° 75 de la Constitución, que le otorgó a esa Convención la misma jerarquía que el régimen federal, episodios como las muertes en el Parque Indoamericano generan responsabilidad del Estado argentino ante la comunidad internacional. Por lo tanto, el Estado nacional debe intervenir y participar más activamente en estas cuestiones.

Nuestra propuesta consiste en que el accionar de la seguridad en todo el país se regule con distintos instrumentos normativos. En este sentido, algunas políticas se pueden adoptar por medio de resoluciones ministeriales o la sanción de decretos presidenciales, mientras que otras requieren de la aprobación de leyes con intervención de los representantes del pueblo en el Congreso de la Nación. (...) Para casos muy extremos, la ley de Seguridad Interior contempla también la posibilidad para cierto tipo de intervención como la declaración del estado de sitio. Si bien existe un marco normativo válido, para estos casos, éste no se puede aplicar para los episodios que cotidianamente están ocurriendo en

# CONFERENCIA

## Horacio VERBITSKY /

distintos lugares del país, porque sería desproporcionado, pero sí puede brindar un modelo de actuación que podría replicarse en distintos lugares del país.

### Protocolos de actuación en manifestaciones públicas

El Ministerio de Seguridad se creó en diciembre de 2010 a raíz del episodio del Parque Indoamericano. Nació de una propuesta del CELS en el marco del Acuerdo para una Seguridad Democrática. Así fue como se dictó la resolución N° 210 mediante la cual se constituyó una mesa de trabajo para crear protocolos de actuación en caso de manifestaciones públicas para las cuatro fuerzas federales: Prefectura, Gendarmería, Policía Federal y Policía de Seguridad Aeroportuaria. La mesa la integran funcionarios del Ministerio y de las fuerzas, con coordinación del Área de Prevención del Ministerio.

Existe un documento anexo que contiene veintiún puntos de criterios mínimos y que ya fue discutido en el Consejo de Seguridad Interior. Los mismos son guías para la formulación de protocolos, no principios operativos. Algunos de los puntos surgieron de un proyecto que el CELS presentó en otra oportunidad. Por su parte, las fuerzas de seguridad recibieron el documento y elaboraron propuestas para volver operativos estos puntos. De la mesa de trabajo se va a crear la normativa específica para las cuatro fuerzas de seguridad, cada una va a tener un protocolo propio pero tomando como marco los veintiún puntos. De esta forma, se tomarán en consideración las características de cada una de las fuerzas: las cuestiones operativas, la cadena de mandos y los instrumentos específicos. Lo que decida la mesa tiene que tener rango de resolución ministerial. Una vez que esa mesa haya creado la normativa, la Ministra debería firmar una resolución convirtiendo eso en obligatorio para las fuerzas.

Un marco similar debería formar parte de un decreto del Poder Ejecutivo Nacional que incorpore esos lineamientos y los postule como un instrumento de mayor jerarquía. Este debería ser el paso hacia la sanción de una ley, para lo cual habría que poner en marcha un gran trabajo político, ya que las provincias muchas veces no apoyan esta iniciativa. En efecto, la Constitución re-

formada en 1994 establece un mecanismo para llegar a una nueva ley de Coparticipación Federal. Resulta que han pasado diecisiete años y las provincias no lo hacen porque no quieren ceder recursos económicos. Más allá de los veintinueve puntos, se requiere la movilización de otro tipo de recursos: se necesita de un intenso trabajo político que incorpore el debate, el conocimiento y la participación. Cuantas más personas conozcan, entiendan y participen, más fácil será ir moldeando ese tipo de respuesta.

Pues las leyes no producen milagros, ellas orientan, guían, pero después hace falta trabajo político, que se tiene que desarrollar en el seno del Consejo de Seguridad. Además, está el problema de la intervención judicial. Por ejemplo, en el caso de Jujuy una orden partió de una jueza provincial, que la adoptó y se fue de vacaciones.<sup>2</sup> Ciento veinte hectáreas estaban ocupadas por cinco mil personas y esta mujer firmó una orden para “desalojar la finca”, haciendo mención a un artículo del Código Penal. Esta acción, llevada a cabo en este tipo de conflicto no podía producir más que un desastre. Por su parte, en los sucesos del Parque Indoamericano un juez local dio una orden en los términos del Código Penal.

## La ley como marco de acción policial

Son los actores involucrados quienes resuelven las situaciones de conflicto. Personas inteligentes e ilustradas reunidas en una hermosa sala no van a decidir cómo va a actuar el gobierno, la policía y el juez de Jujuy.

Estos casos muestran que son los actores involucrados quienes resuelven las situaciones de conflicto. Personas inteligentes e ilustradas reunidas en una hermosa sala no van a decidir cómo va a actuar el gobierno, la policía y el juez de Jujuy. Pero sí es una responsabilidad del Estado nacional plantear estos mecanismos. Si hubiera una ley que regulara estas cuestiones, el juez provincial de Jujuy lo hubiera pensado tres veces antes de dictar una orden así e irse de vacacio-

---

2 N. del E.: Se trata del caso de la muerte de cuatro personas en julio de 2011 durante el violento desalojo de tierras tomadas en el ingenio azucarero Ledesma. La intervención de la Gendarmería fue dispuesta por la jueza Carolina Pérez Rojas, quien subrogaba a Jorge Samman, que se había tomado vacaciones tras firmar la orden de desalojo. Véase <http://www.pagina12.com.ar/diario/elpais/1-173832-2011-08-05.html>

## CONFERENCIA

### Horacio VERBITSKY /

nes. Para quienes queremos introducir racionalidad e impedir estos desbordes de violencia brutal, una ley en esta línea sería un instrumento importante para trabajar políticamente, lo cual implicaría limitar la autonomía policial ante órdenes contradictorias que pudieran provenir de la política y de la justicia. Esa es la otra parte del problema: el policía es el que en última instancia tiene que poner el cuerpo para enfrentar una situación. Por ejemplo, el policía que mataron en Jujuy no tenía armas, era muy joven –22 años– y recién había ingresado a la fuerza. Resulta que quienes tienen que poner el cuerpo –algunos lo ponen y los matan, otros llevan un arma y matan ellos– están tensionados por órdenes contradictorias. Es por ello que resulta una responsabilidad política otorgar un contexto o marco que encuadre la actuación de la policía. En esta línea, la ley puede ayudar a modificar los códigos disciplinarios de las distintas fuerzas de seguridad.

Fijar un piso de actuación policial a partir de un marco regulatorio presenta como ventaja que podría forzar a los gobiernos provinciales a buscar abordajes políticos para este tipo de problemas. Si existe una gran empresa propietaria de más de un centenar de miles de hectáreas que se está expandiendo en todos los rubros y produciendo biocombustibles para exportar, –lo cual, a su vez, atrae a una gran cantidad de personas que vienen a trabajar ahí porque allí se consigue un buen sueldo y empleo–, resulta claro que hay fuego metido en una caldera y que en algún momento va a estallar un conflicto de la peor manera. Por ello establecer un piso de actuación policial elevaría los costos de utilizar la fuerza en forma directa y se establecerían roles para funcionarios políticos responsables. En otras palabras, se generarían las condiciones para el enlace, la

Fijar un piso de actuación policial a partir de un marco regulatorio presenta como ventaja que podría forzar a los gobiernos provinciales a buscar abordajes políticos para este tipo de problemas.

En casos de protesta no se puede buscar una solución que implique desentenderse del problema básico que conduce al conflicto.

articulación y/o la negociación política.

La generación de este marco de acción es condición necesaria para el respeto de las personas involucradas. En un episodio reciente de desalojo donde se enfrentaron el gobierno federal y el local de la Ciudad de Buenos Aires se utilizó un protocolo elaborado por la Corte Suprema de Justicia. La Corte había delegado en un juez de Quilmes la ejecución de su sentencia sobre el saneamiento del Riachuelo. Entonces, desalojaron personas del Riachuelo que tenían reservadas unas viviendas en la Capital Federal, pero resulta que otra gente las ocupó antes de que los adjudicatarios pudieran hacerlo. Tanto el Estado nacional como el local argumentaban que no les correspondía realizar el desalojo. Finalmente, intervino la Corte y se aplicó un protocolo elaborado específicamente para tratar un caso. Sirvió para manejar la situación, aunque detectamos algunos problemas y limitaciones en la medida que ese protocolo no contemplaba la solución del problema de fondo de las personas que estaban allí. En estos casos de protesta no se puede buscar una solución que implique desentenderse del problema básico que conduce al conflicto. Por lo tanto lo que entonces se planteó fue que durante un lapso reducido el gobierno local tenía que darle dinero a esas personas para que pudieran ir a un hotel. Fue una solución transitoria que sirvió para superar ese conflicto coyunturalmente pero no constituye una solución de fondo. De todas formas, la Corte tampoco pretendía eso. Si bien no es posible convocar al Comité de Crisis y enviar la Gendarmería o a la Policía Federal cada vez que hay un conflicto en las provincias, el caso podría ser pensado como un modelo para que las que atraviesan situaciones similares adopten mecanismos que impliquen siempre la responsabilidad política. Este es un tema clave de cualquier planteo de seguridad democrática: la conducción política de la seguridad, ya sea la represión de un ilícito o el enfrentamiento de una situación de protesta social. Es la única garantía para que se apliquen criterios de racionalidad y de proporcionalidad y, entonces, que no se desborde una escalada de violencia.

# CONFERENCIA

## Horacio VERBITSKY /

### Sensación de inseguridad

Con respecto al delito existe una histeria con el tema de la seguridad. En un libro y en un seminario realizado en el Acuerdo para la Seguridad Democrática, el investigador Gabriel Kessler explica muy bien la contradicción que existe entre los bajos indicadores de criminalidad violenta que hay en la Argentina en comparación con el resto del mundo –e incluso con nuestra región– y esta sensación de inseguridad. Lo que se ve reflejado en las encuestas de victimización es un gran aumento de delitos menores como hurtos y arrebatos.

