



Universidad de Buenos Aires
Facultad de Ciencias Económicas
Biblioteca "Alfredo L. Palacios"



Plan nacional de prevención del delito: ¿una nueva forma de contribuir con la seguridad ciudadana?

Arnaudo, Natalia E.

2013

Cita APA: Arnaudo, N. (2013). Plan nacional de prevención del delito:
¿una nueva forma de contribuir con la seguridad ciudadana?.

Buenos Aires : Universidad de Buenos Aires.

Facultad de Ciencias Económicas. Escuela de Estudios de Posgrado

Este documento forma parte de la colección de tesis de posgrado de la Biblioteca Central "Alfredo L. Palacios".
Su utilización debe ser acompañada por la cita bibliográfica con reconocimiento de la fuente.

Fuente: Biblioteca Digital de la Facultad de Ciencias Económicas - Universidad de Buenos Aires



Facultad de Ciencias Económicas
Universidad de Buenos Aires



MAESTRÍA EN ADMINISTRACIÓN PÚBLICA

TESIS DE MAESTRÍA:

**Plan Nacional de Prevención del Delito: ¿una nueva forma
de contribuir con la seguridad ciudadana?**

Tesista: Lic. Natalia E. Arnaudo- Promoción N° 18

DNI: 31.192.544

Directora: Dra. Raquel Sastre

-Buenos Aires, Octubre de 2013-

AGRADECIMIENTOS

En primer lugar quiero agradecerle a mi Directora Raquel Sastre por su apoyo, sus lecturas, intercambios y aportes que están reflejados en estas páginas.

A cada uno de los entrevistados de este trabajo de investigación, que aportaron los datos que me permitieron construir el objeto de estudio de esta tesis y me ayudaron a abordar y conocer la realidad del Plan Nacional de Prevención del Delito implementado en la Ciudad Autónoma de Buenos Aires.

A mis amigos y compañeros de trabajo que siempre estuvieron conmigo para apoyarme y alentarme en mi investigación. A Caitlin Andrews, que además de animarme con la tesis, me ayudo con el trabajo también.

A mi familia, que constantemente me acompaña y me aconseja en este hermoso, aunque muchas veces doloroso, proceso de crecer. Especialmente a mi mamá, Mariel, y mi papá, Mario, porque me inculcaron lo importante que es tener una educación y a reflexionar ante las situaciones que la vida me enfrenta. Porque siempre me permitieron elegir y me enseñaron que en el elegir es donde encuentro, ni más ni menos, que mi libertad y, lo feliz que es uno cuando ejerce lo que eligió para su vida con vocación.

Pero, fundamentalmente a quienes quiero dedicar y agradecer esta tesis es a mi abuela, Azucena, que sé que hubiera estado feliz de leer mi investigación como lo hizo, con su increíble vocación docente, con cada uno de los trabajos de mi carrera de grado y de esta maestría. Y a mi compañero de vida, Pablo, que incondicionalmente siempre me acompaña todos los días, me apoya y me alienta para seguir formándome y creciendo. A él muy especialmente le digo gracias y que lo amo con toda mi alma.

Gracias a todos por acompañarme en este proceso de crecimiento tan complejo pero gratificante.

ÍNDICE DE CONTENIDOS

CAPÍTULO 1: INTRODUCCIÓN	4
1.1. Acerca del tema de investigación.....	4
1.2. Pregunta de investigación, hipótesis y objetivos.....	8
1.3. Aspectos metodológicos de la investigación	9
1.4. Estructura interna del trabajo.....	11
CAPÍTULO 2: ABORDAJE TEÓRICO Y CONCEPTUAL ACERCA DE DOS ASPECTOS DE LA POLÍTICA PÚBLICA: LA PREVENCIÓN DEL DELITO Y LA PARTICIPACIÓN CIUDADANA	13
2.1. Reflexiones acerca del Estado y las políticas públicas.....	13
2.2. ¿De qué hablamos cuando hablamos de prevención del delito?	17
2.2.1. Estrategias alternativas de prevención de delito	19
2.3. Los principales ejes de debate en torno a la participación ciudadana	23
CAPÍTULO 3: EL DERROTERO DE LA POLÍTICA DE PREVENCIÓN DEL DELITO EN LA ARGENTINA Y SU ALCANCE EN LA CIUDAD AUTÓNOMA DE BUENOS AIRES ...	27
3.1. Coyuntura política, económica y social que motivó la creación del Plan Nacional de Prevención del Delito	27
3.2. El Plan Alerta del barrio Saavedra: un antecedente sobre la prevención del delito.....	33
3.3. Características y lineamientos generales del Plan Nacional de Prevención del Delito	39
CAPÍTULO 4: LAS INTERVENCIONES PREVENTIVAS EFECTUADAS EN LA CIUDAD AUTÓNOMA DE BUENOS AIRES EN EL MARCO DEL PLAN NACIONAL DE PREVENCIÓN DEL DELITO	48
4.1. Diseño y características generales del proceso de implementación del Plan Nacional de Prevención del Delito en la Ciudad Autónoma de Buenos Aires.....	48
4.2. Estrategias de prevención situacional-ambiental del delito en la Ciudad Autónoma de Buenos Aires	50
4.2.1. Asambleas Vecinales y Redes Solidarias de prevención del delito	50
4.2.2. Senderos Seguros	58
4.3. Estrategia de prevención social del delito en la Ciudad Autónoma de Buenos Aires.....	66
4.3.1. Programa Comunidades Vulnerables.....	66

4.3.1.1. La dinámica de funcionamiento entre el Programa Comunidades Vulnerables y el Programa de Empleo Comunitario.....	68
4.3.1.2. El abordaje de la población objeto del Programa Comunidades Vulnerables.....	69
4.3.1.3. Actividades realizadas dentro del Programa Comunidades Vulnerables.....	71
CAPÍTULO 5: ESQUEMAS DE COMPROMISO, COOPERACIÓN Y ARTICULACIÓN DE ACCIONES ENTRE LOS DISTINTOS ACTORES INTERVINIENTES EN EL PLAN, A NIVEL NACIONAL Y LOCAL.....	77
5.1. La interagencialidad y multiagencialidad: dos características centrales del Plan Nacional de Prevención del Delito	77
5.2. La participación ciudadana en el Plan Nacional de Prevención del Delito	78
5.3. Un juego complejo de actores.....	80
CAPÍTULO 6: PRÁCTICAS DE DIAGNÓSTICO, MONITOREO Y EVALUACIÓN DE RESULTADOS REALIZADAS EN EL MARCO DEL PLAN NACIONAL DE PREVENCIÓN DEL DELITO EN LA CIUDADA AUTÓNOMA DE BUENOS AIRES.....	91
6.1. Diagnóstico científico del estado de la seguridad urbana y mapeo de las zonas de implementación.....	91
6.2. Monitoreo interno y externo	95
6.3. Evaluación de resultados	98
CAPÍTULO 7: REFLEXIONES FINALES.....	102
7.1. Balance de la implementación del Plan Nacional de Prevención del Delito en la Ciudad Autónoma de Buenos Aires	102
7.2. Reflexionando en pos de una mejor política de prevención del delito	108
FUENTES PRIMARIAS Y SECUNDARIAS	110

CAPÍTULO 1: INTRODUCCIÓN

1.1. Acerca del tema de investigación

Aunque los términos “delito” y “crimen” sean tan antiguos como la creación del Estado mismo, la delincuencia, como fenómeno político y sociológico, es un problema de la modernidad. Según Ciafardini (2005), recién entre los siglos XV y XVII emergió como cuestión social y política en Europa, para pasar a tener en los siglos siguientes un lugar relevante y carácter de urgente en las agendas gubernamentales, especialmente desde fines del siglo XIX hasta la actualidad.

Es en el siglo XIV que se genera la crisis del sistema señorial favoreciendo la concentración de poder en los reyes, que luego daría lugar a la conformación de los Estados nacionales modernos (Anderson, 1998; Elias, 1993) y al proceso paralelo de “expropiación del conflicto” a manos del Estado, al que Michael Foucault (1984) se refirió en su obra “La verdad y las formas jurídicas”. Como bien señala Ciafardini:

Todo ello indicaría que la delincuencia como fenómeno sociopolítico y la formación del Estado moderno, con la aparición del sistema penal (ley penal, policía, jueces penales y cárceles), tienen una misma génesis histórica. El problema de la criminalidad nace, entonces, con el desarrollo económico y político del capitalismo y adquiere su status de fenómeno sociopolítico cuando el capitalismo se consolida políticamente, es decir, en el proceso en el que la clase social impulsora del nuevo sistema económico, la burguesía, destrona a la nobleza del poder político y se instituye definitivamente como clase hegemónica. No es casual que coincida con ese momento histórico el nacimiento del derecho penal y la criminología, como ámbitos del conocimiento académico y materia del discurso político, filosófico y sociológico. Justamente el papel de la teoría penal y de la criminología ha sido, desde entonces, el de tratar de explicar las causas del conflicto social subsistente dentro un sistema político y económico que había llegado prometiendo la igualdad, la libertad, la solidaridad y el bienestar general para todos, y de efectuar, a partir de esas explicaciones teóricas, las propuestas para contenerlo o superarlo (Ciafardini, 2005: 21).

En este sentido, Michael Foucault en su obra “Vigilar y Castigar” planteaba que: “el siglo XIX inventó, sin duda, las libertades: pero les dio un subsuelo profundo y sólido- la sociedad disciplinaria” (Foucault, 1989: 5). Es hacia el último período del siglo XX que, el modelo basado en el rol del Estado como principal articulador entre los distintos actores sociales, abrió paso apelando a la participación ciudadana en la definición de medidas necesarias para la garantía de los derechos y necesidades, a la vez que surgía una lógica de control (Deleuze, 1995) distinta a la del paradigma tradicional del control del delito, centrado en la idea del castigo después de que el hecho delictivo fue cometido.

El fracaso del castigo como único instrumento para prevenir el crimen conllevó a que, desde la década de 1980 en distintos países de Europa y del mundo anglosajón, comenzara a realizarse un conjunto de acciones con el fin de prevenir el delito sin recurrir al castigo legal. En este sentido, se pusieron en marcha

distintas experiencias con la intención de intervenir antes de que el hecho delictivo ocurriera y para evitar que éste sucediera, por medio de instancias diferentes al sistema penal (Crawford, 1998a; Hughes, McLaughlin y Muncie, 2002 y Sozzo, 2008). Este tipo de acciones fueron definidas como “nueva prevención” para diferenciarlas de la prevención del delito a través de la pena (Baratta, 1993; Pavarini, 1993; Sack, 1997 y Selmini, 1999). Máximo Sozzo, señala al respecto:

El campo de la prevención del delito más allá de la pena se ha ido construyendo internacionalmente, alimentado por un flujo creciente de viajes entre los diversos contextos culturales involucrados, motorizado por actores nacionales gubernamentales (por ejemplo, el *National Council for Crime Prevention* de Estados Unidos), no gubernamentales (por ejemplo, la *National Association for the Care and Resettlement Offenders* en Gran Bretaña) o híbridos (por ejemplo, *Crime Concern* en Gran Bretaña). Pero también por la actividad creciente de organizaciones gubernamentales y no gubernamentales de carácter internacional dedicadas a promover la importación cultural de este tipo de iniciativas y acciones, desde el Centro Internacional de Prevención de la Criminalidad con sede en Montreal al *United Nations Center for International Crime Prevention* con sede en Viena pasando por el *European Forum for Urban Safety* con sede en París (Sozzo, 2008: 137).

Existen, dentro del campo de la prevención del delito, diferentes formas de pensar qué es un hecho delictivo y cómo se puede prevenir, implicando, por ende, el desarrollo de distintas estrategias de prevención de delito con sus respectivas técnicas de intervención. Se destacan dentro de estas estrategias: la prevención situacional-ambiental, la prevención social y la prevención integral, siendo esta última una combinación de las anteriores. No obstante, es posible identificar ciertos criterios comunes mínimos entre las diversas estrategias preventivas, por ejemplo:

1) La importancia que se da a actores estatales y no estatales que tradicionalmente se encontraban fuera de o en una posición marginal en el territorio del control del delito- por ejemplo, en países como Francia e Italia, los gobiernos locales o, internacionalmente, el sector comercial. 2) La relevancia que se da a la coordinación y articulación entre sí de esfuerzos públicos junto con esfuerzos privados, en el marco de esquemas cooperativos -el lenguaje del *partnership* (asociación). 3) La importancia que se da a la localidad: a partir del reconocimiento de la especificidad local del fenómeno del delito y del miedo al delito se alienta la construcción de respuestas que tengan en cuenta dicha especificidad local. 4) La relevancia que tiene la producción de conocimientos científicos sobre el delito y el miedo al delito, tanto para la construcción de un diagnóstico previo al momento de la intervención como para su evaluación (Sozzo, 2008: 137).

Estas transformaciones en el área del control social del delito se encuadran dentro de un contexto más amplio caracterizado por profundas mutaciones en el tipo y modo de intervención estatal. Particularmente en el caso argentino, así como en el resto de Latinoamérica, estas transformaciones se realizan a partir de las reformas neoliberales efectuadas en la década de 1990. En este periodo se llevaron a cabo una serie de reformas estructurales en el andamiaje y las formas de intervención del Estado, basadas en la apertura comercial, la privatización de los servicios

públicos, la descentralización de financiamiento y de las políticas públicas, así como también la desregulación del mercado. A partir de las recomendaciones de los organismos de crédito internacionales se acordó el llamado Consenso de Washington como puntapié inicial de una serie de reformas presentadas como “modernizadoras del Estado”. Nuevos criterios florecieron en este escenario de cambios políticos, económicos y sociales, por ejemplo: optimización de recursos, eficiencia, eficacia, racionalidad, entre otros (García Delgado, 2000 y Castellani, 2004).

En la Argentina a mediados de la década 1990 la cuestión de la seguridad irrumpió como un tema político central capaz de poner en juego la capacidad del Estado de cumplir con algunas de las responsabilidades que le son propias: la promoción de la convivencia ciudadana, la reducción de la violencia, la prevención del delito, etcétera. La emergencia de la seguridad en la agenda pública se debió a la conjugación de múltiples causas, las cuales son complejas y aún en nuestro país se encuentran en una instancia más bien incipiente del debate académico y político. A nivel internacional, en cambio, dentro del ámbito criminológico existe cierto consenso respecto de que los hechos delictivos se encuentran vinculados a tres conjuntos de procesos interdependientes con especificidades, complejidades y escalas propias (Font, 1999):

Primero, el conjunto de procesos sociales (económicos, culturales y políticos) por los cuales se acumulan condiciones de posibilidad a resultas de las cuales ciertos sujetos quedan situados como potenciales infractores de la ley penal. Segundo, la conformación de estructuras de oportunidades delictivas que permiten que determinadas ilegalidades y formas de victimización (y no otras) sean llevadas a cabo por los potenciales infractores socialmente producidos. Y finalmente el desarrollo de la interacción existente entre esos dos fenómenos y las respuestas de las agencias supuestamente dedicadas a prevenirlos o controlarlos (Font, 1999: 1 y 2).

Trasladando a la Argentina estos desarrollos, para entender el fenómeno de la criminalidad en nuestro país, se puede observar que fueron varias las cuestiones que tuvieron una influencia significativa en los procesos de producción social de potenciales infractores y víctimas. Por un lado, el empobrecimiento de un gran sector de la sociedad, la creciente desigualdad económica y de acceso a bienes sociales (la salud, la educación, la vivienda, etcétera) y de consumo. Por otro lado, la desarticulación del tejido social, las crisis en los sistemas de participación política y un creciente individualismo como consecuencia de los cambios culturales, todos ellos profundizados en la década de 1990.

Por otro lado, la situación de inseguridad frente al delito se reflejó en la demanda social hacia las autoridades competentes en la temática. Esta demanda es producto de las necesidades insatisfechas, que muestran en la mayoría de los casos una crítica al funcionamiento de las instituciones del sistema penal, actores tradicionalmente encargados del control del delito. El progresivo deterioro de las instituciones del sistema penal implicó una desconfianza pública frente al escaso cumplimiento de sus objetivos.

Si bien en la Argentina comenzó a afianzarse desde fines de los noventa el nuevo paradigma de la seguridad centrado en la modalidad *ex-ante* (antes de que el delito se cometa), involucrando la participación de nuevos actores (gubernamentales y no gubernamentales), no ha podido realizarse plan o política alguna en materia de prevención del delito que tenga una ejecución extendida sobre el territorio nacional y mantenida en el mediano y largo plazo.

Los pocos ensayos realizados en distintas jurisdicciones del país fueron limitados en espacio y tiempo y, no han logrado hasta la fecha la continuidad, extensión y fuerza adecuada. La mayoría de las prácticas efectuadas se vieron afectadas por los vaivenes políticos provocados por los cambios de gobiernos, la falta de financiación sustentable y por la escasa calidad de los procesos de implementación. No obstante, existió un proyecto, realizado por la Dirección Nacional de Política Criminal del Ministerio de Justicia y Derechos Humanos de la Nación junto con la Dirección General de Políticas de Seguridad y Prevención del Delito (DGPSPD) del Gobierno de la Ciudad Autónoma de Buenos Aires (GCABA) y algunos municipios de la provincia de Santa Fe y la provincia de Buenos Aires, en pos de implementar a nivel nacional un plan de prevención del delito urbano con cierta sustentabilidad.

Este proyecto, el Plan Nacional de Prevención del Delito (PNPD), fue pensado como un gran desafío, dadas sus características y por lo que implicaba, pero tuvo también una ejecución limitada, para lo que resulta ser las dimensiones de dichas ciudades y, muchos de sus aspectos tuvieron una aplicación parcial y discontinua.

El PNPD fue una iniciativa conjunta del Ministerio de Justicia y Derechos Humanos y del Ministerio del Interior de la Nación puesta en marcha en agosto del 2000, Resoluciones N° 768/MJDH/2000 y 56/MIN/2000, en el marco del gobierno nacional del Presidente De la Rúa. El organismo responsable de su ejecución era la Dirección Nacional de Política Criminal, espacio institucional donde se conformó un equipo técnico que llevaría adelante la implementación del PNPD. Desde fines del 2001, el desarrollo de esta política pública quedó a cargo del Ministerio de Justicia y Derechos Humanos de la Nación.

A modo de síntesis, el PNPD se planteó en su diseño la implementación de una estrategia integral de prevención del delito, a través de la ejecución de las estrategias situacional-ambiental y social, dirigidas a disminuir los crímenes y la sensación de inseguridad relacionados con ellos. Estas estrategias serían puestas en marcha a través del accionar conjunto del Estado y la sociedad civil, en donde la participación de los ciudadanos jugaría un rol esencial.

La lógica para la ejecución del PNPD implicaba un esquema descentralizador, en el que las jurisdicciones locales podían optar por adherir al mismo, debiendo en tal caso efectuar la puesta en marcha e implementación con recursos financieros y logísticos propios. En esta instancia, el gobierno nacional proveería asesoramiento técnico, capacitación, marcos generales o directrices del Plan y monitoreo periódico a todas aquellas jurisdicciones (provinciales o locales) que lo requirieran. Para tal fin, el gobierno nacional celebraría el denominado “Contrato para la Prevención del Delito” con cada uno de los gobiernos municipales y provinciales interesados en suscribirse al PNPD.