Esos dos fenómenos distintos tienden a superponerse y generar la famosa sensación de inseguridad, que se amplifica por los grandes villanos de esta historia. Los mismos instalan esa sensación, que es el humus donde arraiga la demagogia punitiva y la delegación en las agencias policiales del manejo del problema, lo cual implica el aumento de autonomía y de recursos económicos; la disminución de todo mecanismo de control –ya sea interno o externo– y la desconsideración hacia los derechos de las personas involucradas, que incluye también a miembros que integran las fuerzas de seguridad.

### El “abc” de la seguridad democrática

Entonces, para enfrentar este problema es imprescindible implementar un control político de las fuerzas de seguridad; no delegar; evitar poner en contradicción la seguridad con el respeto por los derechos; no aceptar ninguna propuesta que, a los efectos de

umentar la seguridad, incluya eliminar o desconsiderar derechos; controlar las instituciones de seguridad y aplicar una reforma. Estos puntos constituyen algunos criterios básicos, una suerte de “abc” de la seguridad democrática que desde hace casi dos años se viene presentando en distintos lugares del país, con participación de las principales fuerzas políticas. Los mismos, resultan muy importantes para fortalecer la convivencia democrática en nuestro país.

Esta es básicamente la síntesis de la propuesta; los documentos del Acuerdo para la Seguridad Democrática están disponibles en internet, en la página del CELS. También hay un documento reciente que presenta una propuesta de agenda para los candidatos presidenciales de este año<sup>3</sup>, cuyos principales ejes comprende la necesidad de: acortar la distancia entre la complejidad de los discursos y los programas propuestos; reorientar las prioridades penales hacia la criminalidad compleja; ampliar los consensos sobre seguridad democrática hacia el interior de los partidos y en los niveles provinciales y locales; planificar una reforma estructural del sistema de seguridad que sea sostenible en el tiempo; atender a los riesgos de realizar un diagnóstico superficial del vínculo entre desigualdad y delito.

En cuanto a las propuestas se plantea reformar la ley de Seguridad Interior, las leyes orgánicas y de personal de instituciones de seguridad y sus normativas vinculadas; crear mecanismos de evaluación y control externo de las instituciones policiales –lo cual es muy importante para que las mismas no se comporten como corporaciones o feudos cerrados y se constituyan en fuerzas de seguridad responsables ante la sociedad–; articular medidas con el Ministerio Público Fiscal, que resulta clave para avanzar sobre la criminalidad compleja; desarrollar políticas que involucren a distintas agencias y no sólo las de seguridad; formular un sistema de información criminal que permita implementar políticas de acceso a la información basadas en un acuerdo político base viable y sostenible en el largo plazo y crear un Observatorio Nacional del Delito y la Violencia. Este punto resulta central ya que sin información de calidad es imposible abordar estos temas. Además de la falta de buena información, la disponible ha sido sustraída del conocimiento público y se suministra en forma errática.

Soy optimista. Si bien estamos en un momento complejo, donde se presentan desbordes, me parece que existe una capacidad de reacción en la sociedad, en el sistema político, hay un gobierno sensible a estas problemáticas. Quizá en el último año el gobierno se haya distraído un poco con el tema de la seguridad. Precisamente el año electoral se presenta como complejo frente a estas cuestiones; por ejemplo, se entabla una competencia por definir quién carga con el muerto. Es patético, pero a su vez es un dato de la realidad. De todas formas, creo que hay motivos para ser optimistas: el mismo hecho de adquirir conciencia y reclamar, de estar desarrollando propuestas y que, del otro lado, exista un Ministerio de Seguridad Nacional, sensible a estas problemáticas y que participe en elaboración de los protocolos.

---

3N. del E.: se refiere a las elecciones presidenciales de octubre de 2011.

## CONFERENCIA

# Eugenio Raúl ZAFFARONI

Juez y ministro de la Corte Suprema  
 de la Nación

## Las influencias de la criminología de Alcorta

En rigor, cuando se habla de delito se mira a Figueroa Alcorta.<sup>4</sup> Debo confesar que, por más que haya ganado el Premio Estocolmo me siento un francotirador de la criminología. Empecé a formarme con la criminología del rincón de la Facultad de Derecho, era teológica, residuo de la positivista, y respondía a la mirada de médicos que patologizaban todo. Afortunadamente comencé a leer y descubrir otras visiones. Fue entonces que me abrí al campo de la criminología sociológica. La vieja tradición europea nos hizo daño. No sucedió antes porque se consideraba la criminología como tangencial y coyuntural. Hoy es claro que de tangencial no tiene nada, es un problema central de la política y de la estructuración de nuestras sociedades.

Horacio [Verbitsky] está optimista, pero lo que él dice responde a una lógica muy localista. La discusión de la cuestión de la seguridad hoy es un tema central en la política mundial. Como tal, por supuesto, los que hacemos criminología académica no somos grandes visionarios: no tenemos la verdad, ni somos iluminados –mucho menos si repasamos las barbaridades de la criminología académica en el curso de su historia. Pero si no somos nosotros los que iluminamos la realidad, los que nos acercamos a ella pero con mucha cautela porque nos damos cuenta de los descaminos que

La discusión de la cuestión de la seguridad hoy es un tema central en la política mundial.

4 N. del E.: hace alusión a la Facultad de Derecho de la UBA.

La criminología mediática es la que experimenta el ser humano cotidianamente cuando no tiene contacto con la realidad. La misma se va formando a través de una información recortada

han tomado nuestros predecesores: ¿cuál es la realidad del delito, de la criminalidad y de los riesgos que se viven cotidianamente? No es la realidad que construyen los medios, es la realidad de la construcción social, tal como lo plantean Berger y Luckman<sup>5</sup>.

## Criminología mediática y pánico moral

La criminología mediática es la que experimenta el ser humano cotidianamente cuando no tiene contacto con la realidad. La misma se va formando a través de una información recortada. Es como ver pedazos de película sin principio ni final: nos cortan una parte, aparece la imagen en la caja idiota y a través de ella creemos que estamos en contacto directo con la realidad. Además de que no se contextualizan los hechos, se realiza un recorte que no es inocente. Es así como se va generando lo que Stanley Cohen<sup>6</sup> llama “el pánico moral”, la instalación de un mundo paranoide. Ante este escenario uno se pregunta: ¿qué es lo que está sucediendo?

Recorramos solamente Latinoamérica. Desde México que está viviendo una masacre insólita, pasando por Centroamérica con el problema de los maras<sup>7</sup>, por Río de Janeiro donde el gobernador quiere realizar una “limpieza” para el campeonato de fútbol. Llegando al norte con cincuenta mil muertos en cuatro años. En el Cono Sur, entre Uruguay, Argentina y Chile, tenemos un índice de homicidios de cinco y medio por año. Es inferior al de Nueva York y no tan bajo como el de Canadá. Por su parte, los europeos tienen uno y medio, deberíamos reducir los homicidios a este índice.

Aquí, en la Argentina circula el mismo discurso, la misma publicidad y la misma generación de pánico. Aunque la frecuencia sea otra, el “pánico moral” es el mismo. Todo esto tiene un sentido políti-

5 N.del E.: El planteo realizado por Eugenio Raúl Zaffaroni refiere a la obra de John Berger y Thomas Luckman (1966). *La construcción social de la realidad*. Buenos Aires, Amorrortu editores.

6 N.del E.: Stanley Cohen es profesor de Sociología en la London School of Economics. El especialista en criminología fue quién acuñó el término “pánico moral”.

7 N. del E.: Los maras son pandillas juveniles.

## CONFERENCIA

# Eugenio Raúl ZAFFARONI

co. ¿Cuál es? Los políticos están presos de la fabricación de la realidad por parte de los medios porque responden al discurso vindicativo, ya sea por oportunismo o por miedo. Y no importa el color político, pueden ser de izquierda y europeos. Por ejemplo, el Partido Socialista Italiano ha implementado una política legislativa mucho más represiva que la Democracia Cristiana; lo mismo en Inglaterra el Partido Laborista inglés con respecto al Partido Conservador. Cuando fuimos hace dos años a Inglaterra a investigar la legislación antiterrorista de Tony Blair, los viejos jueces conservadores de peluca nos decían: estas son locuras de Tony Blair, con el terrorismo nosotros nos arreglábamos con la vieja legislación. No es una cuestión de color político: hay una creación de realidad mediática que genera un nuevo autoritarismo, muy diferente a aquel del período de entreguerras. Si antes era el poder estatal el que manejaba la cuestión mediática, ahora es al revés.

Hasta hace unos treinta años Estados Unidos tenía un sistema penal distinto: la pena de muerte estaba por desaparecer, tenía un índice de prisionización inferior a la media mundial y existía la *probation*.<sup>8</sup> Desde el derecho comparado observábamos con interés estas cuestiones. Hasta que de pronto se multiplica la cantidad de presos en el sistema penal. El hecho es que en la actualidad el país presenta el índice de prisionización más alto del mundo, superó a Rusia que tradicionalmente ocupaba el primer lugar. Estados Uni-

Estados Unidos invierte doscientos mil millones de dólares al año en alimentar el aparato punitivo, lo cual supera a nuestra deuda externa.

8 N. del E.: Probation o probación refiere a la suspensión del juicio a prueba. Se utiliza fundamentalmente como estrategia de reinserción y resocialización de los presos.

El modelo de Estado excluyente requiere construir y señalar como únicos enemigos a un grupo, haciendo de ellos chivos expiatorios. Ello ocurre por ejemplo con los negros o latinos.

dos invierte doscientos mil millones de dólares al año en alimentar el aparato punitivo, lo cual supera a nuestra deuda externa. Han sobrepasado los dos millones de presos hace tiempo, de los cuales el cincuenta por ciento son afroamericanos. Además, en el segmento de la población negra de entre veinte y treinta años una persona de cada tres está presa.

No tengo un brote antinorteamericano, hay que reconocer que el país presenta aspectos positivos, entre otros, sus académicos. En este marco, los criminólogos ensayan explicaciones: me parece que la más interesante es la de Jonathan Simon, profesor de la Universidad de California (...). Su interpretación es muy clara y perfectamente luminosa. El académico plantea que existe una lucha entre tipos de Estado: específicamente entre el modelo providente e inclusivo –como el de Franklin Delano Roosevelt–, y el Estado gendarme y excluyente –como el de Reagan-Bush. Aquí está la clave del asunto. Se trata de pensar si concebimos un Estado que promueva un sistema inclusivo, aun con todos sus defectos, problemas, posibles fracasos y tropiezos, o bien un Estado cuya única función sea mantener bajo control a los excluidos.

Naturalmente el modelo excluyente requiere construir y señalar como únicos enemigos a un grupo, haciendo de ellos chivos expiatorios. Ello ocurre por ejemplo con los negros o latinos. Un razonamiento desde esta lógica lleva a plantear que a estos grupos hay que mantenerlos encerrados porque impiden dormir con la puerta y ventana abierta, perturban las vacaciones, no permiten dejar la casa sola o amenazan a los niños. Entonces, ¿qué hacer? Encerrarlos y terminar así con el problema. Y si no se puede, hay que matarlos y se acabó. Así se construye a un grupo como peligroso y fuente de todos los males.

Todo esto se incorpora a la psiquis en una etapa muy temprana, a través de la comunicación de ficción y del entretenimiento. Si se analizan las series policiales se puede ver que el relato de las mismas está construido de la siguiente manera: el personaje central es un psicópata que no tiene miedo –característica psicopática–, es hiperactivo y tiene una hiposensibilidad al dolor –le pegan patadas

# CONFERENCIA

## Eugenio Raúl ZAFFARONI

y la persona se levanta y sigue. Además es hiposexual: termina con una muchacha, que es estúpida porque se cae en el momento menos preciso y prudente, con lo cual la mujer siempre es la idiota que está ahí y necesita del macho. Como la caja idiotizante cumple la función de la *baby-sitter*, desde temprano el nene se sienta delante de la tele y va viendo esta historia hasta que crece, se le desarrollan las neuronas y luego la misma se incorpora a su estructura de pensamiento.

Además del enemigo, esta estructura del relato contiene un grupo encubridor, que también está presente en todas las series. Se trata del personaje burócrata que intenta frenar al muchacho, pero éste lo pasa por encima, viola la norma y por eso salva a la chica estúpida. Es el juez, el encubridor, es el aliado, el estúpido que obstaculiza.

¿Por qué avanza en Estados Unidos el Ministerio Público? Porque los ministerios públicos allí son electos por voto directo y pasan de ser funcionarios del Ministerio Público a gobernadores.

En el actual modelo de Estado cambia la figura del ciudadano medio. Mientras que para el Estado de bienestar el ciudadano medio es el trabajador, en el Estado gendarme es la víctima, pero no cualquier víctima, sino la que se puede mostrar y causar empatía. Incluso, en algunos casos, la víctima se convierte en lo que hoy en criminología se llama la víctima-héroe, aquella que genera tal empatía que puede decir lo que los comunicadores sociales no se animan. La cuestión es que a la víctima no se le puede contestar, porque hacerlo sería muy cruel. Hasta que en algún momento la víc-

Mientras que para el Estado de bienestar el ciudadano medio es el trabajador, en el Estado gendarme es la víctima, pero no cualquier víctima, sino la que se puede mostrar y causar empatía.

tima ya no sirve más, pero como se le sigue acumulando culpa en la imposibilidad de elaborar el duelo, cada vez dice más barbaridades, algunas ya son disfuncionales. Entonces se la tira y se busca otra que más o menos responda a lo mismo. Este es el triste mecanismo.

## El delito: ¿construcción mediática o realidad?

Hay un criterio en criminología, me lo enseñó mi abuelita Rosa que era mucho más inteligente que la de Bernardo Neustadt. Ella siempre me dijo: mirá que la realidad en este caso son los muertos.

Si la creación de la realidad es mediática: ¿cómo hago pie en la realidad? ¿Será cierto como plantea Jean Baudrillard que se ha defondado todo y la realidad se esfuma? No es cierto. Hay un criterio en criminología, me lo enseñó mi abuelita Rosa que era mucho más inteligente que la de Bernardo Neustadt. Ella siempre me dijo: mirá que la realidad en este caso son los muertos. Y efectivamente es así: la única verdad es la realidad y en criminología la única realidad son los muertos, los muertos anticipados. Cuando se revisa el siglo XX, se puede ver que los Estados, fuera de toda hipótesis bélica, mataron tres veces más que las guerras a víctimas indefensas. Es decir superaron con holgura a la totalidad de homicidas por iniciativa privada. Los cálculos varían según los autores, pero los números oscilan entre cien y ciento ochenta millones de muertos, en función de si se incluyen o no a quienes murieron de hambre. Esto significa que de que cada cincuenta habitantes que caminaron sobre la superficie del planeta, los Estados echaron al menos a uno.

Pero entonces surgen las siguientes preguntas: ¿quiénes mataron? ¿Fueron policías? ¿Cómo lo hicieron? La Gestapo era policía, al igual que la KGB. Pero también hubo militares que fueron degradados a función policial y actuaron de forma represiva, y no en función bélica. Por ejemplo, ¿qué fue la "Doctrina de Seguridad Nacional"? Constituyó una técnica de control territorial importada de la vieja ideología colonialista francesa de Argelia e Indochina, que consistió en una ocupación policial del territorio nacional.

La vieja criminología académica se ocupó de todos los delitos menos del genocidio. El más grave de los crímenes no hizo mella en la terminología académica. Pero hay que tener cuidado, porque

## CONFERENCIA

### Eugenio Raúl ZAFFARONI

este poder represivo y punitivo cuando se desborda se convierte en poder masacrador y asesino: el peor enemigo.

¿Y cómo se contiene el desborde? ¿Con la “tolerancia cero”? La “tolerancia cero” es el lema de un demagogo neoyorkino que hoy cobra medio millón de dólares a los tontos empresarios mexicanos para dar una conferencia y lleva su propia policía para protección. La delincuencia en Nueva York bajó, pero es importante tener que cuenta que con pleno empleo y la implementación de una limpieza de la policía e inversión en equipos puede reducirse fácilmente.

Aún con todas estas ventajas, Nueva York presenta un índice de ocho homicidios cada cien mil, mientras que en la Argentina es de cinco y medio, un veinticinco por ciento menos. Si miramos las estadísticas de los ciento cuarenta y ocho países que están en Naciones Unidas, podemos ver una relación inversa entre el ingreso per cápita y el índice de homicidios. La excepción es Estados Unidos, que tiene un alto ingreso per cápita y no logra bajar mucho el índice de homicidios. Y si tiene dos millones y medio de presos está reproduciendo dos millones y medio de criminales.

Frente al hecho concreto de la violencia criminal y la muerte: ¿qué hacer? Lo primero es estudiar, saber qué pasa. Estoy haciendo con dos colaboradores un relevamiento de las causas por homicidio en la Ciudad de Buenos Aires durante el año pasado. Realizamos veinte preguntas en cada causa. Utilizamos una metodología muy simple. El cuestionario contiene veinte preguntas acerca de la víctima, el victimario, el lugar, la circunstancia, la edad, la nacionalidad y el domicilio, entre otras. Es un universo chico, son doscientos y

Nueva York presenta un índice de ocho homicidios cada cien mil, mientras que en la Argentina es de cinco y medio, un veinticinco por ciento menos.

Después de veintitantos años de gobierno constitucional en la Argentina no se ha replanteado el modelo de fuerza policial deseable para una democracia.

Resulta central investigar qué pasa, establecer dónde está la violencia y cuál es su principal característica. Es la tarea a desarrollar desde la universidad.

tantos muertos, se lo puede abarcar en su totalidad, no hace falta un muestreo. Estoy intentando con colaboración de colegas de los tribunales superiores provinciales ampliar la investigación a cinco provincias. Aunque suena muy simple esto no lo hizo nadie. Homicidio en ocasión de robo, homicidio entre borrachos a la salida del boliche, homicidio por violencia familiar, homicidio por celos; si no se conocen estas cuestiones, cómo se va a prevenir. Es absolutamente imposible prevenir lo que no se conoce. No se sabe cuál es el perfil de la víctima ni del victimario. Tampoco se encuentra determinado el riesgo de victimización, ni cómo se utiliza el presupuesto. Por aquí hay que empezar. En segundo lugar, hay que adoptar una serie de medidas respecto de las fuerzas policiales y empezar a preguntarnos qué modelo de fuerza policial queremos. Después de veintitantos años de gobierno constitucional en la Argentina no se ha replanteado el modelo de fuerza policial deseable para una democracia.

Lamentablemente, en los primeros tiempos de la democracia se cometieron gran cantidad de ejecuciones sin proceso. Fue algo así como un envión de la dictadura. Hubo mil muertos, mil ejecuciones sin proceso entre Capital Federal y Provincia de Buenos Aires, exhibidas por la televisión –el viejo Canal 9 con José De Zer<sup>9</sup>– que las mostraba como enfrentamientos producto de la guerra contra la criminalidad. El problema más grave en esta cuestión es la autonomización de las fuerzas policiales. Precisamente, esto hay que controlarlo.

Resulta central investigar qué pasa, establecer dónde está la violencia y cuál es su principal característica. Es la tarea a desarrollar desde la universidad y, en este sentido, sí tengo una enorme admiración por los Estados Unidos, porque es lo que hacen nuestros colegas criminólogos de allá. Ciertamente es que ellos disponen de los datos y de los fondos para realizar investigaciones. En Argentina, aunque se quisiera realizar de manera gratuita, es imposible porque aquí todo es secreto, nadie quiere meter la nariz en lo que hace la agencia.

---

9N. del E.: José De Zer. Periodista. Falleció en 1997. Se le atribuye la introducción de un modo singular de cobertura en el género televisivo de noticias policiales.

# CONFERENCIA

## Eugenio Raúl ZAFFARONI

En esto si creo que tenemos que copiar a los norteamericanos.

Como actualmente en la Argentina no hay terrorismo, existe siempre un sucedáneo para la criminología mediática. Se trata de un residual que en América del Sur es el adolescente de barrio precario, llámese favela, pueblo joven o villa miseria. Es diferente al caso del terrorista, que como resulta un elemento conspirativo constituye el ideal para construir un chivo expiatorio. Pero no sucede lo mismo con el pibe de barrio marginal y es por ello que se lo utiliza cuando no hay otro mejor. Esto se nota desde el Evangelio. Cuando falta una figura antagónica meten al delincuente común. Por este motivo se promueve en todo América Latina bajar la edad de responsabilidad penal.