En este marco, la comunión política del gobierno nacional y del GCABA propició que la Ciudad Autónoma de Buenos Aires (CABA) fuera la primera jurisdicción en adherir al PNPD en noviembre del año 2000, creando para tal fin el Consejo General de Seguridad y Prevención del Delito, dependiente de la ex Subsecretaría de Justicia y Seguridad de la CABA, que formularía luego un plan local bajo los lineamientos del PNPD. En la Ciudad este plan local recibiría el nombre de Plan de Prevención del Delito (PPD).

Años después, el 17 de marzo de 2008, el PNPD sería dejado sin efecto por la Resolución N° 577/MJDH/2008. No obstante, y desde entonces, el Plan se ha mantenido como estrategia local en las jurisdicciones que así lo decidieron, entre ellas la CABA. Actualmente en la Ciudad se encuentran en funcionamiento algunos programas específicos de prevención del delito, los cuales no tienen una aplicación extendida y continua. La idea de lograr una estrategia integral de prevención del delito, como originariamente se había pensado, se halla al presente muy lejos de ser efectuada.

El tema de investigación de la tesis que aquí se presenta remite al estudio del PNPD en su versión porteña. En otras palabras, se intentará explicar por qué la implementación de la estrategia integral de prevención del delito del PNPD se fue disipando, evaporando con el paso de los años en la CABA. Esta investigación abarca el periodo comprendido entre el año 2000, momento de la creación del Plan, y el año 2012, último año del que la DGSPD dispone de información accesible a la autora de esta tesis.

El PNPD, si bien se esbozó descentralizado desde sus inicios- en términos de su ejecución concreta-, en la jurisdicción de la CABA estuvo a cargo en principio y, hasta el 2004-2005, de recursos materiales y humanos provenientes de Nación, lo que implicará que haya en este trabajo referencias tanto a la gestión nacional como a la local.

1.2. Pregunta de investigación, hipótesis y objetivos

1) Pregunta de Investigación: ¿Por qué la implementación de la estrategia integral de prevención del delito propuesta en el PNPD se fue disipando en la CABA desde el año 2000 al 2012?

2) Hipótesis: En la CABA la implementación de la estrategia integral de prevención del delito propuesta en el PNPD se fue disipando desde el año 2000 al 2012 por dos grandes razones. Por un lado, por la falta de esquemas efectivos de cooperación, compromiso y articulación de acciones entre los distintos actores intervinientes, lo que generó sobreposicionamientos de funciones, recursos materiales y humanos. Por otro lado, por la escasez de prácticas de diagnóstico, monitoreo y evaluación de resultados.

3) Objetivo general: Explicar por qué la implementación de la estrategia integral de prevención del delito propuesta en el PNPD se fue disipando en la CABA desde el año 2000 al 2012.

4) Objetivos específicos:

- a. Analizar en la CABA la implementación de las intervenciones preventivas, esbozadas en el marco de la estrategia integral de prevención del delito del PNP, desde el año 2000 al 2012.
- b. Analizar en la CABA los esquemas de cooperación, compromiso y articulación de acciones, efectuados entre los distintos actores intervinientes en la estrategia integral de prevención del delito del PNP (vecinos, Ongs, referentes barriales, operadores o coordinadores comunitarios, la policía y la DGSPD).
- c. Analizar en la CABA las prácticas de diagnóstico, monitoreo y evaluación de resultados llevadas a cabo dentro de la estrategia integral de prevención del delito del PNP.
- d. Examinar en la CABA cómo influyeron en el proceso de implementación de la estrategia integral de prevención del delito del PNP, los esquemas de cooperación, compromiso y articulación de acciones entre los distintos actores intervinientes y las prácticas de diagnóstico, monitoreo y evaluación de resultados.

1.3. Aspectos metodológicos de la investigación

La estrategia metodológica empleada para este trabajo de investigación fue de tipo cualitativa, es decir, “un multimétodo focalizado, que involucra un acercamiento interpretativo y naturalista a su objeto de estudio” (Denzin y Lincoln, 1994: 2). Sautu entiende que en la investigación cualitativa,

los datos se producen a partir de unas pocas ideas y conceptos teóricos básicos generales y sustantivos, apoyados en una consistente argumentación epistemológica, los cuales se van nutriendo a medida que la investigación avanza (Sautu, 2003: 66 y 67).

Esta investigación tuvo como finalidad comprender en profundidad e interpretar la realidad tal como fue experimentada, rescatando elementos de naturaleza descriptiva. Por ello, el diseño planteado para el trabajo fue de tipo emergente. Es decir,

el diseño puede cambiar según se va desarrollando la investigación, el investigador va tomando decisiones en función de lo que ha descubierto, pero esto no es resultado del descuido o la pereza del investigador, sino que más bien refleja el deseo de que la investigación tenga como base la realidad y los puntos de vista de los participantes (Salamanca Castro, Martín y Blanco, 2007: 1).

En este sentido, se escogió el modelo de investigación interactivo de Maxwell quien sostiene que todas las fases de la investigación deben estar interrelacionadas (Maxwell, 1996), en consecuencia, se fue construyendo, recolectando y analizando los datos de modo casi simultáneo, con el objetivo de mejorar el diseño de investigación y las herramientas de recolección a medida que eran utilizadas.

Ahora bien, abordar la problemática de la prevención del delito requiere adoptar una perspectiva multidimensionalidad, en otras palabras, reconocer procesos cuyas dinámicas se vinculan y establecen la base para la definición de diferentes escalas y niveles de abordaje de los problemas. Por ello, la complejidad del problema de la prevención del delito demanda una aproximación al objeto de estudio desde distintas fuentes de información, perspectivas y discursos que sobre una misma cuestión tienen los diversos actores que la conforman, de esta forma es posible observar las múltiples miradas e interpretaciones posibles y algunos de los intereses en juego.

Con el fin de caracterizar y describir la trayectoria y el devenir de la implementación del PNPD en la CABA, se recurrió a la utilización de datos provenientes de fuentes secundarias: informes técnicos (diagnósticos institucionales, informes de gestión, memorias anuales de organismos públicos), bibliografía sobre el tema, información estadística, documentos de programas y proyectos, leyes, informes de auditorías, informes legislativos e información disponible de páginas de Internet (páginas institucionales de organismos públicos, organizaciones sociales, entre otras). Con la intención de profundizar en la temática la información secundaria fue completada con declaraciones procedentes de entrevistas semi-estructuradas que se efectuaron a funcionarios y coordinadores/operadores comunitarios que participaron de la puesta en marcha y en la aplicación de la política pública a estudiar. Siguiendo los lineamientos de Pierre Muller (2006), las dos técnicas (la depuración bibliográfica y las entrevistas) fueron utilizadas de modo paralelo. Dado que,

la entrevista permite decodificar la acción de los decisores y jerarquizar la masa de información recolectada durante la depuración de la prensa y de los varios tipos de textos. Al contrario, la lectura de la prensa permite dar una fecha precisa y averiguar las afirmaciones de los actores de la decisión (Muller, 2006: 134).

Esta tesis se organizó, teniendo en cuenta los objetivos que guiaron la investigación, en dos instancias investigativas que, como se expresó anteriormente, siguieron el modelo de investigación interpretativo de Maxwell (1996), es decir, todas las fases del diseño y la investigación estuvieron relacionadas.

La primera de estas instancias correspondió a un trabajo de relevamiento bibliográfico y de información derivada de fuentes secundarias que permitió tener un mapeo general vinculado al PNPD. Por medio de este primer acercamiento se pudo caracterizar, tanto a nivel nacional como local, las rupturas y continuidades del mismo, la manera en la que se gestionó el Plan, las características que asumieron las distintas intervenciones realizadas en la CABA y el impacto en la problemática de la prevención del delito.

La segunda instancia se refirió al trabajo de campo y, en función del relevamiento bibliográfico llevado a cabo en la primera instancia, se realizaron cuatro tareas: 1) Se elaboró el instrumento de recolección de datos primarios (1 guía de entrevista semi-estructurada con preguntas abiertas dirigidas a funcionarios y coordinadores/operadores comunitarios). Las entrevistas semi-estructuradas

permitieron captar el punto de vista de los entrevistados respecto del tema a estudiar, ya que “las respuestas expresan verbalmente: i) la dimensión o perspectiva desde la cual el tema es abordado; ii) las orientaciones u opiniones respecto del mismo; y iii) la variedad de matices que podrían potencialmente hallarse” (Sautú, 2002: 3). 2) Se seleccionaron los entrevistados por medio de un muestreo teórico no probabilístico de casos. La dimensión de la muestra se decidió a medida que la investigación avanzaba, utilizando el criterio de saturación de teórica¹. En las entrevistas se acordó preservar la identidad de los entrevistados, por lo que se reemplazaron sus nombres por números, a fin de poder referenciarlos en la tesis y que el lector, de esta forma, pueda seguir las opiniones emitidas por un mismo entrevistado, al mismo tiempo que se preserva su identidad. 3) Se realizaron 7 entrevistas semi-estructuradas con preguntas abiertas a actores seleccionados, con el fin de analizar en la CABA la implementación de la estrategia integral de prevención del delito propuesta en el PNPD, sus rupturas y continuidades y los motivos que desalentaron o alentaron al Plan en la Ciudad. 4) La última instancia investigativa fue el análisis de los datos, la información relevada a través de las fuentes secundarias fue complementada con los resultados obtenidos de las entrevistas semi-estructuradas realizadas.

1.4. Estructura interna del trabajo

La estructura en la que se organiza esta tesis consta de 7 Capítulos y las fuentes primarias y secundarias empleadas.

El Capítulo 1 introduce a la problemática estudiada, se presentan los objetivos general y específicos, se formula la hipótesis de trabajo y se efectúan las consideraciones metodológicas vinculadas con el proceso investigativo.

El Capítulo 2 plantea el abordaje teórico y conceptual acerca del Estado y el empleo de las políticas públicas como herramientas de acción del mismo. En cuanto a las políticas de prevención del delito se realiza un breve recorrido teórico de sus antecedentes, principales características y se exponen distintas estrategias alternativas de prevención del delito. A su vez, se desarrollan los principales ejes de debate vinculados con la participación ciudadana.

El Capítulo 3 se inicia con la descripción de la coyuntura política, económica y social de la Argentina que motivó la creación del PNPD. Continúa con una breve caracterización del Plan Alerta del barrio Saavedra, uno de los primeros antecedentes del PNPD y, finaliza con la descripción de los lineamientos generales y las características del PNPD.

El Capítulo 4 de la tesis analiza las distintas intervenciones preventivas realizadas en la CABA en el marco del PNPD, la implementación de las mismas y sus particularidades.

¹ “La saturación teórica se alcanza cuando la información recogida resulta sobrada con los objetivos de investigación. Es decir, nuevas entrevistas no añaden nada relevante a lo conocido” (Valles, 2009: 68).

El Capítulo 5 examina detalladamente los esquemas de compromiso, cooperación y articulación de acciones entre los distintos actores intervinientes en el PNPD, a nivel nacional y en la CABA; y cómo éstos influyeron en el proceso de implementación de la estrategia integral de prevención del delito en la Ciudad.

El Capítulo 6 aborda las prácticas de diagnóstico, monitoreo y evaluación de resultados efectuadas en la CABA en el marco del PNPD; y examina cómo éstas influyeron en el proceso de implementación de la estrategia integral de prevención del delito en la Ciudad.

El Capítulo 7 expone los resultados de la tesis y concluye con una relectura de la hipótesis de investigación en clave interpretativa. Para ello se efectúa un balance de la implementación del PNPD en la CABA, reflexionando sobre las potencialidades y limitaciones de la misma para la prevención del delito. Por otra parte, a modo de aporte para los actores y/o sectores involucrados en esta política pública, se plantean mejoras necesarias para los programas que aún se encuentran vigentes en la CABA, a fin de lograr mayor efectividad en el cumplimiento de sus objetivos.

Por último, se incluye un apartado con las fuentes secundarias y primarias utilizadas para la conceptualización y teorización de la temática estudiada.

CAPÍTULO 2: ABORDAJE TEÓRICO Y CONCEPTUAL ACERCA DE DOS ASPECTOS DE LA POLÍTICA PÚBLICA: LA PREVENCIÓN DEL DELITO Y LA PARTICIPACIÓN CIUDADANA

2.1. Reflexiones acerca del Estado y las políticas públicas

O'Donnell en su trabajo "Apuntes para una teoría del Estado" define al Estado como:

El componente específicamente político de la dominación en una sociedad territorialmente delimitada. Por dominación (o poder) se entiende la capacidad, actual y potencial, de imponer regularmente la voluntad sobre otros, incluso pero no necesariamente, contra su resistencia. Lo político en sentido propio o específico se entiende, entonces, como una parte analítica del fenómeno más general de la dominación: aquella que se halla respaldada por la marcada supremacía en el control de los medios de coerción física en un territorio excluyentemente delimitado. Combinando estos criterios, el concepto de Estado resulta equivalente al plano de lo específicamente político, y éste, a su vez, es un aspecto del fenómeno más amplio de la dominación social (O'Donnell, 1977: 2 y 3).

La dominación es una forma de relacionarse entre sujetos sociales que por definición es desigual y asimétrica. Este vínculo de desigualdad se debe al control diferencial que existe en la sociedad de ciertos recursos, como los recursos económicos, los medios de coerción física, los recursos de información y conocimientos científico-tecnológicos. Para O'Donnell el Estado es un aspecto de ciertas relaciones sociales. Siendo ésta su característica esencial, de la que sus otras propiedades dependen.

Las relaciones capitalistas de producción presuponen que la clase dominante no posee recursos de coerción, el Estado tiende a objetivarse en instituciones primariamente coactivas. En términos de sujetos sociales concretos, la relación capitalista-trabajador implica la escisión de un tercero: las instituciones estatales. Pero el plano del Estado como aspecto es fundamental, porque confundir el Estado con esas instituciones es subsumir un fenómeno más amplio en su parte concretamente objetivada. A partir de esa confusión, la relación capitalista-trabajador aparece como sólo "económica" al tiempo que; como consecuencia de lo mismo, lo estatal aparece interviniendo desde afuera y sólo eventualmente en esa relación. La escisión que así se produce entre la sociedad y el Estado y la mutua externalidad a que los condena, es el fundamento principal del encubrimiento del Estado como garante de la dominación en la sociedad y de la complicidad de la misma (O'Donnell, 1977: 9).

Siguiendo a Oszlak (2001), la formación del Estado es un aspecto del proceso de construcción y definición de una vida social organizada, que establece un orden cuya especificidad depende de circunstancias históricas complejas. No obstante, este orden social no es simplemente la "unión" de elementos que convergen históricamente y se encadenan de forma unívoca. Por el contrario, el patrón resultante depende de los desafíos y problemas que el mismo proceso de

construcción social halla en su desarrollo histórico, conformando así la cambiante y dinámica “agenda” del Estado. La “agenda” del Estado constituye el “ámbito problemático” de una sociedad, el conjunto de cuestiones no solucionadas que afectan a uno o más de sus sectores y que, por ende, conforman el objeto de la acción del Estado. Las políticas que el Estado lleve a cabo son, en el fondo, toma de postura de sus representantes e instituciones ante las distintas opciones de resolución que esas cuestiones vigentes admiten. En este sentido, Oszlak y O’Donnell definen a las políticas públicas o estatales como:

Un conjunto de acciones y omisiones que manifiestan una determinada modalidad de intervención del Estado en relación con una cuestión que concita la atención, interés o movilización de otros actores en la sociedad civil. De dicha intervención puede inferirse una cierta direccionalidad, una determinada orientación normativa, que previsiblemente afectará el futuro curso del proceso social, hasta entonces desarrollado en torno a la cuestión (Oszlak y O’Donnell, 1981: 112).

Para estos autores las “cuestiones” son aquellos asuntos (demandas, necesidades) que son socialmente problematizados, en el sentido que, ciertas clases, fracciones de clases, instituciones, grupos o incluso individuos estratégicamente ubicados consideran que puede y debe hacerse “algo” al respecto, de modo que la “cuestión” por la que se reclama sea introducida a la agenda de problemas socialmente vigentes.

Toda cuestión atraviesa un “ciclo de vida” que se extiende desde su problematización social hasta su “resolución”. A lo largo de este proceso, diferentes actores afectados positiva o negativamente, por el surgimiento y desarrollo de la cuestión, toman posición frente a la misma. Los comportamientos (decisiones, acciones, etcétera) involucrados en estas tomas de posición, tienden a modificar el mapa de relaciones sociales y el universo de problemas que son objeto de consideración en la arena política en un momento determinado (Oszlak y O’Donnell, 1981: 109).

Ahora bien, la “resolución” de una cuestión, según estos autores, puede conllevar a su disolución como tal, sin necesariamente implicar que esto haya ocurrido porque la misma fue “resuelta” en el sentido sustantivo. Puede haber sido solucionada porque otros problemas más visibles han monopolizado la atención de las partes anteriormente interesadas o porque se ha decidido que nada puede hacerse con ella o porque el sector social que la plateaba ha sido reprimido, eliminado de cualquier otra forma, privado de los recursos que le concedieron en su momento imponer la cuestión ante la oposición de otros actores. En consecuencia, para estos autores, la adquisición de una postura implicada por una política pública puede ir desde intentos de solución “sustantivo” hasta la coerción física de quienes la plasmaron; ambos pueden ser casos de “resolución”.

De aquí que la toma de postura del Estado no tiene por qué ser homogénea, unívoca ni permanente. El Estado, como un ente contradictorio, diferenciado y complejo, emerge como un actor más en el proceso social desarrollado en relación a una cuestión. De acuerdo a Oszlak y O’Donnell (1981), su intervención supone “tomar partido” con respecto a una cuestión, ya sea por omisión o acción. Una toma de posición activa puede conllevar, desde comenzar la cuestión y legitimarla, a

apresurar algunas de sus tendencias, moderar otras o simplemente asediarla. En los casos de inacción, puede haber dos posibilidades: el Estado puede haber decidido esperar a que la cuestión y la postura de los demás actores estén completamente definidas, dejar que se solucionen en la arena privada entre las partes involucradas o considerar que la inacción establece la forma más eficaz de conservar o aumentar los recursos políticos del régimen.

Puede así imaginarse una multiplicidad de situaciones en las que el Estado- a través de diversos aparatos e instancias- decide insertarse (o no) en un proceso social, en una etapa temprana o tardía de su desarrollo, con el objeto de influir sobre su curso, asumiendo posiciones que potencialmente pueden alterar la relación de fuerzas de los actores involucrados en torno a la cuestión incluyendo el propio Estado (Oszlak y O'Donnell, 1981: 114).

Se considera que abocarse al estudio de las políticas estatales implica necesariamente tener en cuenta la dimensión temporal que resulta intrínseca tanto a ellas como a la cuestión que pretenden resolver; es analizar la secuencia de eventos, como los cambios destacables en la situación objetiva del sistema de relaciones sociales sobre el que repercuten. Por ello, es importante considerar a la política estatal en el marco de emergentes cuestiones que son portadoras de una historia, un desarrollo y una resolución. Es en la historia de estas cuestiones que las políticas públicas adquieren sentido y explicación (Oszlak y O'Donnell, 1981).

Ahora bien, los procesos de reforma del Estado² desplegados en las últimas décadas en la Argentina transformaron la correlación de fuerzas, el alcance y la forma de intervención estatal. Esto comprendió una redefinición de los roles y prioridades del Estado, dando lugar a un proceso de cambios en la relación Estado-Sociedad-Mercado que se dio en un contexto de profundas transformaciones desarrolladas en el capitalismo como sistema de producción y organización social.