### Crimen organizado

Además, existe una realidad mundial que por suerte geopolíticamente no es un riesgo tan inmediato para Argentina. Se trata del “crimen organizado”. Nadie sabe muy bien qué es, constituye un pseudoconcepto puesto que su contrario es el “crimen desorganizado”. Cuando te acercás a los fenómenos porque existen, aun cuando el concepto sea falso, encontrás que existe una realidad de criminalidad de mercado. La misma consiste en la oferta de servicios ilícitos que son de muy distinta naturaleza, tales como la distribución de tóxicos; los productos falsificados –que no importa tanto si se trata de productos como los de Louis Vuitton, pero sí en caso de repuestos de aviones o medicamentos–; la trata de personas –que hay que distinguirlo del tráfico de personas o de migrantes– y el

Como actualmente en la Argentina no hay terrorismo, existe siempre un sucedáneo para la criminología mediática. Se trata de un residual que en América del Sur es el adolescente de barrio precario, llámese favela, pueblo joven o villa miseria.

La prohibición, cuando hay una demanda rígida como en el caso de los tóxicos, tiene el terrible efecto de transformar basura en oro: es la alquimia moderna.

En la actualidad existe una distribución internacional de la tarea. El tóxico no se produce al interior del territorio del principal demandante, sino que se fabrica afuera.

tráfico de armas, entre otros. La criminalidad de mercado arroja una rentabilidad muy difícil de calcular, pero los optimistas dicen que es de medio billón de dólares por año y los pesimistas que es de un billón. Obviamente se trata de una cifra macroeconómica enorme que se recicla y entra al circulante mundial. Ocurre en el hemisferio norte porque existe un organismo que se llama el GAFI, que garantiza que solamente pueda hacerse allí.<sup>10</sup> Se lava dinero en el norte, no en el sur donde los mercados son muy chicos.

¿Qué riesgos conlleva esta cuestión? En primer lugar, con respecto a los tóxicos, se nota un efecto de la distribución internacional del trabajo. Estados Unidos, es el principal consumidor de tóxicos prohibidos, fundamentalmente de cocaína. A su vez, se trata de un país con una larga experiencia prohibicionista. Un ejemplo de esta tradición fue la prohibición del alcohol, donde la producción del tóxico, la pelea por el mercado de consumo y la red de distribución tenían lugar dentro de su territorio, con el gravísimo inconveniente que permitió la creación de las mafias. A partir de este fenómeno nace periódicamente el concepto de “crimen organizado”.

En la actualidad existe una distribución internacional de la tarea. El tóxico no se produce al interior del territorio del principal demandante, sino que se fabrica afuera. A su vez, la competencia violenta por alcanzar el mercado consumidor también ocurre cruzando fronteras. Dentro del país consumidor lo único que hay es una aceitada red de distribución del tóxico que por otra parte se queda con el 70% de la renta y también con el negocio del lavado. Es decir, los muertos se quedan al sur del río Bravo y la renta al norte, obviamente que se trata de cifras astronómicas.

Para pensar la cuestión de la criminalidad de mercado quizá lo más atinado sea utilizar la teoría del espectro. El tema es así: se genera una gama de grises. En una punta hay una empresa transparente que se dedica a la fabricación de ballenitas, mientras que

---

10N.del E.: GAFI es el Grupo de Acción Financiera Internacional sobre el blanqueo de capitales. El organismo intergubernamental, creado en 1989 por el G7, se propone desarrollar y promocionar políticas para combatir el lavado de dinero y el financiamiento del terrorismo a nivel nacional e internacional.

# CONFERENCIA

## Eugenio Raúl ZAFFARONI

en la otra punta hay una empresa del secuestro. En el medio hay una amplísima gama de grises, donde las finanzas lícitas se van simbiotizando con el producto del “crimen organizado”. Si este proceso sigue avanzando, la contaminación, la simbiosis de las finanzas lícitas e ilícitas, va a llevar a una catástrofe mundial.

La prohibición, cuando hay una demanda rígida como en el caso de los tóxicos, tiene el terrible efecto de transformar basura en oro: es la alquimia moderna. Si fabrico oro, por la prohibición, cuando existe una demanda rígida y tiro el oro para abajo, para México, lo que estoy haciendo es desencadenar una fiebre del oro en una sociedad muy estratificada, con todas sus terribles consecuencias.

Al observar el mapa de la geopolítica de la droga a nivel mundial y, si consideramos que la renta se recicla y se constituye en circulante mundial, la pregunta que le hago a los economistas es la siguiente: ¿se podrá retirar la renta del circulante mundial de repente, sin causar una recesión económica y, más aún, en un momento de aparente crisis recesiva?

No soy de los que creen que “cuanto peor, mejor”. Si vamos hacia una crisis financiera mundial el problema se va a agravar. Pero afortunadamente Argentina está todavía bastante indemne, ya que no es un país productor de tóxicos. Tampoco tiene un gran mercado consumidor. Hay que cuidarse para no convertirse en “país de paso”. Lavar dinero no está tan mal desde el punto de vista

La producción de “pánico moral” no es gratuita, sirve para avanzar en la construcción de un Estado gendarme.

económico, pero sí desde el punto de vista ético. El país se encuentra geográficamente lejos del principal consumidor y, por lo tanto, no sufre de aquello que Porfirio Díaz decía: “pobre México, tan lejos de Dios y tan cerca de los Estados Unidos”.<sup>11</sup> Esto es coyuntural, estas condiciones pueden cambiar, de modo que hay que tener en cuenta que se está navegando en un mundo de tempestades, muy complicado y lo que a primera vista parece una realidad local, es en realidad mundial. En el fondo lo que se debate es el modelo de Estado, entre uno inclusivo y social y otro gendarme. Esta es la principal discusión y por ello la producción de “pánico moral” no es gratuita, sirve para avanzar en la construcción de un Estado gendarme.

---

11 N. del E.: José de la Cruz Porfirio Díaz Mori fue un militar que ejerció el cargo de Presidente de México en nueve ocasiones (en 1876, dos veces en 1877, y en los períodos 1884-1888 / 1888-1892 / 1892-1896 / 1896-1900 / 1900-1904 y 1904-1910). La frase “pobre México, tan lejos de Dios y tan cerca de los Estados Unidos” fue pronunciada por Porfirio Díaz en una entrevista a un diario español. No obstante, la misma se le adjudica al intelectual mexicano Nemesio García Naranjo (1883-1963).

SOCIALES  
en DEBATE 03

**VOCES** *del*  
**PROBLEMA**

SEGURIDAD DEMOCRÁTICA



# VOCES *del* PROBLEMA



EN ESTA SECCIÓN DOCENTES E INVESTIGADORES DE LA FACULTAD DE CIENCIAS SOCIALES DIALOGAN CON FUNCIONARIOS PÚBLICOS EN TORNO A LOS DISTINTOS EJES DE PROBLEMAS QUE COMPONEN EL CAMPO DE LA SEGURIDAD: SU DEFINICIÓN, LAS POLÉMICAS Y DIVERSAS PROPUESTAS. EN ESTA PUBLICACIÓN SE INCLUYEN FRAGMENTOS PARCIALES DE LAS DISTINTAS INTERVENCIONES REALIZADAS EN EL MARCO DE DOS ENCUENTROS ORGANIZADOS POR LA FACULTAD DE SOCIALES DE LA UBA EN EL 2011, EN EL MARCO DE UNA INICIATIVA QUE BUSCA TENDER PUENTES ENTRE EL CAMPO ACADÉMICO Y LA COMUNIDAD EN TEMAS DE AGENDA PÚBLICA O URGENCIA SOCIAL.

EL PRIMER ENCUENTRO CONSISTIÓ EN UN DESAYUNO DE TRABAJO SOBRE “GOBERNABILIDAD DEMOCRÁTICA DE LA SEGURIDAD” EN EL CUAL PARTICIPARON MARIANO CIAFARDINI, HÉCTOR MASQUELET, ALCIRA DAROQUI, MERCEDES CALZADO Y LUIS SANJURJO.

EL SEGUNDO ENCUENTRO TUVO LA FORMA DE UN PANEL TITULADO “EL ESTADO Y LA SOCIEDAD CIVIL FRENTE AL PROBLEMA DEL DELITO: PARTICIPACIÓN COMUNITARIA Y COMUNICACIÓN POLÍTICA. DEBATES EN EL MARCO DEL ACUERDO POR UNA SEGURIDAD DEMOCRÁTICA” Y FUE ORGANIZADO POR EL PROYECTO UBACyT “COMUNICACIÓN PÚBLICA Y LEGITIMACIÓN DEL CONTROL SOCIAL. ESTUDIOS SOBRE DELITOS, INFRACCIONES, JUSTICIAS Y LEGISLACIÓN” DE LA FACULTAD DE CIENCIAS SOCIALES Y EL CENTRO CULTURAL DE LA COOPERACIÓN FLOREAL GORINI. EN ESTA OCASIÓN INTERVINIERON EN EL DEBATE MARCELA PERELMAN, ILEANA ARDUINO, MARIANO CIAFARDINI Y STELLA MARTINI.





SOCIALES  
en DEBATE 03

01.  
DEFINICIONES *en torno*  
*a la* SEGURIDAD



# 01.

Voces *del* problema  
**DEFINICIONES** *en torno*  
*a la* **SEGURIDAD**

 ¿DE QUÉ HABLAMOS CUANDO HABLAMOS DE SEGURIDAD?  
PARA PLANTEAR UN DIAGNÓSTICO SERIO SOBRE LA CUESTIÓN  
RESULTA FUNDAMENTAL DEFINIR Y DISTINGUIR CONCEPTUALMENTE  
LAS NOCIONES DE SEGURIDAD E INSEGURIDAD. HACE FALTA  
DISCERNIR ENTRE EL SENTIDO AMPLIO DEL RESTRINGIDO DE LA  
SEGURIDAD Y ENTRE LOS DELITOS COMPLEJOS Y LOS SIMPLES.



# 01.

## Voces del problema DEFINICIONES *en torno* a la **SEGURIDAD**

### Seguridad en sentido amplio y restringido

El término seguridad –o inseguridad como contratermino– puede tener distintos alcances: la seguridad humana, la seguridad en términos más amplios, que abarca prácticamente todos los aspectos de la vida y que pueden estar en mayor o menor riesgo.

(...)

El sentido restringido de la seguridad es la contrapartida de la inseguridad e involucra a los hechos que están previstos como delitos y pueden causar daño a otras personas o a sectores enteros de la población. Esto remite a la problemática que está relacionada con estos acontecimientos criminales, es decir, los distintos tipos de delitos que ocurren en la sociedad actual.

### Delitos complejos y comunes

Hay que diferenciar a los delitos complejos, generalmente cometidos desde posiciones de poder político o económico y que requieren un gran nivel de organización y recursos. Dentro de esos delitos complejos también podemos separar los que efectivamente son cometidos desde el poder político o económico, como corrupción en gran escala, evasiones impositivas, fraudes y contrabandos de los delitos de genocidio y lesa humanidad.

Intervención de Mariano Ciafardini, presidente del Instituto Latinoamericano de Seguridad y Democracia, director Nacional de Política Criminal y profesor de Criminología en la UBA.

Intervención de Mariano Ciafardini.

Cuando se habla de la seguridad o inseguridad, vinculado al tema de la criminalidad o de la cuestión delictiva, nunca tenemos que soslayar la profunda intencionalidad que tiene reducir la cuestión de la seguridad exclusivamente a la criminalidad. Esto viene sucediendo desde hace treinta años de la mano del neoliberalismo. Si uno piensa en una gobernabilidad democrática de la seguridad, hay que trabajar mucho más la articulación entre esos delitos complejos, que aparecen como cercenados de aquellos que llamamos vulgarmente los delitos callejeros, o los que producen inseguridad en forma más inmediata.

Los delitos complejos por el nivel de organización y de recursos que requieren, por ejemplo las bandas criminales, ya sea para los tráficos ilegales, delitos contra la propiedad u otro tipo, muchas veces también tienen contacto con el poder político y económico. Aquí interviene todo un universo de cuestiones, como por ejemplo el papel de los policías y la vinculación de sectores políticos con estos hechos.

Muchos de los delitos complejos que requieren organización, recursos y articulación entre los sectores políticos, agencias de seguridad y sectores empresariales –que producen una gran acumulación de capital y financian fundamentalmente actividades empresariales y políticas– son estructuras delictivas que, con efecto cascada, caen sobre los sectores más desprotegidos de la sociedad y, además, transforman a los mismos en los autores directos de muchos de estos delitos. Quiero decir, delitos tradicionales de estructuras delictivas que requieren organización, recursos y articulación entre actores: del tráfico de drogas, de armas y robos de automotor.

Hace unos cuantos años estamos presenciando la instalación de ciertos delitos. Resulta inviable pensar que los mismos se puedan ejecutar y expandirse sin la participación de los sectores políticos y de las fuerzas de seguridad, particularmente de la policía y de la participación judicial. Son el delito de trata de personas, el secuestro y el secuestro extorsivo mal llamado “secuestro express”, ya que se relaciona con el funcionamiento de una orga-

Intervención de Alcira Daroqui, coordinadora del Grupo de Estudios del Sistema Penal y Derechos Humanos del Instituto Gino Germani.

Intervención de Mariano Ciafardini.

Intervención de Alcira Daroqui.

# 01.

## DEFINICIONES *en torno* a la **SEGURIDAD**

nización. Con respecto a lo que llaman “bandas”, existe una naturalización de que las organizaciones y personas individuales actúan en delitos espontáneos en zonas liberadas.

Es casi impensable suponer que las grandes organizaciones criminales no cuentan con la participación de los sectores políticos, económicos e inclusive sectores de la banca financiera internacional que usufructúan los beneficios (...) El delito organizado tiene otra lógica de construcción y entonces debe ser abordado en forma diferente y contribuir a deslindarlo del delito común.

Los delitos comunes no cuentan con un gran nivel de organización y, en su mayoría, son delitos contra la propiedad. También incluye a delitos contra la libertad sexual, homicidios, depredaciones; hechos que también producen muchas víctimas. En algunos casos se presenta como problema el hecho de que el autor del delito sea víctima de la situación, pero su actividad produce una cantidad de acontecimientos que producen inseguridad real. Aquí se incluyen los delitos cometidos por las propias fuerzas de seguridad contra los autores de estos hechos y otras personas que ni siquiera están vinculadas a la actividad criminal.

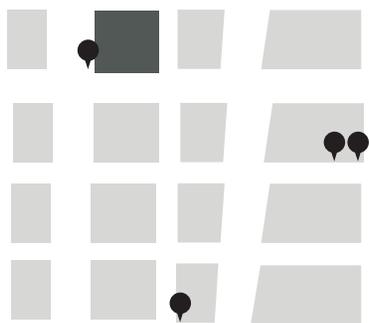
A veces se restringe el término inseguridad al problema del delito común, sobre todo cuando se habla de los medios de comunicación o de la sensación de inseguridad. En realidad son sensaciones que se miden en la población y que reflejan los medios pero que están solamente vinculadas al imaginario del daño que puede causar el delito más simple y el de menos

Intervención de Héctor Masquelet, ex-secretario de Seguridad y Justicia de la Nación y director del Centro de Diagnóstico y Propuesta en Seguridad Pública de la Defensoría del Pueblo de la Ciudad de Buenos Aires.

Intervención de Mariano Ciafardini.

nivel de organización, porque es el que está más generalizado y el que tiene como víctima en forma muy directa a la población. Los otros delitos, cometidos desde el poder, perjudican tremendamente a toda la población pero no tienen una vinculación tan evidente con la población en general.

# SOCIALES en DEBATE 03



## 02. MAPA *del* PROBLEMA



# 02.

Voces *del* problema

## MAPA *del* PROBLEMA

 EL PROBLEMA DE LA SEGURIDAD ABARCA, SEGÚN DISTINTAS VISIONES Y PERSPECTIVAS, DIVERSAS DIMENSIONES: LA RELACIÓN ENTRE DELITO Y NEOLIBERALISMO, EL VÍNCULO ENTRE DELITO Y DESIGUALDAD, LA LÓGICA DE LA EXCLUSIÓN Y DE VICTIMIZACIÓN DE LOS SECTORES MÁS VULNERABLES Y LA IMPORTANCIA DE LAS CONSTRUCCIONES DISCURSIVAS.



# 02.

Voces *del* problema

## MAPA *del* PROBLEMA

### Delito y neoliberalismo

Con la globalización aquel problema que durante la era del Estado interventor, benefactor y keynesiano resultaba secundario, como por ejemplo la violencia y el delito urbano, e incluso la delincuencia organizada, se incrementa y adquiere mayor visibilidad. De hecho acá en la Argentina, después de la hiperinflación de Alfonsín, cuando desembarca el neoliberalismo, el delito se quintuplica en una cuestión de cuatro o cinco años, en relación a las históricas tasas de todo el siglo XX. Por lo general, esto sucede en todo el mundo aunque con idas y venidas en algunos países.

Hay un problema real del delito. Cuando la derecha lo plantea no lo hace sólo desde una mera construcción discursiva, se apoya en un fenómeno real, que se desarrolla a partir de mediados de los ochenta y sobre todo en los noventa. Se trata de un aumento sustancial de la conflictividad social en materia de producción de delito y, por supuesto, de represión.

En el marco del neoliberalismo crece el delito organizado, los tráfico ilegales y todo el enmarañamiento del accionar policial, político e incluso del accionar de ciertos sectores de la sociedad. Es un proceso complejo por el cual el límite entre lo lícito y lo ilícito se vuelve borroso, donde aumentan los niveles de violencia, tanto la de la delincuencia organizada, como de aquella con bajo nivel de organización.

Intervención de Mariano  
Ciafardini.

Ya no se puede afirmar desde la izquierda que el problema del delito es un problema de sensación, exclusivamente, porque así se pierde la posibilidad de establecer un diálogo con las masas. Eso es una unilateralización epistemológica. Hay que reconocer la existencia de esta realidad, pero no en los mismos términos que la derecha, en cuanto a cuáles son sus causas y mucho menos en cuanto a cuáles son las políticas frente a esta situación: es en este aspecto que se vuelve central la cuestión de la participación comunitaria.

## Delito y desigualdad

La articulación entre ambas dimensiones [delito y desigualdad] es especialmente delicada en materia de derechos humanos. Además, tiene otro riesgo: los candidatos de diferente orientación coinciden en plantear que se necesitan políticas integrales de prevención para abordar las causas de la inseguridad.

Plantear el vínculo entre desigualdad e inseguridad, sin realizar un análisis en profundidad, habilita tanto la aplicación de programas de protección de los derechos de los sectores empobrecidos, así como intervenciones criminalizantes que cargan más violencia sobre los mismos sectores que se dice querer proteger. Esto se enmarca en los discursos de campaña: es políticamente correcto relacionar una cuestión con la otra, pero resulta crítico y fundamental detallar de qué manera se concreta esa articulación y en consecuencia, qué tipo de intervenciones son adecuadas.

## Lógica de exclusión social y privatización de la seguridad

Una cuestión que permanece oculta en el discurso es que aquellos sectores que efectivamente aportan la mayor cantidad de autores de ese llamado delito común son aquellos que después pueblan las cárceles, y no los sectores medios o altos de la escala social. Precisamente quienes sufren la ma-

Intervención de Marcela Perelman, investigadora del Centro de Estudios Legales y Sociales (CELS) y docente de la cátedra de Sociología Urbana de la UBA.

Intervención de Héctor Masquelet.

# 02.

## MAPA *del* PROBLEMA

yor cantidad de delitos, son también las víctimas.

El avance de la privatización de la seguridad en la Argentina ha hecho que la victimización en el espacio público se concentre en los sectores más humildes, que son aquellos que no acceden a las lógicas de seguridad controlada. No digo privada porque en muchos casos es pública, sólo que orientada hacia esos sectores que cuentan con mayor vigilancia.

Hay que transparentar la discusión: quiénes son las víctimas y quiénes aportan la mayor cantidad de víctimas. Esto tiene que ver con la construcción social de la inseguridad, y con la lógica de exclusión, económica pero también territorial, que permite que las cárceles constituyan lugares de profesionalización del delito.