Mientras en el país se consolidaba el proceso de industrialización por sustitución de importaciones (modelo ISI) durante un largo y heterogéneo período que culminaría hacia mediados de la década de 1970, "los treinta años gloriosos" ofrecieron un panorama internacional que Coriat (1994) definió como la etapa de "mundialización". Esta etapa se gestó desde final de la segunda guerra mundial hasta alrededor de los años setenta. Es la época en que hubo un constante crecimiento del PBI mundial, como consecuencia del significativo desarrollo en las economías centrales. Se sostenía que el Estado desempeñaba un rol esencial en dar apoyo y dinamismo a dicho crecimiento. El debate se desenvolvía alrededor del grado de intervención estatal, ya que no estaba en discusión la relevancia del mismo. Sin embargo, durante la década de 1970 y principios de la década de 1980, coincidente con la crisis del petróleo, se puso en cuestionamiento el modelo de acumulación taylorista-fordista que hasta ese momento había dado respuestas satisfactorias a las necesidades del sistema capitalista, pero que comenzaba a hallar sus límites técnicos, económicos y sociales.

² Por proceso de reforma del Estado se alude tanto a lo que se denominó primera reforma como segunda reforma del Estado.

Este contexto internacional impactó a nivel nacional con el establecimiento de un nuevo modelo de país, a mediados de la década del 1970, poniendo fin al modelo de ISI. De acuerdo con Kosacoff (1993) la respuesta ante el agotamiento del modelo no fue la de continuar en el sentido de aprovechar los acervos tecnológicos logrados en la etapa anterior, recreando el dinamismo industrial previo, sino ejecutar una reforma estructural relacionada con la apertura de la economía. Lo que se buscó, a partir de 1976, fue el comienzo de un proceso de reconversión productiva centrada en tres ejes principales: la privatización de empresas públicas productoras de bienes y prestadoras de servicios; transformaciones profundas en el rol que la sociedad establece al Estado; y la desregulación de los mercados y de la economía en general³.

En este sentido, Oszlak (2001) en una de sus obras destaca que se conformó una nueva forma de vinculación y articulación del Estado con la sociedad en su triple relación, en la funcional o la división del trabajo (de qué debe encargarse el Estado), en la material o de la distribución del excedente social (cuánto le cuesta a quién) y en la de la dominación o correlación de poder (quién decide de qué hay que ocuparse). De ésta forma, este autor sostiene que la antigua matriz Estado-céntrica fue abriendo paso a un modelo donde el mercado empezaba a actuar como principal regulador de las relaciones sociales. Estos cambios se evidencian en el diseño y la implementación de las políticas estatales, dado que influyen en las temáticas que se incorporan a la agenda estatal, así como también en las formas de resolución y en la clase de soluciones.

Por aquel entonces el Estado comenzó a distanciarse del sistema productivo como productor directo de servicios y bienes y abandonó su política de otorgamiento de subsidios directos a la producción y el consumo. Estas medidas se ahondaron por “recomendación” del Consenso de Washington y las reformas del Estado⁴ efectuadas a comienzo de la década de 1990. A partir de estos cambios se redefinieron las relaciones de interacción entre el sector privado y el sector público y se impusieron limitaciones a las funciones del Estado de Bienestar.

Retomando los planteos de Oszlak (1999), entre las principales reformas ejecutadas durante los años noventa se encontraba la descentralización, como modalidad de traspaso de responsabilidades de gestión a los gobiernos provinciales y municipales; la privatización, que buscó el traslado del suministro de los principales servicios públicos a empresas privadas; la desregulación, que representó la supresión o vaciamiento de algunos organismos reguladores de la actividad socio-económica; y la tercerización de servicios que conllevó a que muchas empresas deban proveerse de insumos y servicios directamente en el mercado (antes proveídos por unidades operativas propias). Pero no sólo se subyugaron las funciones atribuidas al Estado nacional, también se circunscribió su capacidad de actuar con eficacia en aquellas áreas que sí quedaron bajo su jurisdicción. Esta debilidad del Estado se manifestó en procesos de creciente

³ Este cambio de modelo de país se gestó por medio de la implantación de una cruenta dictadura militar que intentó aplicar estas medidas mediante un proceso disciplinario de los distintos actores sociales.

⁴ Leyes de Reforma del Estado y de Emergencia Económica N° 23.696 y 23.697 respectivamente.

exclusión social y, en las fuertes dificultades del aparato estatal para ejecutar su rol político de articulador de las diferentes esferas de la sociedad.

No obstante, el perfil del Estado de la década de 1990 empezó a ser cuestionado a finales de esa misma década en distintos países de Latinoamérica. La crisis argentina de 2001 implicó un cambio en el rol efectuado antiguamente por el Estado, comenzando un proceso de recuperación de algunas funciones esenciales. Sin embargo, este punto de inflexión no conllevó una transformación en el patrón de acumulación ni en la forma estatal, de tal magnitud que permita gestar la necesidad de una nueva forma de Estado.

2.2. ¿De qué hablamos cuando hablamos de prevención del delito?

A partir de 1980, en distintos lugares del mundo (Francia, Estados Unidos, Canadá, Países Bajos, Australia, Nueva Zelanda, Italia, Gran Bretaña, entre otros) comenzó a gestarse lo que se calificó como un “gran cambio de paradigma” en las políticas de control de la criminalidad. Históricamente las políticas de control del crimen hacían hincapié en la represión del delito, en intervenir después de que el hecho delictivo había sido cometido, con el fin de castigar al individuo que lo llevó a cabo. La emergencia del nuevo paradigma- apartado del recurso penal, de la racionalidad y de los programas políticos de la criminología positivista del siglo XIX- implicó, en cambio, el reconocimiento de aquellas prácticas enfocadas en la prevención del delito, es decir, en procurar evitar el evento delictivo antes de que éste se concrete, más que perseguir y punir a los autores del mismo. Estas nuevas técnicas preventivas han ido aumentando con el paso del tiempo, pero como bien sostiene Crawford (1998a), todavía se encuentran en su niñez.

Al abrirse esta división en las políticas de control, se ha originado un replanteo de los paradigmas de la criminología y una redefinición de las corrientes de pensamiento. Respecto a esto, Sozzo señala:

Un primer elemento que aporta a la redefinición del estudio de la criminalidad viene del plano de las políticas, es decir, no del conocimiento del delito sino de la reflexión sobre las acciones necesarias para el control del crimen. Y la discusión va en el sentido del peso asignado a la causalidad: lo etiológico, lleva a entender las causas de las enfermedades⁵ (en este caso del delito) y lo teleológico, conduce a comprender que la pena tiene como causa al delito; pero una y otra están vinculadas entre sí. Así, en la teleología el delito aparece como causa de la pena y ésta, a su vez, como ejemplo disuasivo (vigilar) y disciplinador (castigar) (Foucault, 1989) para que no se cometa el delito (opera como causa y efecto). Es decir, que la etiología- como búsqueda de las causas del crimen- lleva a lo extra penal y lo teleológico -el delito como causa- a lo penal; es decir, a la prevención y a la represión de la violencia, respectivamente (Sozzo, 2008: 14 y 15).

⁵ “El delito es visto desde esta perspectiva vinculado a lo biológico y, por tanto, como parte de la salud pública de una sociedad. Este es el origen medular de la corriente denominada epidemiología de la violencia” (Sozzo 2006: 355).

Para poder llevar a cabo estas dos vertientes (represión y prevención del delito) de la política criminal, se requiere accionar distintos recursos que determinan, a su vez, esferas en las prácticas sociales e institucionales. Por recursos se entiende “una conjugación compleja de dispositivos institucionales, tecnologías de poder, técnicas de intervención, racionalidades y programas políticos que pueden ser, en este terreno, de dos naturalezas diferentes: penales o extrapenales” (Sozzo, 2008: 68 y 69). Los recursos penales, sin duda, se vinculan inmediatamente con la idea de intervención *ex-post*, reprimir el crimen castigando al autor del mismo; mientras que los recursos extrapenales se originaron y se extendieron asociados a la intervención *ex-ante*, es decir, son los que no aluden a la imposición de una pena en tanto castigo legal.

Si bien el nuevo paradigma no conllevaría necesariamente un desplazamiento o contracción entre el modelo reactivo y el preventivo, para este trabajo se prefirió realizar la distinción entre ambos con el fin de poder caracterizar aquellos elementos saliente de la modalidad preventiva que son de interés a esta investigación.

El surgimiento de los recursos extrapenales de la política criminal tiene como hitos principales algunos hechos sociales e institucionales iniciados en el siglo XIX en diferentes escenarios culturales:

La consolidación de las técnicas preventivas de la institución policial en la primera mitad del siglo XIX en Europa Occidental y en la segunda mitad del siglo XIX en Argentina y América Latina; la promoción de las reformas sociales en el marco del surgimiento de las primeras políticas sociales típicas del Estado Social del siglo XX, hacia fines del siglo XIX en Europa Occidental; la promoción de las llamadas “medidas de seguridad predelictuales” a principios de este siglo en Italia, España y América Latina; etcétera (Sozzo, 2000: 4).

Van Dijk, en una de sus obras, define de una manera interesante al concepto de prevención del delito: “todas las políticas, medidas y técnicas, fuera de los límites de sistema de justicia penal, dirigidas a la reducción de las diversas clases de daños producidos por actos definidos como delitos por el Estado” (Van Dijk, 1990: 205). Sólo dos aclaraciones. En primer término, en lugar de considerar como criterio de definición los límites del sistema de justicia penal, que se centra en la cuestión de quién actúa, se prefiere en este trabajo apuntar a la cuestión de con qué se actúa, ya que muchos actores que se encuentran dentro del sistema de justicia penal pueden sin embargo actuar a través de recursos extrapenales. En segundo término, la idea de “daños producidos por los delitos” debe ser percibida de forma amplia como para incluir el tema de las sensibilidades personales y colectivas con respecto al mismo.

Por su parte, el criminólogo y penalista italiano Alessandro Baratta (1998) señala dos características distintivas del modelo preventivo del control del delito. En primer lugar la pluralización de agencias y/o actores estatales y no estatales que son convocados para participar en el gobierno de la seguridad. La comunidad es uno de estos actores interpelados desde el Estado que asume un papel activo, en consonancia con las nuevas formas de gestión estatal que se desarrollan a partir de la consolidación del denominado “Estado mínimo” (Oszlak, 2000). La otra

característica se encuentra en la definición de las acciones hacia las que es destinada la prevención, incorporando una nueva categoría que, si bien no se asocia directamente con el delito, se presenta como un anticipo o preaviso de una futura conducta delictiva: las incivildades o conductas antisociales⁶.

Estas prácticas de control social han sido importadas a lo largo de los años a otros horizontes culturales, incluyendo nuestro país y, si bien, como sostiene Melossi (1997b), esta importación ha generado grandes debates al respecto, las diferencias sociales y culturales no impiden el diálogo o la conversión entre horizontes culturales distintos. Retomando los planteos de Sozzo,

las políticas de gobierno del delito tienen dos versiones explícitas en América Latina: la represiva, que pone énfasis en la pena (teleológico) y que es la que mayor peso ejerce en las acciones; y la preventiva, que se sustenta en la necesidad de actuar sobre las causas (etiología) y tiene gran importancia a nivel discursivo, al extremo de que, en muchos casos, la primera es recubierta por la segunda para lograr legitimidad social (guerra preventiva, policía preventiva) (Sozzo, 2008: 15).

2.2.1. Estrategias alternativas de prevención del delito

Es posible distinguir, dentro de las fronteras conceptuales, tres estrategias alternativas de prevención del delito en los distintos escenarios culturales que recorre el debate internacional: la estrategia situacional-ambiental, la estrategia social y la estrategia integral.

Estrategia situacional-ambiental

Esta estrategia nació en los primeros años de la década de 1980 en los Países Bajos y en distintos escenarios del mundo anglosajón: Estados Unidos, Australia y Gran Bretaña, principalmente promovida por los organismos estatales encargados del diseño de las políticas de control del crimen. El surgimiento de esta estrategia coincidió en gran parte con el establecimiento de gobiernos comprometidos con las políticas neoliberales, que enaltecían el mercado libre, la libre elección, el Estado mínimo y que promovieron visiones del delito que compartían estas presuposiciones básicas (Crawford, 1997; Garland, 1996 y Sozzo, 2000).

Por su parte, los autores Clarke, Hough y Mayhew definieron el concepto de prevención situacional-ambiental del delito de la siguiente manera:

- a) medidas dirigidas a formas altamente específicas de delito; b) que involucran el manejo, diseño o manipulación del ambiente inmediato en que estos delitos suceden; c) en un modo tan sistemático y permanente como sea

⁶ Esta categoría responde en gran medida a la tesis de las “ventas rotas” de Wilson y Kelling y, supone que se debe intervenir sobre determinadas acciones que contribuirían a la “decadencia del barrio”. Estos actos antisociales se asocian con: ruidos molestos, jóvenes deambulando o consumiendo alcohol, etcétera.

posible; d) de forma tal de reducir las oportunidades de estos delitos; e) tal como son percibidos por un amplio conjunto de potenciales ofensores (Clarke, Hough, y Mayhew, 1980: 1).

El objetivo principal de esta estrategia puede ser sintetizado como la reducción de oportunidades para la realización de delitos. En otras palabras,

se trata de provocar alteraciones en el escenario donde, se supone, se cometerán los delitos, volviendo más dificultoso el acceso al objetivo o aumentando las posibilidades de que el delincuente sea descubierto. En esta línea pueden ubicarse medidas tales como la iluminación de espacios públicos, la utilización de cámaras de circuito cerrado de TV o una mayor presencia policial en las calles. La idea de recuperar el espacio público para la ciudadanía atraviesa este tipo de medidas de prevención (Pasin, 2008: 3).

El éxito de esta estrategia se logra si los potenciales delincuentes son efectivamente afectados por las intervenciones sobre la situación y el ambiente, percibiendo estos elementos como influencias desfavorables para llevar a cabo los delitos. Esta estrategia preventiva está destinada no sólo a evitar que las personas cometan delitos sino también a evitar que sean víctimas de ellos, lo que se denomina “enfoque bidimensional” (De Waard y Van Dijk, 1991).

La estrategia situacional-ambiental ha surgido, básicamente, debido a cuestiones prácticas, más que a reflexiones teóricas. No obstante, Crawford subraya ciertos lineamientos teóricos de esta táctica:

Una creencia en que los aspectos situacionales son más susceptibles de transformarse que cualquier otro que pueda influenciar el delito y, por lo tanto, constituyen los blancos más apropiados de las políticas públicas; una asunción de que buena parte de los delitos son oportunistas; una creencia en el papel de la elección humana en la acción criminal, en función de un modelo de elección racional del comportamiento humano; una promoción de la disuasión, con un énfasis relativo en la certeza de la detección, más que en la severidad del castigo (Crawford, 1998a: 69).

En este aspecto, este tipo de estrategia surge como una respuesta pragmática a ciertos contextos políticos, económicos y sociales donde la seguridad está en “crisis” (aumento de las estadísticas de hechos delictivos y de la sensación de inseguridad) y se considera que los factores situacionales y ambientales son más fáciles de manipular que los factores sociales. Esta concepción fue muy difundida en el mundo anglosajón durante las décadas de 1970 y 1980.

La estrategia situacional-ambiental aplicada a ciertos contextos y casos determinados puede llegar a ser exitosa. No obstante, algunos autores critican algunas cuestiones de fondo de la misma. Para Creazzo (1996) esta táctica se centra en los síntomas y no las causas, ya que no tiene en cuenta cuales son los factores económicos y sociales que llevan a realizar el delito. Pavarini (1994c), por otra parte, manifiesta que la estrategia situacional-ambiental está dirigida, principalmente, a los delitos contra la propiedad y la persona en los lugares públicos, quedando fuera los hechos delictivos en el ámbito privado, esencialmente, en el hogar (violencia doméstica, etcétera), la criminalidad organizada, económica y los delitos de la autoridad (Baratta, 1993 y Pegoraro,

1999). Sumado a lo anterior, esta estrategia no tiene en cuenta el problema del desplazamiento, dado que esta práctica solo ocasiona que el delito escape a otros lugares, por lo cual termina teniendo, en el mejor de los casos, efectos a corto plazo, más que a largo plazo (Baratta, 1993; Creazzo, 1996 y Pavarini, 1994c). Siguiendo el razonamiento de Crawford (1998a), en la medida que las prácticas de prevención situacional-ambiental se reproducen, cada vez más, las personas buscan estar en espacios protegidos, lo que implica una separación o alejamiento respecto del otro, desvaneciéndose las relaciones sociales basadas en la confianza. Por último, y relacionado con lo anterior, se presenta una dinámica de exclusión social, ya que la protección de un espacio o lugar se construye bajo la idea que hay otro que puede atacar (Baratta, 1993; Creazzo 1996 y Pavarini 1994c).

Estrategia Social

La estrategia de prevención social del delito asume que la criminalidad posee una etiología compleja que se enraíza en profundos factores sociales como las condiciones de vida, de trabajo, los cambios en la organización de la vida familiar, la pobreza y la exclusión social. A diferencia de la prevención situacional-ambiental, las técnicas y metodologías de intervención creadas en el marco de la estrategia de prevención social están orientadas hacia los ofensores más que hacia las víctimas o hacia la comunidad en su conjunto.

En este sentido, la estrategia de prevención social busca incidir en las causas estructurales de la criminalidad a partir de incentivar de diversas formas el desarrollo social, pues se supone que el malestar social es lo que debe ser atacado si se pretende efectivamente reducir el delito. El delito, para esta perspectiva, es el resultado de una socialización defectuosa; y las instituciones centrales por medio de las cuales se lleva a cabo la sociabilización son la familia y la escuela, por lo que la prevención del delito debe buscar fortalecer las tareas de control social que ambas realizan.

Los ejes de las técnicas de intervención de la estrategia social tienen que ver con mejorar el vínculo con la educación (fomentar la reinserción en el sistema educativo, efectuar apoyo escolar fuera de la escuela para mejorar la calidad del servicio educativo, etcétera) y el trabajo (capacitación laboral, capacitación para la desarrollo de empresas sociales o cooperativas de trabajo, etcétera). Pero también se busca trabajar sobre otras cuestiones problemáticas teniendo en cuenta las experiencias de vida de los destinatarios, como ser: adicciones, portación de HIV, problemas con los padres, familia, parejas, amigos, hijos, etcétera. Esto da lugar a un variado abanico de acciones que en muchas ocasiones requiere de tareas individualizadas. Asimismo, en el marco de esta estrategia es frecuente que se ejecuten actividades deportivas y culturales, ya que se considera que son un bien en sí del que habitualmente los destinatarios de esta táctica de prevención se encuentran privados.

Con relación al contexto de surgimiento de esta estrategia Máximo Sozzo manifiesta:

Esta táctica de prevención del delito tiene residuos positivistas- aunque también de movimientos políticos progresistas y revolucionarios del siglo XIX. En el contexto de la criminología positivista en España, Italia y América Latina- y en el mundo anglosajón-, sobretudo en sus versiones más “sociológicas” de las primeras décadas del siglo XX, se solía señalar a la “reforma social” como un instrumento de la prevención *ante-delictum*, ya que la criminalidad se reconocía como efecto de las desigualdades sociales, por lo que reducir o eliminar esas contradicciones sociales implicaba reducir o eliminar la criminalidad (salarios más altos, menos desocupación, más educación igual menos criminalidad y más seguridad). Esta relación entre políticas económicas y sociales y el problema del malestar social y la criminalidad ha sido objeto de debate e intervención en numerosos contextos culturales bajo la égida de los diversos tipos de Estado Social, sobre todo en el período posterior a la segunda guerra mundial, alejándose en mayor o menor medida del código teórico positivista. Se trata, podría decirse, de la táctica contemporánea de prevención del delito que más se liga al pasado y la única que preexiste, sin dudas, al momento del “cambio paradigmático” de los años ochenta (Sozzo, 2000: 20).