La propia lógica de prevención y represión del delito es la que realimenta las lógicas de profesionalización. Es importante entonces ampliar la discusión. No alcanza solamente con reformar o reducir la corrupción en el Servicio Penitenciario. El problema es complejo: impera una lógica más profunda del sistema que se realimenta continuamente de los mismos sujetos que participan de los delitos y, de esta forma, los profesionaliza en un camino sin retorno. Precisamente, en cuanto al segmento joven esta cuestión se relaciona con una lógica de construcción de una identidad social. Para una gran cantidad de jóvenes el único camino para construir una identidad social es pertenecer a una organización criminal, a una banda; lo cual a su vez los somete a una lógica de exclusión. Estos son temas que tienen que entrar en la discusión, para así poder ampliar el marco del debate sobre la seguridad.

## Victimización y gestión de la excedencia

Hay que intentar no reducir el problema de la seguridad e inseguridad a un sector social, o al delito callejero cometido en el espacio público, que es el que se visualiza como más violento. El delito de trata de personas es mucho más violento que el delito callejero. Los secuestros extorsivos que requieren de cierta organización son mucho más graves. Lo mismo, el tráfico de drogas, entretelado con la constitución de bandas territoriales. Insisto, es imposible que estos delitos puedan funcionar si no hay connivencia y participación con el sector político, judicial y policial.

Hay que poner el foco en esta cuestión, si no se plantea un problema para construir un objeto que nos permita interpelar y proponer políticas públicas que no se reduzcan sólo a la cuestión policial o a las purgas. Se tendría que abordar el problema a partir de un criterio que establezca qué es lo que produce mayor acumulación de capital, en otros términos, qué es lo que domina la gestión de la excedencia ¿Por qué el sistema penal sigue siendo un actor fundamental para gestionar la excedencia y, sobre todo, para establecer qué delitos nos deben horrorizar, quiénes son los que los cometen y quiénes terminan en la última cadena punitiva, que es la cárcel?

## Delito en las cárceles

El Estado comete constantemente una brutal cantidad de delitos de todo tipo dentro de la cárcel: desde la tortura hasta el robo, la corrupción, la violación y el abuso sexual. Esto lleva a plantear un concepto más amplio de los términos seguridad e inseguridad, que se vincula con la violencia y la violación de los derechos humanos. Hoy estar preso es un factor de inseguridad para una persona que está detenida; ni hablar de la provincia de Buenos Aires donde casi el 80% de las personas se encuentran en carácter de procesadas, lo cual implica que técnicamente son inocentes.

Intervención de Alcira  
Daroqui

Intervención de Alcira  
Daroqui

# 02.

## MAPA *del* PROBLEMA

### Trata de personas

La trata de personas, por la visibilidad que caracteriza a la organización de la explotación, es el delito que precisa de mayor corrupción en forma directa. Por ejemplo, requiere realizar una oferta pública de prostitución, como poner un cartel en la calle. De lo contrario no puede funcionar. Esto implica que necesita siempre de un cierto grado de corrupción por parte del sector político, de las fuerzas de seguridad y, en coincidencia con lo que plantea Alcira Daroqui, del poder judicial que, aunque permanece más oculto socialmente, muchas veces está involucrado al mismo nivel que los otros dos poderes. En lo que no acuerdo es en considerar a las redes de trata como organizaciones de gran envergadura. Más bien, se caracterizan por ser de escala pequeña y por estar ligadas a actores territoriales concretos, así como a cuentapropistas o a pymes del delito. No es lo que ocurre con los delitos de tráfico de drogas o de armas, que requieren para funcionar de grandes organizaciones, en algunos casos de carácter internacional. El problema de la trata se relaciona con la influencia de una raíz cultural, que habilita la violencia de género y la naturalización de la explotación.

### Gestión discursiva de la inseguridad

Cuando se habla de seguridad se construye significativamente los tipos y clases de riesgos que se deben gestionar. En este sentido, sólo algunos de estos riesgos se convierten en un problema de seguridad. En el proceso de construcción significativa, social y mediática de estos riesgos aparecen una serie de nuevos actores que tienen que ver con víctimas visibles.

Intervención de Héctor Masquelet

Intervención de Mercedes Calzado, investigadora del Instituto de Investigaciones Gino Germani y docente de la Facultad de Ciencias Sociales de la UBA.

Si bien como plantea Héctor Masquelet el lugar de la victimización está claramente ligado a los sectores más vulnerables, aquellos que están siendo visibilizados no pertenecen a esta población. Justamente, quienes denuncian esta victimización son los sectores menos vulnerables. Entonces, este primer riesgo está ubicado y construido significativamente a partir de cierto sector social, zona geográfica y determinadas voces. De esta forma, se termina desplazando al otro actor victimario.

El lugar del riesgo se relaciona directamente con la manera en que discursivamente aparece la definición de la cuestión de la seguridad, a partir de actores que emergen con fuerza en estas voces mediáticas de las víctimas como reclamos “apolíticos”. En la presencia de estos discursos, se manifiesta la imposibilidad del propio Estado de gestionar y limitar los riesgos que, parecen afectar a la totalidad de la población, aún cuando están delimitados, al menos discursiva y socialmente, en un sector geográfico y social.

(...)

Uno de los puntos que hay que incorporar al debate cuando se habla de la seguridad tiene que ver con cómo gestionar el discurso en torno a esta problemática.

## Hiperinformación y desinformación mediática

Los medios generan acumulación de información. Esta hiperinformación se traduce en desinformación. Es así como se realiza una caracterización de las víctimas como buenas o malas. Por ejemplo, muchas veces se trata de mujeres abusadas, golpeadas y asesinadas que, según los medios dan lugar a la duda y la sospecha, y por lo tanto merecerían menos atención mediática. Los sectores más pobres de nuestra sociedad son, en el mal sentido, las víctimas privilegiadas del delito y la violencia. Sin embargo, los crímenes sufridos por los sectores más vulnerables son los menos cubiertos por los medios masivos, mientras que los crímenes con más visibilidad mediática son aquellos que involucran a los sectores medios.

Intervención de Stella Martini, investigadora y titular de las cátedras de “Teoría y Práctica de la Comunicación II” y “Teorías del Periodismo”.

SOCIALES  
en DEBATE 03

**03.**  
**PROPUESTAS**

SEGURIDAD DEMOCRÁTICA



# 03.

## Voces *del* problema **PROPUESTAS**

 EL PROBLEMA DE LA SEGURIDAD REQUIERE ADOPTAR UNA SERIE DE MEDIDAS U ORIENTACIONES EN MATERIA DE POLÍTICAS PÚBLICAS. ÉSTAS INVOLUCRAN LA GENERACIÓN DE CONSENSOS PARTIDARIOS, NACIONALES, PROVINCIALES Y LOCALES; LA PARTICIPACIÓN COMUNITARIA; LA CONSTRUCCIÓN DE CIUDADANÍA PERIODÍSTICA Y LA PUESTA EN MARCHA DE POLÍTICAS DE COMUNICACIÓN. A SU VEZ, EN EL MISMO PROCESO DE DISEÑO E IMPLEMENTACIÓN DE REFORMAS EN EL ÁREA DE SEGURIDAD SE PRESENTAN DIVERSOS OBSTÁCULOS.



# 03.

## Voces *del* problema PROPUESTAS

### Consensos partidarios, provinciales y locales

Los consensos respecto a la seguridad democrática no están consolidados al interior de los partidos políticos y, por lo tanto, se van diluyendo y perdiendo fuerza en los niveles provinciales y locales. Existen ciertos consensos políticos multipartidarios logrados a nivel nacional que no existen al interior de los partidos y resultan más débiles o inexistentes en los contextos provinciales y locales. De allí surge la necesidad de acciones que se orienten a fortalecer el piso de acuerdos mínimos en torno de la seguridad en democracia, especialmente para evitar que el tema resulte manipulado y/o analizado mediáticamente durante los procesos electorales por representantes de los mismos partidos que a nivel nacional logran consensos como el del Acuerdo para una Seguridad Democrática.

Intervención de Marcela Perelman

### Reducción de la brecha entre discurso y medidas políticas

En la retórica política de todo el arco electoral se reconoce que el fenómeno de la inseguridad es el resultado de procesos socioestructurales culturalmente mediados y complejos. Sin embargo, este consenso rara vez se traduce en políticas o medidas concretas. El dilema refiere entonces a la nece-

Intervención de Marcela Perelman

sidad de zanjar la brecha existente entre los discursos que reconocen la complejidad del fenómeno y los programas efectivamente planteados.

## Problemas en la implementación de reformas

Las experiencias de reforma en el campo de seguridad pública han evidenciado dos problemas que condicionaron su profundidad y su sustentabilidad: por un lado, se han presentado conflictos entre la profundidad de los cambios requeridos y los plazos de gestión, teniendo especialmente en cuenta los condicionamientos electorales y las debilidades políticas para procesar las demandas sociales frente al delito. Por otro lado, los resortes de defensa programática han probado ser muy débiles en el tiempo frente a los embates de la opinión pública y los impulsos de contrarreforma, lo cual se puede ver claramente en la provincia de Buenos Aires.

La primera cuestión tiene que ver la manera en que se articula una agenda de reformas que no quede enteramente supeditada a la agenda electoral, lo cual requiere una planificación. El asunto es cómo dosificar medidas reformistas de corto, mediano y largo plazo en un campo de intervención política que requiere desarticular históricas resistencias corporativas y que puede derivar en intentos desestabilizadores.

La segunda cuestión refiere a la necesidad de fortalecer entramados institucionales y políticos de respaldo a las reformas. En este sentido, el Acuerdo para una Seguridad Democrática (ASD) se propone sostener y acompañar el avance de iniciativas democráticas en materia de seguridad, tanto en la elaboración como en la ejecución de políticas de reforma estructural. De esta manera, colabora en resistir los embates contra-reformistas.

Intervención de Marcela  
Perelman

# 03.

## PROPUESTAS

¿Qué es el Acuerdo para una Seguridad Democrática (ASD)?