Esta estrategia de prevención del delito está propagada en distintos escenarios culturales y en el marco de la “crisis del Estado Social” se reconstruye de diferentes maneras de acuerdo con las contingencias y con las circunstancias de cada lugar. Donde más enérgicamente se ha desarrollado a partir de la década de 1980 en adelante es en EE.UU., Canadá, Gran Bretaña (en menor escala), Francia y en algunas zonas de Italia.

Uno de los grandes problemas de la estrategia de prevención social del delito es la cuestión del financiamiento y el trabajo coordinado que se requiere entre los diferentes actores intervinientes. Esta estrategia conlleva prácticas que involucran a distintas agencias estatales, siendo la prevención social del delito responsabilidad de todas ellas pero de ninguna en particular, lo que provoca, si las tareas no se encuentran diseñadas y distribuidas correctamente y no existe un compromiso importante de por medio entre ellas, problemas de distribución de presupuesto y superposición de tareas. Otro de los grandes inconvenientes que presenta esta estrategia es que si no existen estímulos y evaluaciones serias de las tareas efectuadas, los inconvenientes que surjan pueden llegar a transformarse en muchas ocasiones en obstáculos insalvables. Por último, se halla la cuestión de que si las técnicas de prevención social del delito no se encuentran diferenciadas claramente de las políticas sociales en general, se corre riesgo de “criminalizar la política social” (Sozzo, 2008; 104). En otras palabras,

en determinados horizontes culturales, parece más fácil justificar determinadas intervenciones dirigidas a mejorar la educación, la salud, el bienestar, etcétera, de los habitantes si están orientadas al objetivo de la prevención del delito, pues el estado de cosas preexistente es catalogado de criminógeno. El riesgo político ínsito en esta operación es enorme. Hay cosas más importantes que la prevención del delito y que tienen peso específico. Sería conveniente “socializar la política criminal” a través de la introducción de este tipo de técnicas de intervención en el marco de la táctica social de prevención del delito, siempre que no implique el proceso inverso. Y para ello

es indispensable clarificar los límites entre ambas esferas de acción (Sozzo, 2008: 104).

Estrategia Integral

En la realidad es muy difícil que las dos estrategias desarrolladas anteriormente se ejecuten en estado puro, por lo general, aparecen articuladas. Así es como se gestó la tesis de la prevención integral del delito, la cual supone que las dos estrategias pueden y deben efectuarse de forma simultánea, ya que una no excluye a la otra, sino que son complementarias.

El PNPD puesto en marcha en la Argentina en el año 2000 apuntaba a desarrollar una estrategia integral de prevención del delito, a fin de reforzar potencialidades y obtener mejores resultados. El Plan, para lograr sus objetivos, pondría en marcha diversas técnicas que se desarrollaron internacionalmente en las últimas décadas, pero que en nuestro país poseían una difusión fragmentaria y experimental (PNPD, 2000). La prevención integral del delito constituía, según el PNPD, la forma más adecuada para responder a las necesidades y demandas de seguridad ya que,

la prevención integral reúne a la estrategia de prevención social (aquella dirigida a incidir en las causas sociales del delito) y la estrategia de prevención situacional-ambiental (aquella destinada a reducir las oportunidades de realización de los delitos). Ambas realizan importantes contribuciones para alcanzar el objetivo de reducir el delito y la sensación de inseguridad, pero es preciso reconocer que la estrategia situacional-ambiental posee un mayor grado de efectividad en el corto plazo pero no genera efectos duraderos en el mediano y largo plazo. De allí que esta estrategia deba articularse con la estrategia social dado que su alcance por sí sola es extremadamente limitado. El Plan privilegia las intervenciones de mediano y largo plazo y en este sentido, subordina la estrategia situacional-ambiental a la estrategia social (PNPD, 2000: 8).

2.3. Los principales ejes de debate en torno a la participación ciudadana

En la escena contemporánea la participación ciudadana se presenta como una temática relevante, la cual está estrechamente vinculada con los procesos de descentralización. La necesidad de crear mayor sustento y legitimidad en los sistemas democráticos vigentes por medio de la delegación hacia la sociedad de responsabilidades y poder de decisión en diferentes áreas de intervención pública, determinan su mayor protagonismo actual. Cunill Grau define a la participación ciudadana como:

Aquella en la que los ciudadanos se involucran de manera directa en acciones públicas, con una concepción amplia de lo político y una visión del espacio público como espacio de ciudadanos. Esta participación pone en contacto a los ciudadanos y al Estado, en la definición de las metas colectivas y las formas de alcanzarlas (Cunill Grau, 1991: 21).

No obstante, el término participación ciudadana puede alcanzar diversos sentidos y adquirir significados múltiples dependiendo de las posturas que la proclamen, los aspectos tratados y los contextos donde se efectúa. En este sentido, es posible distinguir un conjunto de supuestos sobre la participación ciudadana que pueden ser situados en tres líneas principales: la que resalta a la democracia participativa, la que se dirige al mejoramiento de la gestión estatal y, la que postula la recuperación del carácter público del Estado.

En primer lugar, la postura más difundida sobre este tema vincula la propagación de diversas formas de participación ciudadana en los asuntos públicos con los problemas de gobernabilidad emanados de la crisis de representatividad política y la deslegitimación del Estado como espacio exclusivo de representación de los intereses generales. Esta perspectiva coloca el acento en los límites que exhiben los dispositivos de la democracia representativa para manifestar los intereses y distintos derechos de gran parte de la ciudadanía. Desde esta mirada, la incorporación de actores de la sociedad en las decisiones públicas permitiría introducir de manera más genuina las posturas de los grupos sociales y legitimar las acciones de gobierno al no depender exclusivamente de los procesos electorales. Diferentes planteamientos, a partir del trabajo precursor de Manin (1998), han destacado el argumento de la crisis de representación poniendo el eje en que lo que está en cuestión es sobre todo la distancia, la diferencia entre representantes y representados. En esta línea, Schnapper (2004) subraya que en nombre de la igualdad, no se admite la diferencia que la elección determina entre representantes y representados y se idealiza con la presencia inmediata de los ciudadanos en las instancias de decisión. Por su parte, Rosanvallon (2007), destaca que la democracia se ha caracterizado desde sus orígenes por una organización de la desconfianza en paralelo a la democracia electoral-representativa.

En la actualidad esta desconfianza se ha exacerbado; de ahí la importancia de la puesta en marcha de formas de consulta permanente para lograr mayor legitimidad por parte de los gobiernos. En el debate político latinoamericano esta posición aparece muy presente, tanto por parte de los distintos movimientos sociales, que destacan el valor de los instrumentos de la democracia directa para instalar sus demandas en la agenda pública, como por diversas instituciones a nivel territorial que han impulsado el desarrollo de numerosas y variadas experiencias de democracia participativa (Carmona, 2012: 171).

Un segundo enfoque destaca el valor de la participación ciudadana esbozando que el fortalecimiento de la intervención de la sociedad en los procesos de políticas puede ayudar a mejorar el desempeño gubernamental. La versión más propagada de esta perspectiva, fuertemente establecida durante los procesos de reforma del Estado y reestructuración neoliberal en diversos países de Latinoamérica (claramente en Argentina, Chile y Perú), y aún vigente por parte de los organismos multilaterales de crédito y recuperado en la justificación de muchas políticas públicas, apuesta a acrecentar la transparencia y eficiencia de la acción estatal. Esta visión parte de una frontera clara entre Estado y la sociedad civil, dado que las lógicas de acción, los valores y los objetivos en que se sustentan, son diferentes. En

esta línea, los argumentos predominantes⁷ sostienen que los principios que rigen al ámbito de la sociedad civil son la solidaridad, la autonomía y la libertad, en contraposición a la visión centralizada y jerárquica del Estado, en relación con el funcionamiento del sistema político. De esta perspectiva se infiere que la sociedad civil estaría desvinculada de los intereses asociados a la legitimación de relaciones de poder institucionalizadas, dado que en este espacio prevalece la idea de la autonomía en relación a las estructuras del Estado y del sistema político.

Predomina así un enfoque normativo sobre la relación Estado-sociedad civil y sobre la autonomía del campo asociativo, que no contempla las condiciones efectivas que caracterizan a las experiencias de interacción, particularmente en territorios complejos y atravesados por desigualdades sociales y problemas de índole político-institucional (Carmona, 2012: 172).

Una tercera postura parte de la crítica a las privatizaciones y reforma neoliberal que conllevaron a la restricción de la intervención estatal en la vida social y al avance de los intereses privados sobre los dispositivos de la acción pública. Frente a ello, se destaca la importancia de “republicar” el Estado, en otras palabras, extender la acción pública sobre los mecanismos de construcción de la agenda estatal y sobre los procesos de elaboración de políticas. Bajo este enfoque, la referencia a lo público no se limita al aparato estatal, dado que esta perspectiva critica las nociones que vinculan de manera exclusiva al ámbito público con el Estado y a los intereses privados con la sociedad. El ámbito público pensado en términos de lo común, lo colectivo, plantea cuestiones que afectan al conjunto de la sociedad y, por ende, no incumbe sólo al Estado; lo que convoca a un mayor involucramiento de la sociedad en los asuntos públicos⁸.

La participación ciudadana, encauzada a partir de distintos dispositivos de articulación multiactoral (consejos consultivos, mesas de concertación, gestión tercerizada de servicios), se presenta como una herramienta apropiada para recuperar el control social sobre las problemáticas públicas, un objetivo que los mecanismos de la democracia representativa no han logrado asegurar por sí solos. Además, aparece como un medio de socialización de la política, un ámbito de acción que tiende a ser controlado por segmentos especializados- políticos profesionales, funcionarios, etcétera-, recuperando así el carácter colectivo que debería tener la dinámica política. Esta perspectiva pone en cuestión las propuestas de reforma estatal centradas sólo en la eficiencia, puesto que se resalta la necesidad de una reforma modernizadora y democratizadora con el objeto de incrementar la legitimidad del Estado como representación de lo público. Para ello, convocan al fortalecimiento de la sociedad civil y a la multiplicación de instancias de articulación entre el Estado y los actores de la sociedad (Carmona, 2012: 172 y 173).

En términos generales, de acuerdo con la forma que adquiera la participación ciudadana con relación al grado de intervención de los actores sociales en las decisiones públicas, las relaciones variarán desde la información y consulta, la codecisión y cogestión, hasta alternativas de delegación y control ciudadano. Al

⁷ Ver sobre el tema: Berman, 1997; Ormond y Loffler, 1999; Pollit y Bouckaert, 2000 y Pollit, 1998.

⁸ Ver sobre el tema: Bresser Pereyra, 1997 y Cunill Grau, 1991, 1995, 1997.

mismo tiempo, las características que detenten los sujetos involucrados harán a la participación más directa (ejercida sin mediaciones) o indirecta (intervención de organizaciones que actúan en representación de intereses específicos) según el caso (Cunill Grau, 1991). Por último y tal como resalta Cunill Grau (1991), el origen del estímulo a la participación es también un elemento importante, ya que se puede diferenciar entre dos tipos: la acción ciudadana, que se inicia y es controlada por los propios actores sociales en relación a los objetivos y fines que ellos establecen; la implicación ciudadana, cuyo inicio y control es efectuado por el Estado con el objetivo de conseguir apoyo y mejorar las decisiones, programas o servicios.

CAPÍTULO 3: EL DERROTERO DE LA POLÍTICA DE PREVENCIÓN DEL DELITO EN LA ARGENTINA Y SU ALCANCE EN LA CIUDAD AUTÓNOMA DE BUENOS AIRES

3.1. Coyuntura política, económica y social que motivó la creación del Plan Nacional de Prevención del Delito

Desde inicios de la década de 1990 en la Argentina, como en gran parte de los países de América Latina, se realizaron profundas reformas del aparato estatal las cuales tenían como objetivo central encoger al Estado:

Menos Estado no significaba comprimir su estructura y dotación por un simple afán racionalizador, sino porque ese aparato desarrollaba funciones y actividades que en el nuevo contexto ideológico pasaron a ser consideradas ilegítimas. El objetivo era desprenderse de segmentos institucionales completos, a través de su eliminación lisa y llana o su transferencia a otros actores e instancias jurisdiccionales (Oszlak, 1999: 85).

Esto implicó la reforma del sistema previsional hasta ese momento de reparto, la privatización de empresas estatales, la flexibilización laboral, la racionalización y achicamiento de la administración pública y la ejecución de tres prácticas: la descentralización (delegación a otras instancias de responsabilidades concentradas hasta entonces en el gobierno nacional), la participación (fortalecimiento del “control” de la sociedad civil sobre la gestión pública y extracción de conocimiento que las propias organizaciones de la sociedad civil tienen sobre su cotidianeidad) y la focalización en las políticas públicas, en pos de lograr una mayor eficacia y eficiencia.

En los primeros años de 1990 se registraron períodos de crecimiento económico, acompañados de procesos de modernización en rubros como los servicios y la infraestructura, sobre todo a partir de que fue controlada la espiral inflacionaria y se estableció el sistema de convertibilidad. Sin embargo, a partir de la segunda mitad de esa década algunos indicadores comenzaron a mostrar una tendencia preocupante: al mismo tiempo que disminuía la actividad económica aumentaba el desempleo; mientras que se agudizaba la brecha entre los sectores más desfavorecidos y los de mayores ingresos. A la par de estos procesos drásticos de transformación económica y social, que conllevaron una importante expansión de la exclusión y la precariedad social, se creó- política y socialmente- a la inseguridad urbana como uno de los grandes problemas de las grandes y medianas ciudades, bajo la idea de “crisis” o “emergencia” (Sozzo, 2007).

Esta “crisis” o “emergencia” fue concebida desde el comienzo como conformada, por un lado, por un elemento “objetivo”, que refiere a lo que marcan los indicadores estadísticos sobre la “criminalidad de la calle”⁹, como ser las tasas de delito. Por otra parte, el elemento “objetivo” ha sido acompañado por un elemento

⁹ Delitos contra la propiedad y contra las personas que se desenvuelven principalmente en lugares públicos, incluyendo también delitos en las viviendas, donde suele haber un contacto directo, a veces violento, entre agresor y agredido.

“subjetivo”, la sensación de inseguridad, la cual comprende un malestar en las expectativas y sentimientos de los ciudadanos de un determinado lugar, con respecto a la posibilidad de ser víctimas de un hecho delictivo. Esta intranquilidad en los ciudadanos se vincula a su vez con la ejecución de ciertos comportamientos de “evitamiento” y “autoprotección”¹⁰ que tienen un fuerte impacto en el desarrollo de la vida cotidiana, una especie de nuevo elemento “objetivo” de la crisis de inseguridad (Sozzo, 2008). Las encuestas de victimización¹¹ son las que, en general, exhiben el elemento “subjetivo” de la inseguridad, así como también estos comportamientos de “evitamiento” y “autoprotección” (Sozzo, 2007).

En este sentido, el tema de la seguridad pública comenzó a adquirir peso relevante en la agenda estatal recién durante la segunda mitad de la década de 1990. La escalada de la situación de inseguridad estaba sin duda asociada a los efectos más nocivos del modelo económico implementado durante los noventa, que comenzaron a sentirse fuertemente en 1997 cuando el país entró en recesión; la principal consecuencia fue el importante aumento de la desigualdad en la distribución de la riqueza. Es importante subrayar esto, ya que no es lo mismo que afirmar que existe una relación positiva entre pobreza y delincuencia, dado que varias de las provincias con peor índice de desarrollo y más personas con necesidades básicas insatisfechas no son necesariamente aquellas con mayores índices de criminalidad¹². Este incremento de la inseguridad fue particularmente visible en los grandes centros urbanos del país: la CABA, el Gran Buenos Aires, Rosario y Mendoza.

De acuerdo con las estadísticas oficiales de la Dirección Nacional de Política Criminal dependiente del Ministerio de Justicia y Derechos Humanos de la Nación¹³, puede observarse, como ilustra el cuadro 1, que en la Argentina la tasa de homicidios dolosos por cada 100.000 habitantes durante la década de 1990 tuvo sus picos máximos en 1992 y 1997, alcanzado 9,0 puntos. Si bien entre el período 1997-2000 la tasa de homicidios dolosos bajó 1,8 puntos, en 2002 llegó al pico máximo del periodo registrado en el cuadro, ascendiendo a 9,2 puntos, coincidiendo con la fuerte crisis política, económica y social que azotó al país entre 2001 y 2002. Luego la tasa de homicidios descendió de manera sostenida, llegando

¹⁰ Dentro de los comportamientos de “evitamiento” o “autoprotección” se destacan la compra de armas para la protección personal, la contratación de servicios de seguridad privada para monitorear los hogares o los negocios y el traslado a barrios cerrados con vigilancia privada.

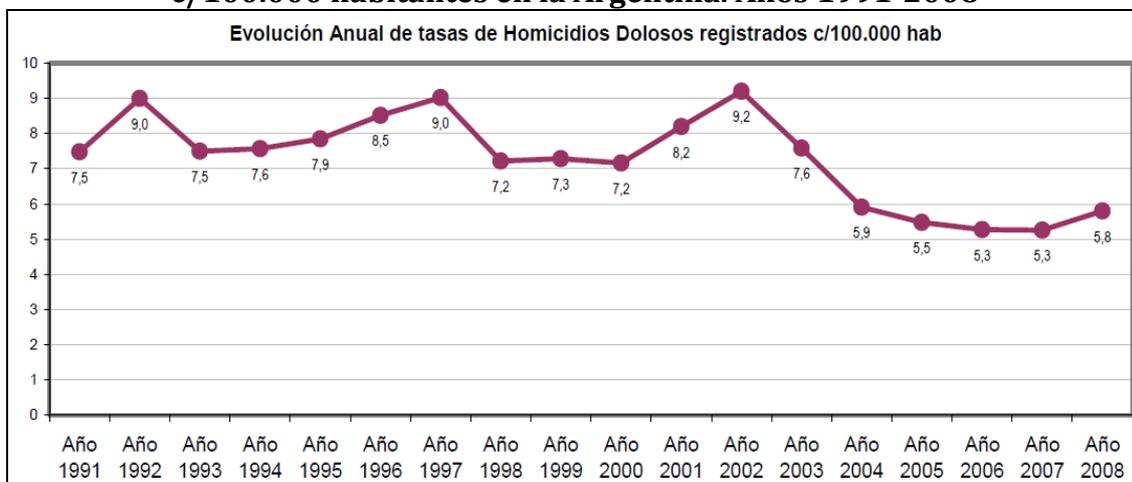
¹¹ La encuesta de victimización se basa en entrevistas a la población en general, mediante una muestra representativa. En esta encuesta se le pregunta a los entrevistados respecto de sus percepciones y sensaciones acerca de la problemática de la delincuencia y de las intervenciones estatales y sociales, así como también, si fueron víctimas de algún evento delictivo en el último año y, en caso afirmativo, si lo denunciaron a la policía o algún organismo judicial. Esto posibilita tener una aproximación distinta al tema y verificar el fenómeno denominado como “cifras negras”, es decir, los hechos delictivos que no son registrados en el sistema formal de justicia dado que sus víctimas no lo denunciaron.

¹² Ver Organización de los Estados Americanos (2007). Seguridad Pública en la Argentina. *Secretaría de Seguridad Multidimensional, Departamento de Seguridad Pública*, p. 1-109.

¹³ Los datos disponibles en la página web de la Dirección Nacional de Política Criminal, correspondientes a la tasa de homicidios dolosos c/100.000 habitantes en la Argentina, se encuentran actualizados hasta el año 2008.

a su punto más bajo en el bienio 2006-2007, volviendo a subir en el año 2008, alcanzando los 5,8 puntos.

Cuadro 1: Evolución anual de tasa de homicidios dolosos registrados c/100.000 habitantes en la Argentina. Años 1991-2008



Fuente: Dirección Nacional de Política Criminal del Ministerio de Justicia y Recursos Humanos de la Nación. Datos sólo disponibles hasta 2008.

Cuadro 2: Tasa de delincuencia (por diez mil habitantes) por tipo de delito en CABA. Años 1990-2006

Tipo de delito	1990	1991	1992	1993	1994	1995	1996	1997	1998	1999	2000	2001	2002	2003	2004	2005	2006
Total	204,6	142,2	102,7	126,7	211,9	397,6	418,5	474,4	565,9	630,1	655,1	662,6	662,7	629,8	638,4	703,2	701,7
Contra las personas (culposos)	12,1	13,9	13,8	11,5	12,6	26,9	32	28,5	27,3	29,7	30,2	27,4	26	28	34,2	42,5	41,2
Contra las personas (dolosos)	8,3	6,4	4,3	5,8	13,2	29	47,8	45,5	42	46,2	43,4	42,7	45,2	45	52	56,4	57,9
Otros delitos contra las personas	.	.	.	.	.	.	.	.	.	.	5,9	5,9	5,3	5	4,4	4,5	4,1
Homicidios (dolosos)	0,2	0,1	0,2	.	0,3	0,5	0,6	0,5	0,5	0,5	0,5	0,5	0,6	0,5	0,4	0,4	0,4
Contra la integridad sexual	0,3	0,2	0,1	0,2	0,4	1,9	2	1,8	2,2	2,2	2	2,1	2	2,2	2,7	2,9	3,1
Contra la libertad	3,4	3,1	2,1	3	7,5	26,3	31,3	33,9	44	46,6	48,3	50,1	50,9	48,8	57,5	61,1	60,7
Contra la propiedad	169,2	106,4	70,2	88,8	162,1	275,5	270	333,5	405,9	449,1	472,1	468,2	474,2	442,6	436,8	484,3	483,8
Contra la seguridad pública	0,5	0,3	0,2	0,2	0,3	1,5	1,1	0,9	0,9	1,5	1,2	2,2	1,1	1,1	1	1,1	1,2
Contra el orden público	0,2	0,1	0,1	0,1	0,4	1,1	2,1	1,1	1	1,3	1,1	8,6	0,9	0,8	1	1,2	0,8

Fuente: Dirección General de Estadística y Censos (Ministerio de Hacienda del GCABA) sobre la base de datos de la Dirección Nacional de Política Criminal del Ministerio de Justicia y Recursos Humanos de la Nación. Datos sólo disponibles hasta 2006.

En la CABA¹⁴, como se exhibe en el cuadro 2, la tasa de delincuencia entre 1990 y 2006 pasó de 204,6 a 701,7, alcanzando la cantidad máxima de 703,2 en el año 2005. Esta tasa muestra una clara tendencia creciente desde 1993 hasta 2006 (el último año del que se puede obtener datos), con sólo dos años que muestran una disminución respecto de la tasa correspondiente al año anterior: 2003 y 2006. Dentro de los distintos tipos de delitos, el delito contra la propiedad fue el que más acaeció año a año del periodo detallado en el cuadro.

Es importante resaltar que, tanto a nivel nacional como de la Ciudad, la información estadística sobre la delincuencia no es de fácil acceso o se encuentra poco difundida. Asimismo, los datos disponibles, en su mayoría, son incompletos o están desactualizados. Esta situación implicó que no se pudiera realizar en este trabajo un análisis, a nivel nacional y local, acerca de la evolución de la delincuencia desde la década de 1990 hasta la actualidad.

Cuadro 3: Principales causas de la delincuencia

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

Fuente: Encuesta de victimización, percepción de seguridad y evaluación de desempeño de las fuerzas policiales de la CABA, DGPSPD, Ministerio de Justicia y Seguridad del GCABA.

De acuerdo con la encuesta de victimización efectuada por la DGPSPD para el año 2010¹⁵, como lo muestra el cuadro 3, la principal causa o factor que incide en la delincuencia es la falta de educación (23,3%), siendo la segunda mencionada la desocupación y la drogadicción (17,5% en ambos casos) y como cuarta causa, con niveles inferiores a las anteriores mencionadas, la pobreza (12,4%). Todas estas causas apuntan a factores sociales. Comparando la encuesta de victimización del 2009 con la del 2010, se puede observar que la situación en ambos años es idéntica: la falta de educación fue mencionada como la principal causa de la delincuencia, manteniéndose en el mismo nivel (23,4% y 23,3% respectivamente). Por otra parte, la percepción de que la principal causa es la mala actuación policial

¹⁴ Los datos disponibles en la página web del GCABA, correspondientes a la tasa de delincuencia (por diez mil habitantes) por tipo de delito en la CABA, se encuentran actualizados hasta el año 2006.

¹⁵ La última encuesta de victimización publicada por la DGPSPD corresponde al año 2010.

aumentó (de 1,6 a 2,7%) al igual que la percepción de la escasa severidad de las leyes y de los jueces como causa de la delincuencia (de 4,4 a 5,1%); la inexistencia de iniciativas de prevención del delito y la ineficacia de la justicia (de 2 a 2,2% y de 3,7 a 3,9%).

Las encuestas de victimización, así como varios estudios sobre el delito¹⁶, han revelado que la inseguridad es parte de la experiencia cotidiana de un elevado porcentaje de la población en la Argentina. La degradación del contexto urbano y la imposibilidad de acceder a empleos estables con remuneración suficiente impidieron la adecuada satisfacción tanto de las necesidades materiales como de las sociales (pertenencia, posibilidad de planificación y de previsión, servicios y seguros). Estas condiciones abonaron la fragmentación de las relaciones interpersonales, el mayor empobrecimiento del capital social y cultural e indujeron comportamientos violentos como forma de responder a los conflictos.

Conforme denota el cuadro 4, para el año 2010 la percepción de que el problema de la seguridad y el delito ha aumentado representa un 66,2%, mientras que la percepción de que ha disminuido un 3,5% y el 26,9% considera que se ha mantenido igual. Comparando esta encuesta con la realizada en el 2009 se manifiesta que, la tendencia antes expresada se ve reflejada en términos prácticamente idénticos respecto al año 2009. En primer lugar, se observa que la percepción de que el problema de la seguridad y el delito han aumentado se mantiene en términos generales (65,7 y 66,2%); hay un aumento en la percepción de que esta problemática ha disminuido (2,5 a 3,5% 2009 y 2010 respectivamente). Este aumento se explica por la disminución en la percepción de que se ha mantenido igual (28,9 a 26,9%).

Cuadro 4: Percepción de la evolución del problema de la seguridad y el delito. Años 2009-2010

EN %	Año 2009	Año 2010
Ha disminuido	2,5	3,5
Se ha mantenido igual	28,9	26,9
Ha aumentado	65,7	66,2
No sabe/no contesta	2,8	3,5
Total	100	100

Fuente: Encuesta de victimización, percepción de seguridad y evaluación de desempeño de las fuerzas policiales de la CABA, DGPSPD, Ministerio de Justicia y Seguridad del GCABA.

Máximo Sozzo, con relación a lo planteado hasta el momento, manifiesta lo siguiente:

La crisis de inseguridad frente al delito en Argentina como construcción social y política se inscribe complejamente en las transformaciones económicas, sociales y culturales que han atravesado las tres últimas décadas. Dichas crisis

¹⁶ Ver Pompei, E. (1999). Las consecuencias sociales de la distribución. *ENOIKOS, FCE, UBA*, N°14.

se ha traducido también en un difundido sentido de crisis de los actores estatales que tradicionalmente han sido competentes en este terreno de las políticas públicas, generalmente ubicados en el nivel estatal federal o provincial- policía, justicia penal, prisión- que se ha gestado tanto dentro como fuera de estos aparatos estatales. Frente a esta difícil situación, se ha producido una creciente “politización”, entendiéndose por tal que cada vez más el brazo “político” de las estructuras estatales centralizadas se encuentra ubicado en el centro de la escena, como aquel que debe tomar aquellas decisiones que se consideran claves, desplazando fuertemente al brazo “administrativo”- y con él, frecuentemente a quienes hasta aquí habían obrado como “expertos” en este terreno (Sozzo, 2008: 59 y 60).

Esta “politización” llevó a que, dado el fuerte descontento de la sociedad ante la cuestión de la inseguridad, la seguridad ciudadana (también llamada seguridad urbana) terminara siendo un tema de agenda electoral. Según Oscar Blando (2005), la seguridad ciudadana surge como uno de los problemas de gobernabilidad que debe solucionar el Estado de derecho de las democracias contemporáneas. Presume una valorización compleja del conflicto, entre los derechos de las personas, como propias del individuo y la defensa de esos derechos como condición necesaria para su efectivización. Como consecuencia, el bien preservado no es el orden instituido ni las normas que lo mantienen, sino los derechos y libertades. Marcelo Saín, por su parte, realiza un aporte interesante al concepto de seguridad pública:

es la situación política y social en que las personas tienen legal y efectivamente garantizado el goce pleno de sus derechos- considerados éstos no solamente como principios o garantías formales sino también prácticas sociales-, a defender y ser protegidos en su vida, su libertad, su igualdad de oportunidades y su efectiva participación en la organización política, económica y social, así como en su igualdad ante la ley y su independencia ante los poderes del Estado, y a obtener el pleno resguardo de la totalidad de sus derechos y garantías emanadas del Estado de derecho (Saín, 2002: 15).

Bajo el contexto de crisis de la seguridad ciudadana y de reconocimiento público, por parte del Estado nacional y demás actores políticos, de que la inseguridad urbana constituía un problema grave, en agosto del año 2000, el PNPD encontró suelo fértil para su nacimiento y desarrollo.

La toma de decisión ligada al lanzamiento del Plan puede comprenderse como un resultado, en el plano de las políticas de Estado, del enfrentamiento que se generó en la arena política en torno a la cuestión de la inseguridad entre dos posturas: por un lado, se encontraban las posiciones más vinculadas a un modelo reactivo, a la idea de “mano dura” frente a la criminalidad y, por el otro lado, estaban los sectores que cuestionaban ese modelo e instaban por estrategias que contuvieran recursos extra penales como forma de minimizar la violencia y la delincuencia. Como afirma Ayos,

de alguna manera, aunque con conflictos intestinos en sus filas, los gobiernos de signo aliancista¹⁷- especialmente el nacional y el porteño- aparecieron en

¹⁷ Se refiere a la “Alianza para el Trabajo, la Justicia y la Educación”, concertada entre la Unión Cívica Radical (UCR) y el Frente País Solidario (FREPASO) en 1997. La fórmula presidencial

este periodo como los principales representantes de dicho posicionamiento. En este marco, es que se interpreta la decisión de impulsar una estrategia preventiva en política criminal. La orientación del discurso por el cual tomaban posición los impulsores del PNPD corría por dos caminos: por un lado, mediante una argumentación “política”, presentándose como promotores de una política democrática de seguridad y por el otro, a partir del discurso “técnico”, presentando a sus intervenciones como producto de una problematización compleja, objetiva y profesional. Con estos dos tipos de argumentaciones, se centraron en una crítica sobre la ineficiencia de soluciones, exclusivamente policiales, al “problema de la inseguridad”; en una reivindicación de la participación ciudadana como componente central del PNPD y por último, instaron a un “giro hacia lo social” en la conformación de un “diagnóstico” de la situación a intervenir, incorporando categorías propias de este campo: desocupación, pobreza, marginalidad o exclusión (Ayo, 2012: 118 y 119).

El PNPD representó, tanto en sus objetivos como en sus prácticas, la materialización del discurso preventivo. Se trataba de un tipo de respuesta estatal que ante la crisis de la inseguridad frente a los hechos delictivos, reconocía los límites de las formas de pensar y actuar que habían sostenido los actores estatales tradicionales competentes en la materia y buscaba crear innovación al respecto.

Un cambio fundamental que implicaba este tipo de respuesta estatal estaba dado en la reubicación y redefinición de responsabilidades, las cuales se realizaron bajo la idea de la “descentralización” y conllevaron un corrimiento de las tareas hacia actores que en el pasado se hallaban desvinculados de la cuestión de la seguridad urbana frente al delito.

Esta “delegación” estaba a su vez fuertemente vinculada a la “politización”: los actores centrales impulsaban a que los actores locales se transformaran en centros de imputación de la demanda de los ciudadanos, desplazando una parte de su responsabilidad y difundiendo así los riesgos que la competencia exclusiva planteaba en términos de juego electoral frente al difundido sentido de estar frente a una crisis (Sozzo, 2008: 60 y 61).

3.2. El Plan Alerta del barrio Saavedra: un antecedente sobre la prevención del delito

El Plan Alerta en el barrio de Saavedra fue la primera experiencia de prevención del delito basada en la participación de la comunidad que se realizó en la Argentina, al menos a nivel de los grandes conglomerados urbanos. Esta iniciativa tuvo la peculiaridad de originarse inicialmente por actores no estatales, desarrollándose a lo largo del tiempo hasta la actualidad.

A principios de 1997 en el barrio de Saavedra se conformó un grupo de vecinos preocupados por el aumento de la criminalidad en la zona. Este grupo de vecinos autodenominados JUVESA (Junta Vecinal Saavedra) efectuó una serie de reclamos

ganadora en los comicios de 1999 estaba conformada por Fernando De la Rúa como candidato a Presidente (UCR) y por Carlos Álvarez para Vicepresidente (FREPASO).

ante las autoridades públicas competentes en la materia (Secretaría de Seguridad Interior de la Nación, Comisaria 49 de la Policía Federal Argentina, Dirección Nacional de Policía Criminal, etcétera).

Producto de algunos desacuerdos dentro de JUVESA, un subgrupo se separó del grupo originario de vecinos autodenominándose “Vecinos Solidarios”. Si bien este subgrupo continuó haciendo reclamo ante las autoridades públicas, en paralelo emprendió acciones para producir seguridad urbana desde la misma sociedad civil.

De acuerdo a lo señalado por uno de los miembros fundadores de este grupo, a través de un chat mantenido con una mujer argentina residente en Londres, tomó conocimiento de que allí existían experiencias de movilización de los residentes para generar, a través de la participación ciudadana, un dispositivo dirigido a “protegerse frente al delito”. Luego de ello, este mismo vecino comenzó a armar un foro electrónico intercambiando e-mails con diversas personas que aparecían en Internet como expertos en la temática. Un técnico colombiano le comentó de la existencia del programa denominado Neighbourhood Watch (NW) (Sozzo, 2008: 141).

Las primeras experiencias de NW emergieron en los Estados Unidos en la década de 1970, cuya técnica de intervención consistía en la unión de un grupo reducidos de ciudadanos, que se reunían periódicamente para intercambiar información sobre problemas locales vinculados a la delincuencia y proponer iniciativas de vigilancia informal en el barrio, con el objetivo de reducir la cantidad de ofensores en las calles y desalentar a potenciales ofensores de cometer delitos (Davis, Lurigio y Rosenbaum, 1998). De allí que Bennet y Graham planteaban que, “la esencia de los esquemas de NW era incentivar a los ciudadanos a que se conviertan en los ojos y oídos de la policía, estando atentos y reportando incidentes sospechosos en sus comunidades” (Bennett y Graham, 1995: 79).

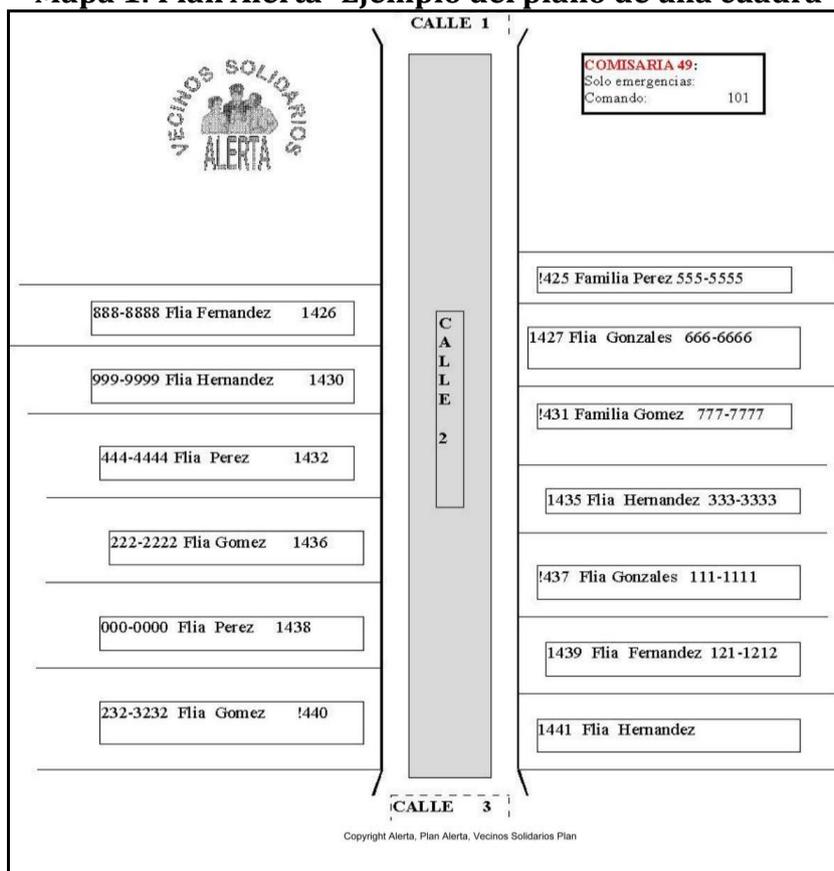
A partir de la recomendación de tomar en consideración la alternativa del NW recibida por Internet, el vecino antes mencionado comenzó a indagar, por esa misma vía, sobre los NW y accedió a la página web de *Scotland Yard* en la que se ofrecían una serie de documentos instructivos para la instalación del NW. Junto con otros miembros del grupo, estos documentos fueron bajados y traducidos al castellano. El vecino en cuestión señalaba al respecto: “... vos fijate que este proyecto nace todo de Internet...” (Sozzo, 2008: 144).

Luego el grupo de Vecinos Solidarios efectuó una ronda de reuniones para discutir las posibilidades de realizar algo parecido en el barrio Saavedra. A partir de esta ronda de reuniones se buscó propagar la propuesta a otros vecinos del barrio. El programa de NW bajo el nombre de Plan Alerta fue lanzado formalmente en marzo de 1998 con el apoyo de la Dirección Nacional de Política Criminal del Ministerio de Justicia y Derechos Humanos de la Nación y la Policía Federal Argentina. El hecho de que la Dirección Nacional de Política Criminal estuviera involucrada en el proyecto motivó a que se intentara, más allá del Plan Alerta, llevar a cabo algunas otras medidas dirigidas a la prevención del delito, principalmente destinadas al desarrollo social en el llamado barrio Mitre dentro del barrio Saavedra, lamentablemente estas medidas se pusieron en funcionamiento de forma parcial.