Es un espacio multisectorial que se conformó hacia finales de 2009 y que integran cerca de trescientas personas. Su objetivo principal es consolidar un espacio de debate y elaboración de propuestas para abordar el problema de la seguridad, con el fin de garantizar un tratamiento democrático de las políticas de seguridad, así como una gestión profesional y eficiente.

¿Cómo se creó el ASD?

La red de académicos del Acuerdo surgió como una propuesta de investigadores que buscaban una traducción de sus ideas y de sus hallazgos en el debate político cotidiano y, por otro lado, de la sucesión de encuentros generales y específicos en donde se fue alimentando una agenda de trabajo académico.

¿Para qué sirve el ASD?

La red académica del Acuerdo sirve para refinar banderas e hitos de la agenda de seguridad pública que, si bien de cierta forma ya han penetrado en el espectro político y en las fuerzas de seguridad, requieren un tratamiento más profundo. Se trata de pulir contenidos para abordarlos a partir de una mayor densidad conceptual.

\* Intervención de Marcela Perelman.

## Participación comunitaria

Se debe plantear la cuestión de la participación comunitaria con el sentido político de profundizar la democracia, avanzar hacia la conformación de un presupuesto participativo, empoderar a los sectores populares, fomentar y consolidar el autogobierno del barrio e iniciar un proceso de asambleísmo, no exclusivamente civil; es decir, que también esté articulado con el Estado local.

¿Cuáles son las estrategias para que se vaya construyendo un Estado de nuevo tipo, que articule con la sociedad una forma de gobierno y autogobierno, descentralización, participación y presupuesto participativo; que construya seguridad, que ayude a gobernar a la policía; que contribuya a las políticas de prevención con inclusión social, a la reforma urbana y a las cuestiones demográficas? Y que a su vez las funciones de este Estado de nuevo tiempo se enmarquen en el respeto por los derechos humanos y los marcos legales, ya sean constitucionales e internacionales. Todo esto sólo se puede hacer en la medida en que se profundiza la participación democrática a partir de la articulación con un Estado que la promueva. Es por ello que no constituye un hecho menor que al interior del Ministerio de Seguridad exista una Secretaría de Prevención del Delito que haya incluido entre sus principales lineamientos de acción la participación comunitaria.

Es muy poco probable construir ciudadanía democrática en seguridad a través de la intervención en la agenda si no existe una integración efectiva de aquellos que están fuera del resto de las políticas de Estado. Algunas experiencias concretas en materia de participación promediando la década del '90 lo demuestran: aun cuando el dispositivo esté bien pensado y se nutra de las mejores intenciones, si el resto del contexto no está orientado a generar un cogobierno y condiciones de participación reales, esto termina consolidando esquemas de participación concentrados en los sectores dominantes, que son quienes terminan definiendo la agenda en términos de exclusión y autoprotección.

Intervención de Mariano Ciafardini.

Intervención de Ileana Arduino, secretaria de Políticas de Prevención y Relaciones con la Comunidad del Ministerio de Seguridad de la Nación.

# 03.

## PROPUESTAS

Precisamente, cuando la participación comunitaria está orientada a la idea de corresponsabilidad y cogobierno abre la posibilidad de controlar a los funcionarios del ministerio y a las fuerzas de seguridad en su desempeño.

### La cultura en contextos de encierro

En el Centro Cultural de la Cooperación (CCC) se está trabajando en la conformación de una cooperativa de trabajadores culturales en contexto de encierro. Se intenta que mujeres y jóvenes puedan construir desde la cultura un horizonte diferente. A su vez, esta iniciativa plantea el desafío de cuestionar los discursos sociales respecto a lo que implica haber estado privado de libertad.

(...)

Desde la participación se está pudiendo discutir un horizonte en el cual pensar en propuestas para una gobernabilidad democrática. A partir del trabajo en el campo con las personas que viven en contexto de encierro, se realiza una apuesta en la máquina que es la cárcel; una apuesta por la educación y la cultura, así como por buscar un camino diferente.

(...)

Hace falta seguir profundizando las instancias de articulación entre el Estado y organizaciones de la sociedad civil que garanticen la participación ciudadana a través de cooperativas culturales y de trabajo.

\* Intervención de Luis Sanjurjo, coordinador de Políticas Culturales en Contextos de Encierro del Centro Cultural de la Cooperación y docente del Taller de Lectura y Pensamiento de la Unidad 31 de la cárcel federal de mujeres y de la Unidad 26 de jóvenes adultos de Marcos Paz.

## Construir ciudadanía periodística

Si bien hay que cuidarse de no cultivar la hipótesis que sostiene que los medios de comunicación manipulan a las personas, no se puede dejar de considerar que la información construye opinión a partir de la presentación de datos y de imágenes sobre el mundo. Es claro que si TN tiene rating y *La Nación* vende sus diarios, es porque hay quienes acuerdan con la visión del mundo que presentan.

Hay mucho para hacer. Desde la carrera de Comunicación y la orientación en periodismo hay que construir ciudadanía periodística y, a su vez, pensar en cómo ejercer otro periodismo<sup>1</sup>, para plantear una idea de nación que no sea excluyente y apartarse de las visiones que consideran al delito y el crimen como un lugar para trazar una frontera entre unos y otros habitantes del país.

## Hacia una política de comunicación

Hay un dilema que tiene que ver con la articulación específica entre comunicación e inseguridad o de la agenda sobre la seguridad democrática (...). Es claro que los medios son parte del problema, ya que lo amplifican y lo performan. Quizás la investigación de causas policiales fraguadas sea uno de los ejemplos más ilustrativos en los cuales se puede visualizar los riesgos para la vida y la integridad de las personas que supone el levantamiento acrítico de las versiones policiales realizado por los medios. Sin embargo, entre estos diagnósticos y la puesta en marcha de una política de comunicación hay un camino que aún falta recorrer, lo cual se presenta como un desafío fundamental en la agenda de seguridad.

Intervención de Stella Martini.

Intervención de Marcela Perelman.

---

1 N. del E.: Stella Martini se refiere a la Carrera de Ciencias de la Comunicación que se dicta en la Facultad de Ciencias Sociales de la UBA.

SOCIALES  
en DEBATE 03

INDICADORES  
*de* VIOLENCIA *y* DELITOS  
*en* ARGENTINA

SEGURIDAD DEMOCRÁTICA



# INDICADORES *de* VIOLENCIA y DELITOS *en* ARGENTINA

 A CONTINUACIÓN SE PRESENTAN INDICADORES QUE DAN CUENTA DEL ALCANCE Y DE LA EVOLUCIÓN DE LA VIOLENCIA Y DE LA DELINCUENCIA COMÚN EN LA ARGENTINA RECIENTE. EL ARTÍCULO DE ALEJANDRA OTAMENDI Y DIEGO FLEITAS SE CONCENTRA EN LA VIOLENCIA FÍSICA –TOMANDO COMO INDICADOR PRINCIPAL A LOS HOMICIDIOS DOLOSOS–, EN ALGUNAS FORMAS DE LA VIOLENCIA DE GÉNERO Y EN DELITOS COMUNES, COMO LOS ROBOS ARMADOS. NO OBSTANTE, SE PLANTEA LA NECESIDAD DE UN ENFOQUE INTEGRAL DE LA VIOLENCIA Y DE LA SEGURIDAD DEMOCRÁTICA QUE CONTEMPLA LOS DISTINTOS TIPOS DE VIOLENCIA Y DE DELITOS, COMO POR EJEMPLO LOS CORPORATIVOS.



# INDICADORES *de* VIOLENCIA y DELITOS *en* ARGENTINA

Alejandra OTAMENDI\* y Diego FLEITAS\*\*

## Principales indicadores<sup>1</sup>

El principal indicador sobre los niveles de violencia de una sociedad que se suele utilizar es el número de muertes que ocurren como consecuencia del uso intencional de la fuerza o del poder físico contra otra persona (OMS, 2003). Esto es así no sólo porque se trata del hecho más grave, sino también porque es el que cuenta con mayor nivel de registro estadístico, esto es, de “cifra blanca” (Sozzo, 2000). De acuerdo al procesamiento realizado con la base de datos de mortalidad del Ministerio de Salud de la Nación, en Argentina ocurrieron 44.819 homicidios de 1997 al 2010.<sup>2</sup> Como se observa en el siguiente gráfico, luego del pico de 2002 hubo una importante caída del número de homicidios que luego se incrementó en un 11% del 2006 al 2009. Finalmente, del 2009 al 2010 descendió un 6,5%. En este último año, conforme a los datos de Salud, la tasa es de 6,8 homicidios cada 100.000 habitantes (base: Censo 2010, INDEC).

---

\* Docente de Metodología de la Investigación en Ciencias Sociales, Facultad de Ciencias Sociales, UBA. Miembro del Instituto de Investigaciones Gino Germani. Coordinadora académica y docente del curso de posgrado Políticas Públicas de Seguridad, Facultad de Derecho, UBA. MSc en Gobernanza Global, Universidad de Oxford y Socióloga, UBA.

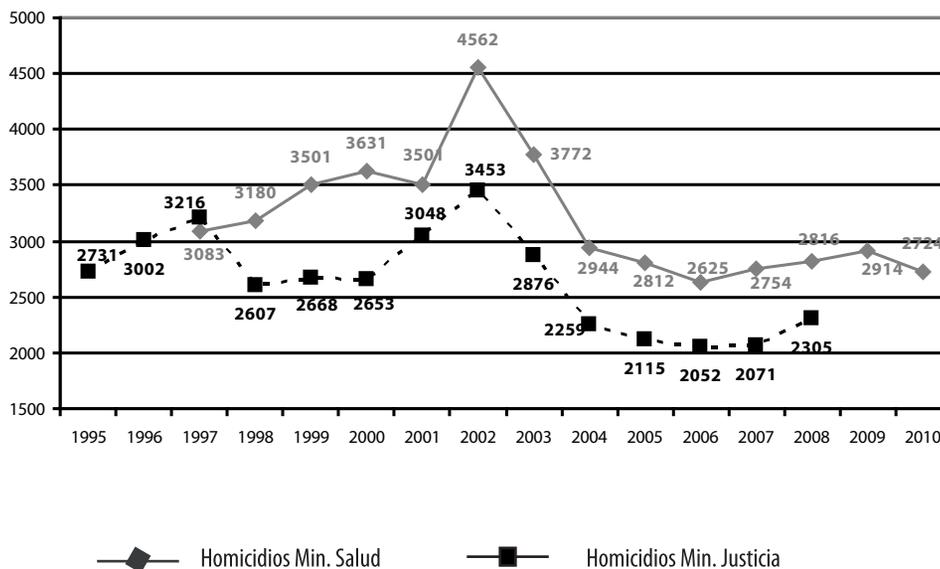
\*\* Docente del curso de posgrado Políticas Públicas de Seguridad, Facultad de Derecho, UBA. MSc en Políticas Públicas, Universidad de Oxford, Abogado y Sociólogo, UBA. Director de la Asociación para Políticas Públicas.

1 Los indicadores fueron extraídos de un trabajo más amplio que fue realizado para el PNUD –Ministerio de Seguridad de la Nación, donde no sólo se describen dichos fenómenos, sino que también se exploran posibles relaciones y explicaciones. Cabe resaltar que más allá de la relevancia del contenido de este trabajo, atento a la complejidad del tema y la mala calidad que en general caracteriza a los datos sobre seguridad, los resultados deben ser tomados con cierta cautela, en particular los del año 2010 que ya que fueron recibidos y procesados recientemente, sin suficiente verificación.

2 Se decidió utilizar como fuente principal la base de datos de causas externas de mortalidad recopiladas por el Ministerio de Salud de la Nación porque resulta más confiable que los datos de homicidios dolosos provenientes del Sistema Nacional de Información Criminal (SNIC). Esta última fuente tiende al subregistro de los casos, debido, entre varias razones, a que consideran sólo como homicidio al definido como tal en el primer parte policial, excluyendo a otros casos.

## Evolución de homicidios en Argentina (1995-2010)

(en absolutos)



Fuente: Elaboración propia a partir de la Base de datos del Ministerio de Salud y el SNIC del Ministerio de Justicia.

# INDICADORES *de* VIOLENCIA y DELITOS *en* ARGENTINA

Sin embargo, esta tendencia nacional no se reproduce de igual manera en cada distrito, ya que la dinámica de la violencia responde también a factores locales. En este sentido, cabe destacar que el mayor incremento de homicidios en el período 2006-2009 se produjo en la Ciudad de Buenos Aires: de acuerdo al SNIC fue del 29% y de acuerdo a los datos de Salud fue del 37%. Si bien la dinámica pareciera seguir en parte la evolución de los indicadores socioeconómicos, en los últimos años otros factores como el incremento del narcotráfico también estaría incidiendo, lo cual se ve reflejado en el aumento de droga incautada y de asesinatos cometidos por sicarios, entre otros datos. Un estudio reciente de la Corte Suprema de Justicia en la Capital Federal señala que el 28,1% de los homicidios dolosos están motivados por robos; el 20,6% por riñas que pueden estar vinculadas tanto a conflictos entre bandas, por ejemplo, por el control territorial y la distribución de drogas, como comunitarios, tales como peleas entre vecinos; y el 11,8% por conflictos intrafamiliares, sin contar con información para los restantes casos.

Lo anterior muestra que el fenómeno de la violencia más extrema no se limita a la llamada delincuencia común, sino que es un problema social más amplio y complejo que responde a múltiples causas. A su vez, del total de dichos homicidios, el 70% fueron cometidos con armas de fuego (promedio 1997-2009), lo cual indica que las armas de fuego no se utilizan únicamente para los homicidios en ocasión de robos, sino también para otro tipo de conflictos (Fleitas y Otamendi, 2007). Así, si bien las armas de fuego no causan por sí solas los hechos de violencia, su proliferación los agrava y en ocasiones los hace posible (Cukier, 2002).

Luego, la mayoría de las víctimas de homicidios son varones y jóvenes. En efecto, el 86% de las víctimas de homicidios son varones y el grupo etario con mayor nivel de homicidios es el de 20 a 24 años, con una tasa de 16,84 homicidios cada 100.000 habitantes de ese grupo etario, cuando el promedio total del período 1997-2009 es de 8,93. A su vez, durante los últimos años en el segmento poblacional joven se produjo el mayor incremento de homicidios que en el resto de los grupos etarios: por ejemplo en el grupo de 15 a 19 años el incremento fue del 31% entre el 2006 y el 2009, siendo el promedio general del 11%. A pesar de estos datos, los varones jóvenes no suelen ser vistos como las principales víctimas de la violencia, lo cual los invisibiliza de las políticas de seguridad.

Si bien los varones son las principales víctimas de homicidios, las mujeres sufren distintos tipos de violencia que se mantienen invisibilizadas. Por las dificultades conceptuales y metodológicas es difícil

distinguir entre la violencia contra la mujer por su condición de género de la violencia común. En efecto, los homicidios de mujeres en Argentina parecen estar vinculados a dos dinámicas distintas, por un lado el robo y violencia en las grandes urbes, y por el otro la violencia de género. En la investigación de la Corte Suprema ya citada se corroboró dicha doble dinámica de los homicidios de mujeres, ya que el 50% fueron motivados por violencia intrafamiliar y el 27% en ocasión de robo, en la Ciudad de Buenos Aires en el año 2010.

Hay provincias, en particular del norte argentino, que presentan bajas tasas generales de homicidios, pero una alta proporción de homicidios de mujeres, lo cual de acuerdo a la bibliografía especializada puede ser un indicador de alta proporción de femicidios (UNODC, 2011). Por ejemplo, en Jujuy, el 31% del total de homicidios corresponden a homicidios de mujeres (2007-2009). Además, estas provincias tienen altas tasas de violaciones y bajos niveles de robo y de uso de armas de fuego, por lo que se puede suponer que gran parte de los homicidios de mujeres se trataría de femicidios. A su vez, las mujeres adolescentes parecieran conformar un grupo particularmente vulnerable. En efecto, las mujeres de 15 a 19 años son el principal grupo etario de riesgo de homicidios (Fleitas y Otamendi, 2012b).

En cuanto a los robos en general, se observa una caída importante desde el 2002 hasta el año 2005/2006, para luego repuntar al menos hasta el año 2009. Por ejemplo, a partir de la Encuesta Nacional de Factores de Riesgo (ENFR), el nivel de victimización de robo armado pasó del 5,6% al 7,6%, del 2005 al 2009 en Argentina, siendo dicho incremento más notorio en la Ciudad de Buenos Aires (del 4,9% al 11,4%). A su vez, según los datos de CESVI, en el mismo período a nivel nacional, se produjo un incremento en el robo de autos del 37%, lo cual aparece fuertemente asociado a los niveles de homicidios con armas de fuego (Fleitas y Otamendi, 2012b).

En este apartado se presentó brevemente la evolución de los homicidios dolosos, su distribución etaria, por sexo y geográfica, y el medio para cometerlos. Esto permitió además introducir el problema del narcotráfico, la violencia de género y la necesidad de mejorar la forma de registrar los datos. Por último, se describió brevemente la evolución de los robos armados como un delito común que genera gran preocupación.

# INDICADORES *de* VIOLENCIA y DELITOS *en* ARGENTINA

## Bibliografía citada

- Cukier, W. (2002). "Small Arms and Light Weapons: A Public Health Approach". En *The Brown Journal of World Affairs*, IX, 1.
- Fleitas, D. y Otamendi, M.A. (2007). "Homicidios, Suicidios y Uso de las Armas de Fuego en las Provincias Argentinas". En DerGhougassian, K. (comp.) (2007). *En Las Armas y las Víctimas*. Buenos Aires, UDESA, pp. 65-88. Disponible en <http://www.app.org.ar/wp-content/uploads/2011/04/las-armas-y-las-victimas.pdf>
- Fleitas, D. y Otamendi, M. A. (2012a). "Mapa de la Violencia de Género en Argentina". Con datos actualizados del año 2010. En *Revista Pensamiento Penal*, 144, ISSN 1853-4554. Disponible en <http://www.pensamientopenal.com.ar/articulos/mapa-violencia-genero-argentina>
- Fleitas, D. y Otamendi, M. A. (2012b). *Violencia y Delito en Argentina. Descripción y Análisis de Homicidios, Suicidios, Robos, Golpes, Violencia de Género y Armas. Informe final*. Buenos Aires, PNUD-Ministerio de Seguridad de la Nación.
- OMS (2003). *Informe mundial sobre la violencia y la salud*. Washington, Organización Mundial de la Salud.
- Sozzo, M. (2000). *Pintando a Través de Números*. Fuentes Estadísticas de Conocimiento y Gobierno Democrático de la Cuestión Criminal en la Argentina. Disponible en [http://www.ilsed.org/index.php?option=com\\_docman&task=doc\\_view&gid=159&itemid=44](http://www.ilsed.org/index.php?option=com_docman&task=doc_view&gid=159&itemid=44). Acceso mayo 2012.
- UNODC (2011). *The 2011 Global Study on Homicide*. Viena, United Nations Office on Drugs and Crime (UNODC).



# SOCIALES en DEBATE 03

## Otros títulos de la colección *Sociales en debate*

Interrupción voluntaria del embarazo

La problemática habitacional en la Ciudad de Buenos Aires



## UNIVERSIDAD DE BUENOS AIRES FACULTAD DE CIENCIAS SOCIALES

Decano

Sergio Caletti

Vicedecana

Adriana Clemente

Secretaria Académica

Stella Martini

Secretaria de Gestión Institucional

Mercedes Depino

Secretaria de Proyección Institucional

Shila Vilker

Secretario de Cultura y Extensión Universitaria

Alejandro Enrique

Secretaria de Hacienda y Administración

Cristina Abraham

Secretario de Estudios Avanzados

Mario Margulis

### DIRECTORES DE CARRERA E INSTITUTOS

Ciencia Política: Luis Tonelli

Ciencias de la Comunicación: Glenn Postolski

Relaciones de Trabajo: Stella Escobar

Sociología: Alcira Daroqui

Trabajo Social: Ana Arias

Instituto de Investigaciones Gino Germani: Julián Rebón

Instituto de Estudios de América Latina y el Caribe: Mabel Thwaites Rey