A todos los residentes de una cuadra, de acuerdo con la jerga organizacional del Plan Alerta, se los llamaba “unidad funcional”. Cada unidad funcional del barrio era convocada a una primera reunión donde se les explicaba en qué consistía el NW y cómo era su funcionamiento, para luego comprometerlos a poner en marcha el esquema de NW en su propia cuadra, al final de la reunión se les entregaba una serie de documentos producidos por el grupo Vecinos Solidarios. A las personas que asistían a la reunión se les recomendaba que al menos estudiaran presente en las reuniones la mitad de las viviendas en cuestión y que la participación en este proyecto era voluntaria.

En la reunión inicial los vecinos que se adherían a la propuesta intercambiaban entre ellos teléfonos, nombres y se les preparaba un plano de la cuadra en el que contaba esta información. Los vecinos participantes se comprometían a colocar el plano de la cuadra en un lugar visible junto a sus teléfonos. Asimismo, en la reunión inicial se designaba un coordinador de la unidad funcional y se establecían cuáles eran los horarios críticos de la cuadra, en los que los residentes podía ser más vulnerable frente a la posibilidad de ser víctima de un hecho delictivo- los ejemplos que se proporcionaban en los instructivos eran: ingreso o egreso de la casa o del garaje, vacaciones, horarios escolares y laborales¹⁸.

Mapa 1: Plan Alerta- Ejemplo del plano de una cuadra



Fuente: Plan Alerta¹⁹.

¹⁸ Todos los instructivos del Plan Alerta se encuentran disponibles en http://planalerta.tripod.com/plan_alerta.htm

¹⁹ Extraído de <http://planalerta.tripod.com/organizarse.htm>.

Los vecinos participantes se comprometían con los “principios operativos” fijados en los instructivos. Ante señales sospechosas de actividad criminal próxima (el paso reiterado de algún automóvil, personas extrañas en actitud de espera, etcétera) se debía dar alerta vía telefónica al resto de los vecinos de la cuadra y a la comisaría competente en la zona. De igual forma, se incentivaba la instalación de: 1) “alarmas comunitarias” a través del uso de “alarmas sonoras intervecinales”; 2) “iluminación inteligente” donde por medio de controles remotos se encenderían potentes reflectores ubicados en ambas aceras de forma tal que ante una situación de peligro el presunto delincuente se sintiera observado y la posible víctima no fuera descubierta que fue ella quien dio la alarma y, 3) el empleo consensuado de “silbatos” que podían ser accionados por cualquiera de los residentes de la cuadra y que se consideraba que ante este sonido los vecinos se asomarían, encenderían las luces externas o la suma de ambos a efectos de disuadir.

Dentro de los instructivos también se fijaba la diferenciación de las “actitudes sospechosas” considerando si estaban dentro o fuera de los horarios críticos previamente establecidos. Si se encontraban fuera de dichos horarios se debía consultar con otros adherentes para corroborar la sospecha. En cambio, si se daba la situación en los horarios críticos se pedía que los participantes accionaran la alarma sonora o lumínica y llamaran a la policía, considerando la situación como una de peligro inminente. Lo mismo en el caso de un delito en curso, se debía accionar la alarma en forma insistente y llamar a la policía declarando que se está presenciando un delito en curso. Se recomendaba en este tipo de situación no involucrarse físicamente luchando contra los delincuentes y se auspiciaba socorrer, ayudar, trasladar a un centro asistencial, acompañar a hacer la denuncia a la víctima y ofrecerse en calidad de testigo.

En los instructivos del Plan Alerta se plantaba:

El vecino no se transforma en policía ni informante. Sólo asumirá el papel que le corresponde como ciudadano de una república en el sentido estricto de la expresión, trabajando en defensa de su vida, la de su familia y su propiedad. [...] Los miembros del proyecto no asumen la responsabilidad de la seguridad, este es un deber propio e indeclinable del Estado; los ciudadanos sólo cumplirán con sus deberes y derechos constitucionales (Plan Alerta)²⁰.

En los instructivos además se dejaba aclarado que queda totalmente excluída la puesta en escena de “patrullas ciudadanas”:

El patrullaje preventivo a semejanza de los policías o vigilantes armados está severamente contraindicado por ser físicamente peligroso e implicar severos problemas legales. Sin embargo, la información que se pueda obtener cuando se recorre la calle (por ej. paseando al perro) tendrá mucho valor; será conveniente coordinar recorrido y formas de comunicación con la unidad funcional respectiva (Plan Alerta)²¹.

De igual forma se estimulaban las conductas colectivas de autoprotección entre los miembros de una unidad funcional. Lo que se recomendaba era que cuando un

²⁰ Extraído de <http://planalerta.tripod.com/definiciones.htm>.

²¹ Extraído de <http://planalerta.tripod.com/definiciones.htm>.

vecino se ausentaba por largo tiempo, éste debía avisar a los demás para que ellos conozcan esta situación y tomen medias solidarias al respecto, como ser: lavarles periódicamente las veredas, retirar diarios y correspondencia acumulada, colocar basura en sus cestos, etcétera, de forma tal de borrar todo signo que indique la ausencia de moradores.

Por otro lado, el compartir actividades en la calle mejora la seguridad ya que disuade a quien quiera aprovecharse de la soledad de una posible víctima. Por ello se deben consensuar horarios de lavados de vereda y lavados de autos, el paseo de perros en esos horarios que la cuadra definió como críticos, el guardado de automóviles en un mismo horario y toda otra actividad que haga que los vecinos vuelvan a ocupar su cuadra y puedan vivirla como propia, en posición a la actitud de encerrarse y esconderse tras una reja. La ocupación de la calle de hecho disuade (Plan Alerta)²².

Los instructivos también auspiciaban exigir al municipio el mejoramiento, por ejemplo, de la iluminación de la cuadra, el desramado de los árboles que obstruyen la visibilidad, la mejora de iluminación en los accesos a las viviendas y, en caso de no lograr la provisión de los servicios solicitados los vecinos podrían directamente llevar a cabo acciones pertinentes, apelando al estado de necesidad a fin de evitar conflictos judiciales de orden contravencional. Se recomendaba dejar constancia por escrito del estado de necesidad que motivaba la solicitud y guardar una copia debidamente conformada del pedido.

Respecto al vínculo con la institución policial se recomendaba que, un grupo de vecinos comprometidos de cada unidad funcional tuvieran una entrevista con el comisario o funcionario de mayor jerarquía de la comisaría correspondiente a la zona. Con relación a esto el instructivo señalaba:

Que los vecinos de la cuadra han decidido organizarse para mejorar su seguridad. Que quieren compartir con la policía esta responsabilidad. Que los vecinos se comprometen a cooperar con la policía en cuanto a la observación del movimiento de la cuadra y ante cualquier duda recurrirán a ellos. Que al mismo tiempo, piden a la policía el compromiso de ellos en cuanto a responder todos los llamados en el más breve tiempo ya que el funcionamiento del Plan se basa en la mutua confianza y en que cada parte asuma el rol que le corresponde. Si la dependencia policial no cuenta con un número de emergencia, podrían entre los vecinos solventar la instalación de una línea telefónica entrante, que por un muy bajo costo permitirá tener un acceso directo a la dependencia asegurando que no puede ser utilizada para otro fin. Consensuen con el funcionario hacer reuniones periódicas, en las que se deberá comprobar el funcionamiento general del Plan, las mejoras que puedan hacerse y el cumplimiento del rol de cada uno. En el caso de la policía deberá comentársele las irregularidades detectadas (por ej.: que se los llamó y no concurrieron, o que tardaron 30 minutos en concurrir, etc.) y coordinar qué se puede hacer para mejorar. Es importante no hacer una crítica de carácter altisonante sino tratar de comprender entre todos que se está haciendo un trabajo conjunto con beneficio para todos, ya que los vecinos pasan a ser los ojos de la policía y ellos el brazo armado. Manejen siempre la relación como un emprendimiento cooperativo y no como una queja

²² Extraído de <http://planalerta.tripod.com/organizarse.htm>.

constante. Tengan en cuenta que es muy probable que obtengan apoyo policial ya que las directivas emanadas de sus superiores contemplan el uso de estos planes que incluyen un contacto fluido con la comunidad. Si por cualquier motivo no logran el apoyo de la dependencia policial o consideran que no tienen la disposición o el apoyo que pretenden, no duden en contactarse con un funcionario de mayor jerarquía y expliquen sus dificultades (Plan Alerta)²³.

Los Vecinos Solidarios del barrio de Saavedra elaboraron una página web del Plan Alerta en donde se difundían desde el funcionamiento del Plan hasta opiniones acerca de la seguridad ciudadana²⁴. En este aspecto, Sozzo señala:

A partir de esta página web surgieron muchísimas vinculaciones con grupos de vecinos e instituciones públicas tanto de la CABA como de provincias del país- pues específicamente la página web invitaba a quienes la visitaran a enviar críticas, sugerencias, ideas. También, a fines de 1999 el grupo Vecinos Solidarios armó una lista de correos electrónicos (“Plan Alerta y Prevención Comunitaria del Delito y la Violencia”) como un nuevo espacio de intercambio virtual a los fines de facilitar el acceso a información sobre el Plan Alerta e impulsar su adopción por parte de otros grupos de residentes de la CABA y otras provincias del país ([http://grupos.yahoo.com/group/Plan Alerta](http://grupos.yahoo.com/group/Plan%20Alerta)). Desde ese mismo momento, el Plan Alerta comenzó a “exportarse” a otros barrios de la CABA- Flores, Núñez, Villa del Parque, Floresta, Beccar, Urquiza, Chacabuco, Burzaco, Martínez, Palermo, Mármol- y a diferentes partidos de la Provincia de Buenos Aires, a partir de grupos de vecinos que se configuraron de acuerdo a los instructivos contenidos en la página web- Almirante Brown, City Bell, La Plata, entre otros. [...] También se extendió a otras provincias del país como La Pampa, Córdoba, Entre Ríos y Neuquén (Sozzo, 2008: 150).

Por medio de la Resolución N° 556/MJDH/2003 el 27 de noviembre de 2003 se creó la Red Nacional de Seguridad Comunitaria (RENASECO), a través de un convenio de colaboración firmado por la Asociación Vecinal conformada por el grupo de Vecinos Solidarios Plan Alerta y la Secretaría de Seguridad Interior de la Nación. Esta RENASECO estaba coordinada y supervisada por la Secretaría Ejecutiva del Consejo de Seguridad Interior. En dicha Resolución se expresaba que:

El llamado Plan Alerta ha demostrado ser una herramienta eficaz e idónea en los ámbitos vecinales para la prevención delictos, y lo integran personas directamente comprometidas en forma altruista y desinteresada con los problemas de seguridad de los barrios donde viven (Resolución N° 556/MJDH/2003).

La Asociación Vecinal Vecinos Solidarios se comprometía a través de esta Resolución a promover su sistema de seguridad comunitaria a todo el país, diagramando y ejecutando los programas para la capacitación de los vecinos y los funcionarios del gobierno nacional, gobiernos provinciales y municipales, que fueran invitados a participar. De igual forma, esta Asociación Vecinal aportaría los contenidos de su sitio de internet, incluyendo páginas de información institucional de las redes comunitarias y de noticias de diferentes reclamos y propuestas que surgieran del sistema. Mientras que el Ministerio de Justicia y Derechos Humanos

²³ Extraído de <http://planalerta.tripod.com/organizarse.htm>.

²⁴ Extraído de http://planalerta.tripod.com/plan_alerta.htm

de la Nación se comprometía a canalizar los reclamos y propuestas de las redes, brindando una respuesta concreta y, eventualmente, derivando su atención a los organismos pertinentes.

Más allá de que hasta el momento no se haya llevado a cabo una evaluación del funcionamiento, la RENASECO ha sido considerada como una herramienta dirigida a impulsar e incentivar aún más el desarrollo y la propagación de este tipo de iniciativas.

3.3. Características y lineamientos generales del Plan Nacional de Prevención del Delito

En 28 de febrero de 2000, durante una reunión extraordinaria del Consejo de Seguridad Interior, los representantes de las 24 jurisdicciones del país firmaron el documento “Bases de Consenso para un Plan Federal de Seguridad”, cuyo objeto fue el sentar los fundamentos de un plan contra la delincuencia que pusiera de relieve la necesidad de contar con la participación de los ciudadanos como principales articuladores de una política criminal. Como consecuencia de ello,

las autoridades responsables de los ministerios del Interior y de Justicia y Derechos Humanos de la Nación se propusieron diseñar y desarrollar en forma conjunta una política pública en materia de prevención del delito que pudiera ser instalada como política de Estado. Diversos países ya habían iniciado y recorrido un camino en este sentido, mediante iniciativas en las grandes ciudades del mundo centradas en el desarrollo de políticas de prevención del delito con énfasis en el involucramiento en la cuestión de la seguridad pública (Ciafardini, 2005: 125).

Se conformó un equipo técnico fruto de la decisión conjunta del Ministerio del Interior de la Nación y del Ministerio de Justicia y Derechos Humanos de la Nación, que tenía como misión diseñar dicho Plan. Producto de ello, fue lanzado el 15 de agosto del año 2000 el PNPD, eje sobre el cual se desarrollaron todas las medidas provenientes del gobierno central tendientes a controlar, reprimir y prevenir la actividad ilícita. Rápidamente, en marzo del 2001, el Ministerio del Interior se retiró de la gestión de esta política pública por no considerarla pertinente (Ciafardini, 2005), dificultándose entonces la perspectiva de articulación con personal de la Policía Federal Argentina, ubicada bajo la órbita de dicho Ministerio (Sozzo, 2005).

El PNPD se planteó como destinatario a toda la población urbana argentina,

en tanto cada individuo que habita en los espacios urbanos de nuestro país se ve afectado en mayor o menor medida por el problema de los delitos callejeros y la sensación de inseguridad asociada a ellos, dado su volumen cuantitativo y su difusión territorial (PNPD, 2000: 6).

El Plan se propuso como meta:

Contribuir al mejoramiento de la seguridad urbana en la Argentina, promoviendo la disminución de los crímenes y la sensación de inseguridad, a

través de mecanismos preventivos más allá del sistema penal, que apuntan al fortalecimiento del sistema democrático a través de esquemas de compromiso, cooperación y articulación entre los actores gubernamentales y la participación activa de los ciudadanos y las organizaciones de la sociedad civil (PNPD, 2000: 6).

Esto conllevaría una apertura a la participación de la sociedad civil en el proceso de implementación de la política que *a priori* permitiría alcanzar mayores niveles de eficacia (en términos de logros de resultados esperados) y eficiencia (en términos de desarrollo de procedimientos previstos obtenidos al menor costo y de la mejor manera posible), sin dejar de reconocer que la seguridad es una responsabilidad ineludible del Estado.

El PNPD proyectó como objetivos principales:

- 1) Reducir los delitos callejeros o predatorios, especialmente los delitos contra la propiedad y contra las personas que implican el uso de la violencia física.
- 2) Disminuir la sensación de inseguridad frente a este tipo de delitos.
- 3) Fomentar la activa participación de actores no gubernamentales (ciudadanos, organizaciones de la sociedad civil, etcétera) y constituir una red de compromiso, cooperación y articulación con actores gubernamentales destinada a la prevención del delito y la sensación de inseguridad (PNPD, 2000: 4).

El PNPD proyectó como objetivos complementarios:

- 1) Incentivar la participación activa de los ciudadanos y de sus organizaciones en cada una de las comunidades, garantizando su involucramiento en la definición de los problemas específicos y las soluciones viables, promoviendo la recuperación del espacio público y la generación de lazos de solidaridad social.
- 2) Promover la transformación de las instituciones policiales y fuerzas de seguridad para facilitar su adaptación a las nuevas estrategias y actores involucrados en la prevención del delito.
- 3) Construir nuevas relaciones de confianza recíproca entre las instituciones policiales y fuerzas de seguridad y los actores no gubernamentales (ciudadanos, organizaciones no gubernamentales, etcétera).
- 4) Articular las intervenciones dedicadas a la prevención del delito con las políticas sociales, desarrollando su coordinación y complementación a los fines de mejorar la calidad de vida de los ciudadanos.
- 5) Colaborar en la producción de una nueva cultura en materia de seguridad urbana, a través de la generación y difusión de nuevos lenguajes que permitan plantear y debatir socialmente las necesidades y demandas al respecto, en términos compatibles con el sistema democrático (PNPD, 2000: 4 y 5).

Estructura y modelo de gestión del PNPD

El PNPD se proponía generar una estructura de gestión móvil y flexible que funcionara de forma descentralizada. En este aspecto, la descentralización resultaba clave para el Plan, permitiendo adaptar los lineamientos estratégicos nacionales a las características peculiares del contexto en el que se llevarían a cabo las intervenciones preventivas, a nivel de las ciudades y zonas seleccionadas.

En este sentido, el gobierno municipal jugaba un rol clave en la implementación del Plan ya que era el más apto para establecer, a través de la participación ciudadana, cuáles eran las necesidades y demandas con respecto a la inseguridad y actuar en las diversas zonas del espacio urbano. Paradójicamente, se trataba del nivel gubernamental que tradicionalmente menos competencias había tenido en las políticas de control del delito, por lo que el Plan suponía una verdadera innovación en este campo de las políticas públicas.

A su vez, el PNPD establecía instancias de capacitación tanto a nivel provincial como municipal, las cuales serían llevadas adelante por el Equipo de Coordinación General. La capacitación debía contener los lineamientos indispensables para la aplicación del PNPD, por ejemplo: la inseguridad urbana y el problema de su diagnóstico científico, las estrategias y las técnicas de prevención del delito a través de los recursos extrapenales, el rol de la participación ciudadana, la cuestión del monitoreo y la evaluación de la prevención del delito y los rasgos peculiares del PNPD.

❖ Autoridades Responsables

Como se mencionó anteriormente, en el diseño original del PNPD, el Ministerio de Justicia y Derechos Humanos y el Ministerio del Interior de la Nación serían las autoridades responsables del Plan. En cada una de las regiones en las que esta política pública se implementara compartirían esta responsabilidad con las autoridades gubernamentales provinciales. Ambos ministerios tendrían como función:

1) Orientar y diseñar las líneas estratégicas del Plan. 2) Seleccionar las regiones y ciudades del país en las que se implementara progresivamente el Plan y celebrar los acuerdos necesarios con las autoridades gubernamentales provinciales y municipales respectivas. 3) Realizar las gestiones y acuerdos necesarios con organismos nacionales que desarrollen actividades vinculadas a la meta y objetivos de este Plan (PNPD, 2000: 13).

❖ Instancia de Coordinación General: Equipo de Coordinación General y Unidad Técnica General

A. *Equipo de Coordinación General*. Dependería directamente de las autoridades responsables del Plan y estaría integrado por:

- ✓ Tres representantes del Ministro de Justicia y Derechos Humanos de la Nación.
- ✓ Tres representantes del Ministerio del Interior de la Nación.

Funciones:

1) Colaborar con las Autoridades Responsables en el cumplimiento de sus funciones. 2) Establecer las normativas para el proceso de implementación del Plan en las regiones, ciudades y zonas del país. 3) Coordinar el proceso

general de implementación del Plan en el país. 4) Planificar y coordinar las actividades de la Unidad Técnica General. 5) Articular el monitoreo externo del proceso general de implementación del Plan con los actores pertinentes. 6) Elaborar un informe anual sobre la gestión nacional del Plan, que incluya recomendaciones acerca de las reorientaciones para el período anual siguiente (PNPD, 2000: 13 y 14).

B. *Unidad Técnica General*. Dependería directamente del Equipo de Coordinación General y estaría integrada por veinte especialistas en el campo de la prevención del delito, formados en diversas disciplinas científicas (derecho, sociología, ciencia política, etcétera) y provendrían, por partes iguales, de ambos ministerios. Uno de sus miembros sería el responsable de la Unidad Técnica General.

Funciones:

1) Colaborar con el Equipo de Coordinación General en el desarrollo de sus funciones. 2) Capacitar a los Equipos de Coordinación Regional y Unidades Técnicas Regionales en cada una de las regiones en las que se implementara el Plan. 3) Cooperar con las Unidades Técnicas Regionales en las tareas de capacitación de los Equipos de Coordinación e Implementación Local que funcionaran en las ciudades en que se implementara el Plan. 4) Colaborar con las Unidades Técnicas Regionales en la realización del diagnóstico sobre el estado de la seguridad urbana y del mapa sociodemográfico, económico e infraestructural de las zonas de aplicación del Plan. 5) Realizar el monitoreo interno del proceso de implementación del Plan en las diversas zonas urbanas, a través de auditorías periódicas e inspecciones. 6) Evaluar cuantitativamente la implementación del Plan en las diversas zonas urbanas del país (PNPD, 2000: 14).

❖ *Instancia de Coordinación Regional*: Equipo de Coordinación Regional y una Unidad Técnica Regional

En cada una de las regiones en las que el Plan se implementara se constituiría una instancia de Coordinación Regional que estaría integrada por un Equipo de Coordinación Regional y una Unidad Técnica Regional.

A. *Equipo de Coordinación Regional*. Estaría integrado por:

- ✓ Dos representantes de la instancia de Coordinación General.
- ✓ Dos representantes del gobierno provincial respectivo.

Como enlace, y dada su importancia para el proceso de implementación del Plan, debía participar un representante de la policía provincial respectiva.

Funciones:

1) Colaborar con las Autoridades Responsables y el Equipo de Coordinación General en la selección de las ciudades de su región en las que se implementara el Plan. 2) Seleccionar junto con el Equipo de

Coordinación Local las zonas de las ciudades de su región en las que se aplicara el Plan. 3) Cooperar con las Autoridades Responsables y el Equipo de Coordinación General en la gestión de los acuerdos necesarios con los organismos provinciales y municipales pertinentes. 4) Coordinar junto con los Equipos de Coordinación Local la implementación del Plan en las diversas zonas de su región. 5) Planificar y coordinar las actividades de la Unidad Técnica Regional. 6) Articular el funcionamiento del monitoreo externo del proceso regional de implementación del Plan con los actores pertinentes. 7) Elaborar un informe anual sobre la gestión regional del Plan, describiendo las experiencias locales y recomendando las reorientaciones necesarias para el periodo anual siguiente (PNPD, 2000: 15).

B. *Unidad Técnica Regional*. Dependería directamente del Equipo de Coordinación Regional y estaría integrada por, al menos, cinco especialistas en el campo de la prevención del delito, formados en diversas disciplinas científicas (derecho, sociología, ciencia política, etcétera) y provendrían de las diversas áreas pertinentes del gobierno provincial respectivo.

Funciones:

1) Colaborar con el Equipo de Coordinación Regional en el desarrollo de sus funciones. 2) Capacitar, con la asistencia de la Unidad Técnica General, a los Equipos de Coordinación e Implementación Local. 3) Elaborar, junto con la Unidad Técnica General, el diagnóstico sobre el estado de la seguridad urbana y el mapa sociodemográfico, económico e infraestructural en cada una de las zonas de su región en las que se implementara el Plan. 4) Realizar el monitoreo interno del proceso de implementación del Plan en las diversas zonas urbanas bajo la modalidad de la supervisión permanente (PNPD, 2000: 15).

❖ Instancia de Coordinación e Implementación Local

En cada una de las ciudades en las que se implementara el Plan se constituiría una instancia de Coordinación e Implementación Local que estaría integrada por un Equipo de Coordinación Local y Equipos de Implementación Local.

A. *Equipo de Coordinación Local*. Se conformaría uno por cada una de las ciudades en las que se decidiera implementar el Plan. Estaría integrado por:

- ✓ Un representante de la instancia de Coordinación Regional.
- ✓ Tres representantes del gobierno municipal respectivo.

El enlace debía ser un representante de la policía provincial asignado a la ciudad respectiva.

Funciones:

1) Seleccionar junto con el Equipo de Coordinación Regional las zonas de su ciudad en las que se aplicaría el Plan. 2) Cooperar con las Autoridades Responsables, el Equipo de Coordinación General y el Equipo de Coordinación Regional en la gestión de los acuerdos necesarios con los organismos municipales pertinentes. 3) Colaborar con las Unidades Técnicas General y Regional en la realización del mapa sociodemográfico, económico e infraestructural de cada una de las zonas de su ciudad en las que se implementara el Plan. 4) Coordinar junto con los Equipos de Coordinación Regional la implementación del Plan en las zonas de su ciudad. 5) Planificar y coordinar las actividades de los Equipos de Implementación Local. 6) Articular el funcionamiento del monitoreo externo del proceso local de implementación del Plan con los actores pertinentes. 7) Elaborar un informe anual sobre la gestión local del Plan, describiendo las diversas experiencias zonales y recomendando las reorientaciones necesarias para el periodo anual siguiente (PNPD, 2000: 16).

B. *Equipos de Implementación Local*. Se conformaría uno por cada una de las zonas urbanas escogidas dentro de las ciudades seleccionadas y dependería del Equipo de Coordinación Local respectivo. Estaría constituidos por la cantidad de operadores de prevención del delito, necesarios de acuerdo a las características cuantitativas y cualitativas de la zona en cuestión, dependientes del gobierno municipal respectivo.

Como mínimo los Equipos estarían integrados por:

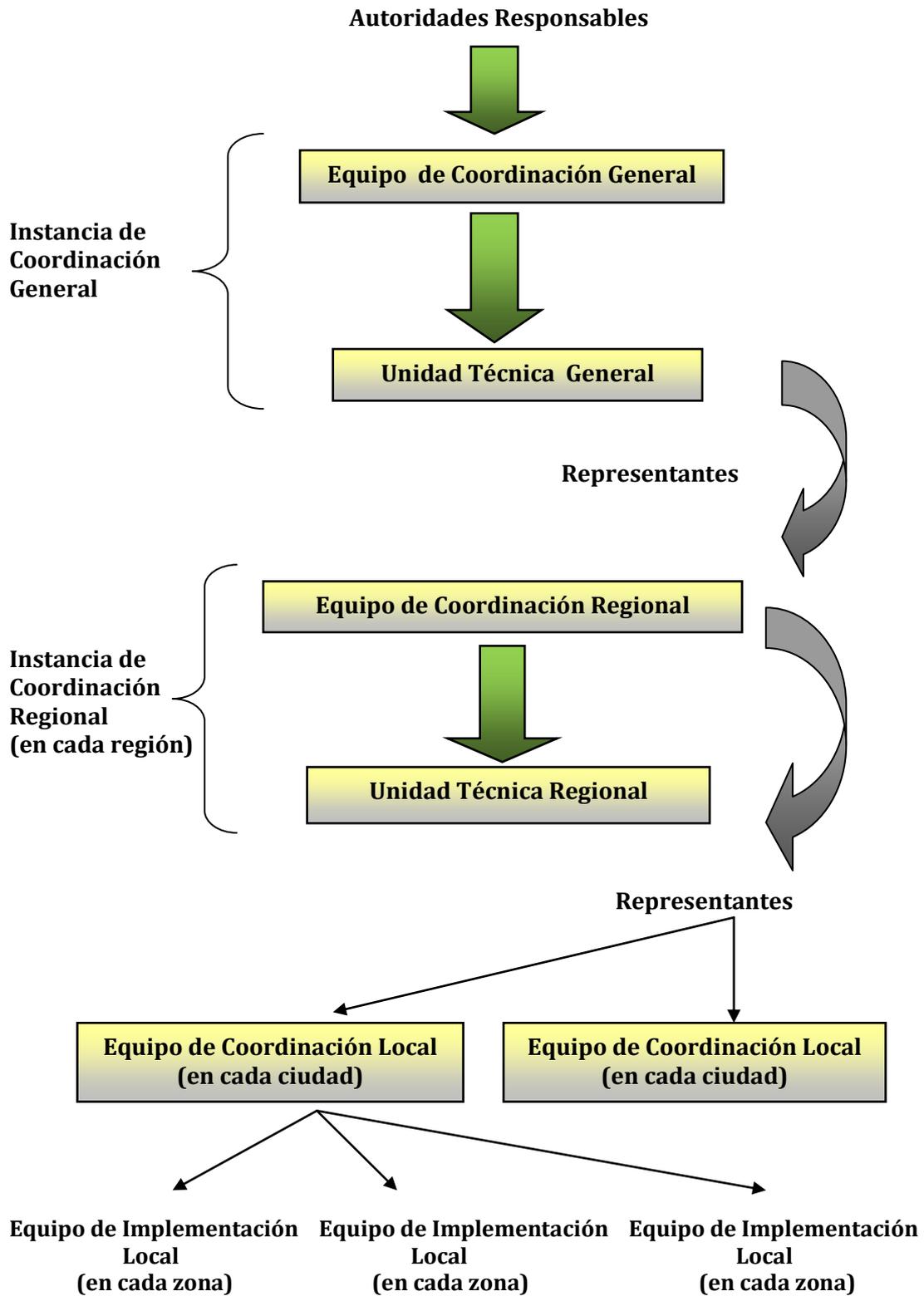
- Un facilitador o mediador, técnico o profesional especializado en la gestión y resolución de conflictos.
- Un trabajador social, con experiencia en dinámica de grupos.
- Un psicólogo, con experiencia en dinámica de grupos.
- Un abogado, especializado en derecho penal.

Uno de estos operadores sería el responsable del Equipo de Implementación Local.

Funciones:

1) Diseñar y poner en marcha el mecanismo participativo en las comunidades locales. 2) Desarrollar las intervenciones del Plan de acuerdo a las decisiones tomadas por los Equipos de Coordinación Regional y Local. 3) Articular en las intervenciones del Plan las actuaciones de los otros actores gubernamentales en el marco de los esquemas de multiagencialidad. 4) Sistematizar toda la información referida al funcionamiento del mecanismo participativo y de las intervenciones del Plan en su zona, que sería elevada como informes al Equipo de Coordinación Local (PNPD, 2000: 16 y 17).

Gráfico 1: Estructura de Gestión del PNPD



Fuente: Plan Nacional de Prevención del Delito

De acuerdo al diseño del PNP, el proceso de implementación estaría integrado por distintas etapas, que se irían desarrollando progresivamente- algunas simultáneamente- e involucrarían a distintos sectores de la estructura de gestión así como también a los ciudadanos y a otros actores gubernamentales.

Estas etapas consistían en: 1) la selección de regiones, ciudades y zonas en las que se pretendía desarrollar las intervenciones preventivas; 2) la elaboración de un diagnóstico científico, cuantitativo y cualitativo, sobre el estado de la seguridad urbana en cada una de las ciudades de implementación; 3) la confección de un mapa sociodemográfico, económico e infraestructural de la zona de implementación; 4) la capacitación de los Equipos de Coordinación Regional y de las Unidades Técnicas Regionales; 5) la capacitación de los Equipos Coordinación e Implementación Local; 6) la confección de un mapa de las organizaciones de la sociedad civil en la zona de implementación; 7) la construcción de un mecanismo de participación ciudadana formal y permanente a través de la realización periódica de asambleas en subzonas dentro de cada zona de implementación para la determinación, a través del debate ciudadano, de una agenda de problemas, de propuestas de soluciones viables en el marco de las estrategias de prevención del delito promovidas por el Plan, de la colaboración en el desarrollo de las intervenciones preventivas y del seguimiento de las mismas; 8) el diseño de las intervenciones, la articulación con otros actores gubernamentales y desarrollo de las intervenciones y; 9) el monitoreo externo e interno del proceso de implementación. Por último, el diseño del PNP establecía un mecanismo de evaluación anual de los procesos de implementación que combinaba una evaluación de resultados cuantitativa, con una evaluación cualitativa (PNP, 2000).

Cuadro 5: Modelo de cronograma de las etapas de implementación del Plan

Etapas del Proceso de Implementación	Mes											
	1	2	3	4	5	6	7	8	9	10	11	12
Etapa 1 ²⁵ Selección de regiones, ciudades y zonas.	X											
Etapa 2 Diagnóstico científico de la seguridad urbana.	X	X	X	X								
Etapa 3 Confección del mapa de la zona urbana.	X	X	X	X								
Etapa 4 Capacitación regional.		X	X	X	X							
Etapa 5 Capacitación local.			X	X	X	X						
Etapa 6 Convocatoria y asamblea de presentación.				X	X							
Etapa 7 Construcción del mecanismo participativo.						X	X	X	X	X	X	X
Etapa 8 Diseño y desarrollo de las intervenciones.						X	X	X	X	X	X	X
Etapa 9 Monitoreo interno y externo.	X	X	X	X	X	X	X	X	X	X	X	X
Etapa 10 ²⁶ Redacción de los informes anuales.											X	X

Fuente: Plan Nacional de Prevención del Delito.

²⁵ Se hace referencia aquí a la selección de una región, de una ciudad y de una zona urbana.

²⁶ Se repite periódicamente al cumplirse cada año del proceso de implementación del Plan.

Cuadro 6: Modelo de cronograma de los informes a presentar por las Unidades Técnicas y los Equipos de Coordinación e Implementación

Equipo responsable	Tipo de informe	Periodicidad y plazos	Ante quién se presenta
Unidad Técnica General con la colaboración de la Unidad Técnica Regional.	Diagnóstico científico sobre seguridad.	Plazo máximo de cuatro meses.	Equipos de Coordinación General, Regional y Local.
Unidad Técnica General, Unidad Técnica Regional y Equipo de Coordinación Local.	Mapa sociodemográfico, económico e infraestructural.	Plazo máximo de cuatro meses.	Este mapa serviría a los Equipos de Coordinación e Implementación Local para el desarrollo de las intervenciones.
Equipo de Implementación Local.	Mapa de las organizaciones de la sociedad civil.	Plazo máximo de un mes.	Equipo de Coordinación Local.
Equipo de Implementación Local.	Informe sobre el funcionamiento del mecanismo participativo.	Debía elevarse de forma trimestral.	Equipo de Coordinación Local.
Equipo de Implementación Local.	Informe sobre el desarrollo de las intervenciones.	Debía elevarse de forma mensual.	Equipo de Coordinación Local.
Unidad Técnica General y Regional	Monitoreo Interno. Informe con las recomendaciones a los Equipos de Coordinación Regional y Local.	Una vez finalizadas las auditorías.	Equipo de Coordinación General.
Equipos de Coordinación General, Regional y Local.	Informe sobre el funcionamiento y resultados del Plan.	Se realizaría en forma anual.	
Unidad Técnica General.	Evaluación cuantitativa en cada zona de implementación.	Se realizaría en forma anual.	Autoridades Responsables y Equipo de Coordinación General.
Unidad Técnica General.	Evaluación cualitativa.	Se realizaría en forma anual.	Equipo de Coordinación General.

Fuente: Plan Nacional de Prevención del Delito.

CAPÍTULO 4: LAS INTERVENCIONES PREVENTIVAS EFECTUADAS EN LA CIUDAD AUTÓNOMA DE BUENOS AIRES EN EL MARCO DEL PLAN NACIONAL DE PREVENCIÓN DEL DELITO

4.1. Diseño y características generales del proceso de implementación del Plan Nacional de Prevención del Delito en la Ciudad Autónoma de Buenos Aires

Desde el momento que se gestó el PNPD la implementación se realizó fundamentalmente en la CABA, previo a un acuerdo formal con el gobierno local, que comprendió el nacimiento del PPD bajo la órbita de la DGPSPD, dependiente de la Secretaría de Justicia y Seguridad (actualmente Subsecretaría de Prevención del Delito y Relación con la Comunidad). El convenio de adhesión del GCABA al PNPD del 2 de noviembre del 2000, fue ratificado por la Legislatura de la CABA el 28 de enero de 2001, sancionándose a tal efecto la Ley N° 717. Asimismo, en simultáneo a la ejecución del Plan en la Ciudad, se efectuaron distintas acciones preventivas, poco extendidas en el tiempo, con los municipios de Morón y Avellaneda de la Provincia de Buenos Aires y con los gobiernos provinciales de Neuquén y Río Negro.

La puesta en marcha del Plan en la CABA implicó varios desvíos del diseño original, así como también la necesidad de generar algunas innovaciones, dado que en la práctica el Plan tenía ciertos vacíos. La Ciudad era un caso particular ya que terminaba siendo un híbrido entre los gobiernos provinciales y los gobiernos municipales, lo cual complejizaba aplicar la estructura de gestión pensada en el PNPD. Producto que la CABA era una sola área urbana, la descentralización que pretendía tener el Plan solo se pudo materializar en la división territorial que se efectuó para determinar las zonas de implementación. Para ello se tuvo en cuenta la división territorial de los CGP existentes en la Ciudad en ese momento (Entrevista N° 2- junio 2013).

Durante el período 2000-2001 se gestaron los momentos fundamentales de la vida del PPD. Siguiendo a Sozzo es posible observar en la puesta en funcionamiento de esta política lo siguiente:

La estructura de gestión del PNPD se simplificó, pues el GCABA representaba al mismo tiempo el nivel provincial y el local, constituyéndose un Equipo de Coordinación Regional, una Unidad Técnica Regional y Equipos de Implementación Local. El carácter "mixto" del plano nacional de la estructura de gestión se quebró cuando a partir de los cambios en el gabinete del gobierno del presidente De la Rúa, en marzo de 2001, el Ministerio del Interior de la Nación se retiró de la implementación del PNPD, quedando integrada exclusivamente por representantes del Ministerio de Justicia y Derechos Humanos de la Nación. En cuanto a los operadores del PNPD existía, en el contexto argentino, una carencia de especialistas en prevención del delito, por lo que se preveía que esta capacidad específica fuera suplida por competencias en áreas adyacentes- especialmente, en política social. Sin embargo, la selección de los operadores del PNPD a nivel del GCABA no estuvo guiada por las prescripciones del diseño del PNPD- aún adaptadas a la ausencia antes

señalada- sino por la conveniencia y el clientelismo político. Esto ocasionó que la Unidad Técnica Regional se desdibujara completamente en el proceso de implementación, pues en la práctica la Unidad Técnica Regional no era ni técnica ni era una unidad (Sozzo, 2008: 157).

Con relación a lo anterior, uno de los funcionarios entrevistados manifestaba en su relato algunas características particulares que se dieron en la Ciudad, en función de la coyuntura política de ese período:

Los operadores que constituían los Equipos de Implementación Local se distribuían dos por cada uno de los 16 CGP, sumando un total de 32 operadores. Para la conformación de los Equipos de Implementación Local solo se practicó una única regla, que cada uno de los integrantes perteneciera a uno de los partidos políticos de la coalición gobernante (Unión Cívica Radical y FREPASO). Desde ese momento se politizó la práctica, sin embargo, a medida que prosperaban las tareas de intervención y se disolvía dicha alianza de partidos, la práctica se fue neutralizando (Entrevista N° 1- junio 2013).

El PNPD fijaba, teniendo en cuenta el documento fundacional (PNPD, 2000), que los Equipos de Implementación Local, con la colaboración de la Unidad Técnica Regional y del Equipo de Colaboración Local, a partir del diagnóstico científico (ver Capítulo 6) sobre una de las áreas urbanas de implementación del Plan y en función de los distintos mecanismos participativos puestos en funcionamiento en el lugar, procedieran a determinar cuáles eran los problemas sobre los cuales se debía intervenir en esa zona. Desde el momento de esa determinación, se diseñarían las intervenciones que se consideraran adecuadas en el marco de la estrategia integral de prevención del delito. El diseño de las intervenciones debía plasmarse por escrito, teniendo en cuenta los siguientes ítems: 1) los objetos sobre los que se deseaba intervenir; 2) los resultados que se esperaba alcanzar; 3) las técnicas a emplear en la intervención; 4) las etapas del desarrollo de la intervención; 5) el tipo y grado de involucramiento de otros actores gubernamentales (nacionales, provinciales o municipales) o no gubernamentales; y 6) la estimación de los recursos materiales y humanos necesarios para el desarrollo de la intervención.

El diseño de las intervenciones preventivas, en cada una de las áreas de implementación del PNPD, sería evaluado conjuntamente por los distintos niveles de coordinación (nacional, provincial y municipal), que estudiarían su pertinencia de acuerdo con los lineamientos estratégicos del PNPD, su posibilidad de financiamiento y su viabilidad. Sumado a ello, los Equipos de Implementación Local debían producir un informe del proceso de implementación de cada lugar en la que se llevaba a cabo el Plan, informando: 1) mapeo de la zona de implementación; 2) funcionamiento de los dispositivos participativos (grado y características de la participación ciudadana, problemas planteados, acciones en las que se involucraron ciudadanos u organizaciones de la sociedad civil, etcétera); 3) diseño de las intervenciones preventivas; 4) desarrollo de las intervenciones preventivas (incluyendo el rol de otros actores gubernamentales nacionales, provinciales o municipales efectivamente desempeñado); y 5) presupuesto de las intervenciones preventivas ejecutado (PNPD, 2000).

En la CABA, bajo la estrategia integral de prevención del delito, se pusieron en marcha tres intervenciones asociadas a la prevención situacional-ambiental (Asambleas Vecinales, Redes Solidarias de Prevención del Delito y Senderos Seguros) y una intervención vinculada a la prevención social (Comunidades Vulnerables).

4.2. Estrategias de prevención situacional-ambiental del delito en la Ciudad Autónoma de Buenos Aires

4.2.1. Asambleas Vecinales y Redes Solidarias de prevención del delito

Las asambleas vecinales tenían como objetivo que los vecinos se reunieran y trabajaran conjuntamente con los operadores comunitarios del Plan a fin de identificar los principales problemas de la seguridad urbana, elaborando para ello un mapa aproximado del delito y, proponer a su vez alternativas de solución dentro de los lineamientos planteados en el PNPD. Luego debían efectuarse los monitoreos posteriores correspondientes para determinar la continuación o corrección de las medidas de seguridad establecidas. El Plan se proponía efectuar asambleas de forma mensual y que estas alcanzaran a la totalidad de los barrios de la CABA.

Las asambleas fueron pensadas con la finalidad de establecer un diagnóstico multidimensional, que sin pretender exhaustividad privilegie la participación de la comunidad en la detección de problemas y en las intervenciones orientadas a su resolución, combinando recursos oficiales y comunitarios, en esquemas de progresivo abandono de la demanda constante a la exclusiva participación policial en lo que se refiere a la seguridad ciudadana (Entrevista N° 5- junio 2013).

La implementación de las asambleas barriales se efectuó por etapas en los 16 CGP entre los años 2000 y 2001. Se decidió hacerlo por etapas ya que se pensó apropiado agrupar los CGP por similares problemáticas o características sociodemográficas.

Los GCP 7, 10, 11, 12 y 14 oeste, donde comenzó la primera fase de ejecución del Plan a partir de noviembre del 2000, exhibían peculiaridades parecidas en sus variables sociodemográficas y tenían algún tipo de organización vecinal cuyo fin era tratar temas vinculados con la seguridad, ya sea formando redes vecinales de prevención o articulando actividades con la policía.

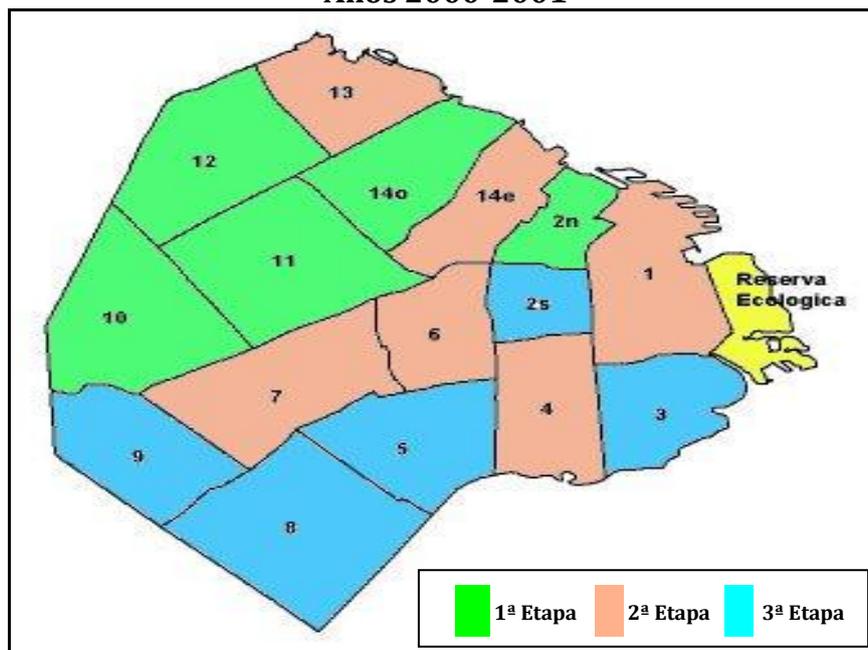
La segunda etapa incluyó barrios que mostraban características sociales similares, pero que tenían algunas zonas empobrecidas. Esta segunda fase se realizó a partir de abril del 2001 en los CGP 1, 2 norte y 6, incorporándose en junio de ese mismo año el CGP 4. Aquí había una alta sensación de inseguridad, relacionada más a cuestiones ambientales que a situaciones objetivas de crecimiento de la criminalidad.

La última etapa de lanzamiento del Plan empezó a efectuarse en septiembre del 2001 en los CGP 2 sur, 3, 5, 8, 9, 13 y 14 este. Esta fase contemplaba barrios de la

Ciudad en los cuáles la tasa de delincuencia y los índices de pobreza exhibían números que duplicaban a los del resto de la Ciudad en lo que respecta a hechos delictivos graves.

[...] En esta zona más del 80% de los habitantes contaba con problemas de hacinamiento, salud y desempleo, viviendo la mayoría de la población en viviendas sumamente precarias. La intervención del Estado era insuficiente para disminuir el complicado contexto de vulnerabilidad (Entrevista N° 5-junio 2013).

**Mapa 2: Implementación por etapas del PNPD en las 16 CGP de la CABA.
Años 2000-2001**



Fuente: Informe de Gestión del 2001 de la DGSPD del GCABA.

De acuerdo al documento que da origen al PNPD, los Equipos de Implementación Local eran los encargados de convocar a los ciudadanos residentes en su zona para que participen de una asamblea inicial de presentación del Plan. Esta convocatoria podía efectuarse por diversos canales: por correo electrónico, por teléfono, por medio de la distribución de volantes en espacios públicos y privados, por afiches en espacios públicos y a través de la radio y la televisión. De igual forma debía invitarse a las organizaciones de la sociedad civil que tuvieran actividad en el lugar seleccionado para formar parte del Plan.

La primera asamblea debía contar con la participación de miembros del Equipo de Coordinación Local, de Implementación Local y de la Unidad Técnica Regional a fin de que expusieran a los ciudadanos presentes los lineamientos básicos del Plan. Para el segundo encuentro, entre el Equipo de Implementación Local y los ciudadanos se debía diseñar y poner en funcionamiento dispositivos permanentes de participación, con el objetivo de articular el involucramiento de los vecinos y las organizaciones de la sociedad civil. En las sucesivas reuniones, a partir del diagnóstico sobre el estado de la seguridad urbana en la zona, el Equipo de Implementación Local sería el encargado de elaborar la agenda de problemas

concretos relativos a los delitos callejeros y la sensación de inseguridad asociada a ellos. Para el debate en torno a la agenda de problemas, el Equipo de Implementación Local solicitaría la participación de los actores gubernamentales pertinentes, en función de las distintas áreas administrativas involucradas en las cuestiones debatidas, ya sea a nivel nacional, provincial o municipal, para lo que el Plan establecería con ellos los esquemas de compromiso, cooperación y articulación de acciones que considerara pertinente. Esta agenda de problemas permitiría identificar aquellas cuestiones y/o situaciones sobre las que era necesario intervenir dentro del marco del Plan. Se pretendía que fuera una agenda dinámica, pues a medida que transcurriera el tiempo algunos problemas ya incluidos se irían modificando, otros se irían solucionando y nuevos problemas emergerían (PNPD, 2000).

Por otro lado, según el PNPD, a través del mecanismo participativo se buscaría debatir con los ciudadanos las distintas soluciones posibles para la agenda de problemas que se fuera construyendo en las sucesivas reuniones. Los ciudadanos no sólo debían participar en la determinación de los problemas sino también en la propuesta de las soluciones viables.

En la práctica, si bien en un comienzo las asambleas lograron adquirir la periodicidad plasmada en el cronograma preestablecido por la DGSPD, el mecanismo participativo efectuado estuvo orientado, más que a la determinación de una agenda de problemas y sus posibles soluciones, a la búsqueda de un resultado cuantitativo: lograr la mayor cantidad de asambleas con la mayor cantidad de participantes.

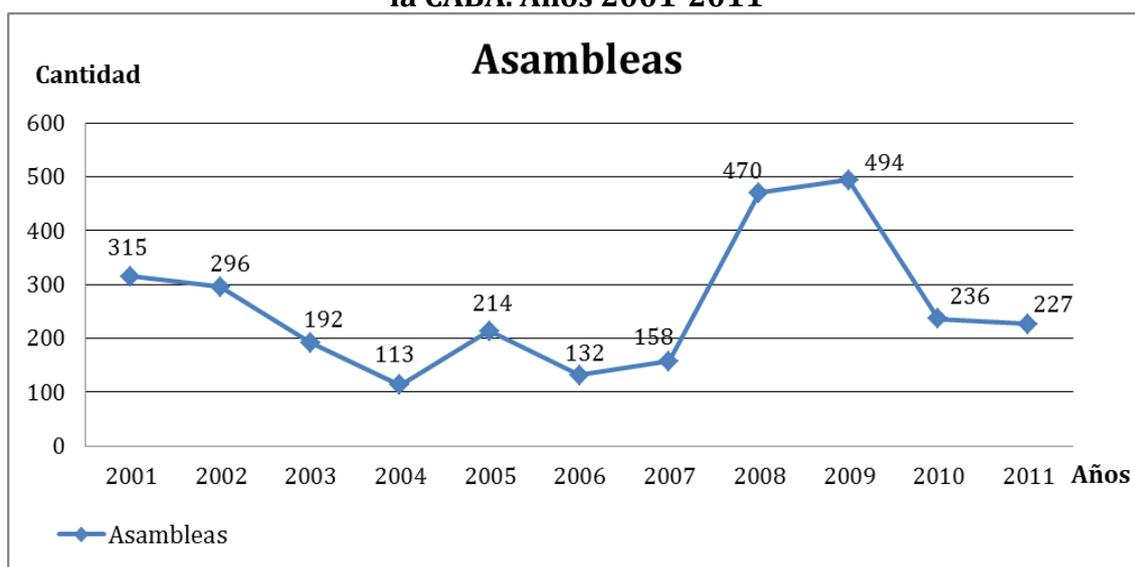
En la gestión del PNPD los datos cuantitativos se convirtieron en indicadores de efectividad y se perdió de vista, en la mayoría de los casos, el objetivo democratizador de la participación ciudadana. Dicha participación ciudadana fue extremadamente selectiva: adultos, por lo general mayores de 50 años, con una cierta preponderancia de mujeres sobre varones y de clase media. El mecanismo participativo no incluyó, salvo excepciones, ni a los jóvenes, ni a los pobres, ni a otros grupos difíciles de alcanzar (personas que ejercen la prostitución callejera, sin techo, etcétera). Esto a su vez se reprodujo en otras instancias participativas que, más allá del diseño originario, se fueron desarrollando en los diversos CGP para aumentar el volumen de ciudadanos involucrados en la implementación del PNPD- lo que en el lenguaje ocupacional de los operadores se denominaban "reuniones inter-asamblearias" (Sozzo, 2008: 159 y 160).

Si bien sus mecanismos de funcionamiento eran similares a los de las asambleas, las inter-asambleas eran instancias que se realizaban sin un cronograma establecido con anterioridad, ya que obedecían a factores coyunturales o a requerimientos específicos de vecinos de una zona determinada. Por lo general, en estos casos, los vecinos se autoconvocaban y solicitaban la presencia del operador comunitario del Plan para el tratamiento de un tema relacionado a la seguridad que les preocupaba y necesitaba de una resolución. Dadas estas características, se podían realizar en cualquier momento.

Según los datos de la Dirección General de Estadísticas y Censos del GCABA se efectuaron 2.847 asambleas entre los años 2001 y 2011. En el gráfico 2 se puede

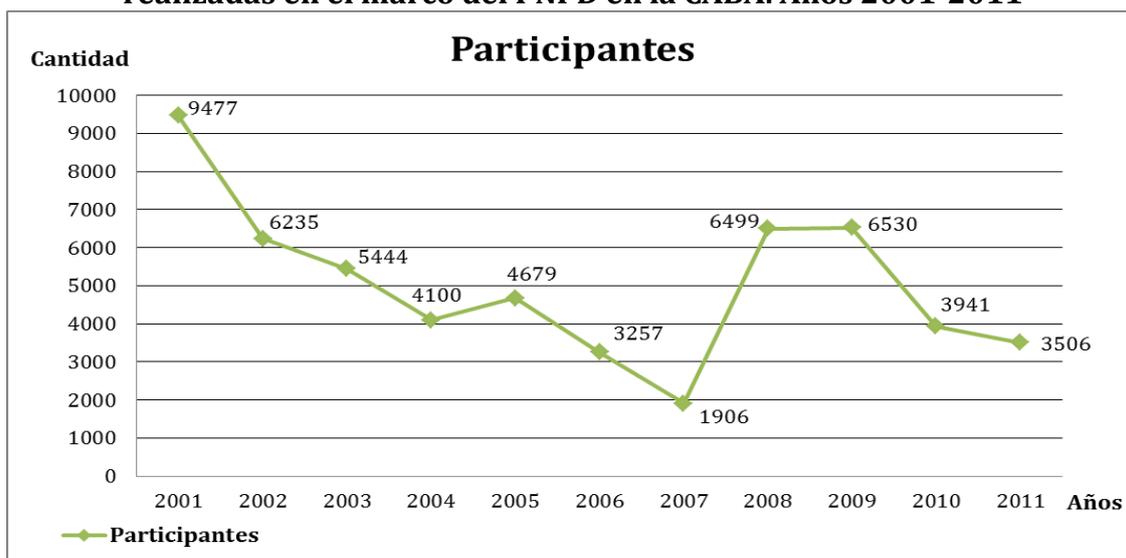
observar que desde 2001 a 2004 la cantidad de asambleas efectuadas disminuyó a más de la mitad, pasando de 315 a 113. En el año 2005 el número de asambleas casi duplicó al del año 2004, sumando un total de 214 asambleas; no obstante la cantidad de asambleas entre el 2006 y 2007 fue inferior a la del 2005, 132 y 158 respectivamente. El total de asambleas para el 2008 fue de 470 y para el 2009 de 494, siendo este último, el año con mayor número de asambleas realizadas en lo que respecta al periodo 2001-2011. Sin embargo, entre 2010 y 2011 la convocatoria a asambleas volvió a reflejar una tendencia decreciente, 236 y 227 asambleas.

Gráfico 2: Cantidad de asambleas realizadas por año en el marco del PNPD en la CABA. Años 2001-2011



Fuente: Elaboración propia en base a los datos de la Dirección General de Estadística y Censos del GCABA.

Gráfico 3: Cantidad de participantes que asistieron por año a las asambleas realizadas en el marco del PNPD en la CABA. Años 2001-2011



Fuente: Elaboración propia en base a los datos de la Dirección General de Estadística y Censos del GCABA.

El gráfico 3 refleja que durante los años 2001-2011 en la CABA participaron un total de 55.574 ciudadanos en las asambleas efectuadas en el marco del PNP, siendo el año 2001 el que mayor participación obtuvo, 9.477 personas. Entre 2001 y 2004 la cantidad de participantes disminuyó de 9.477 a 4.100; sin embargo en el 2005 el número de ciudadanos ascendió a 4.679, para volver a reducirse en 2006 a 3.257 y en 2007 a 1.906, siendo este último año el que menor número de participantes tuvo para lo respecta al periodo 2001-2011. En el año 2008 la cantidad de participantes ascendió a 6.499 y en el año 2009 a 6.530. No obstante, entre 2010 y 2011 la cantidad se redujo a 3.941 y 3.506 ciudadanos.

Teniendo en cuenta los datos relevados en los censos 2001 y 2010²⁷ en la CABA, de un total de 2.776.138 habitantes de la Ciudad en 2001, 9.477 personas participaron en las asambleas realizadas en el marco del PNP, representando sólo el 0,34% del total de la población de la CABA. Para el año 2010 la población total de la Ciudad ascendió a 2.890.151 habitantes y la cantidad de ciudadanos que participaron en las asambleas del PNP para dicho año sumaban un total de 3.941 personas, es decir, el 0,13% del total de la población de la CABA.

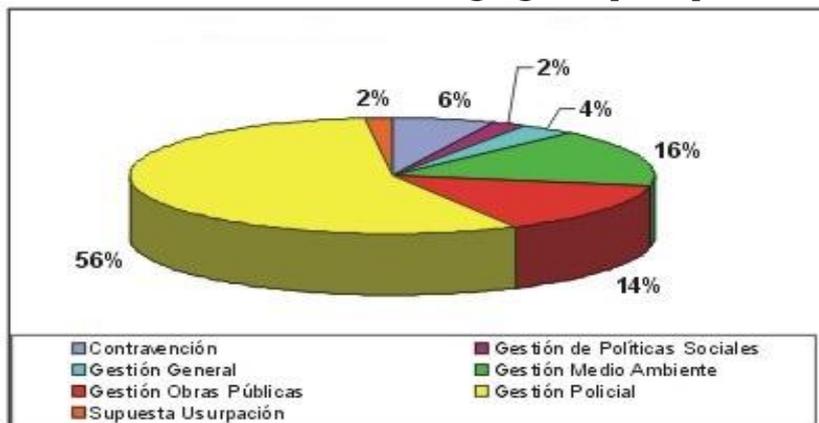
De acuerdo con la información relevada y las entrevistas realizadas, en términos generales, el mecanismo participativo estuvo más orientado a establecer una agenda de demanda de los ciudadanos que selectivamente concurrían a las asambleas, más que a la creación de una agenda de problemas en cada lugar de implementación. En este sentido, uno de los entrevistados relataba lo siguiente:

Con el paso del tiempo en las asambleas solo se escuchaban quejas y demandas de soluciones. Los vecinos pedían que los funcionarios tomaran un rol más activo y dieran respuestas a esos reclamos. Así es que, en la primera ronda de asambleas los ciudadanos venían a ver de qué se trataba, en la segunda ronda, una vez familiarizados, realizaban sus reclamos y, en la tercera, demandaban la falta soluciones a sus quejas. De hecho, esta situación de reclamo-respuesta quedaba reflejada en que la unidad de análisis sobre la que estaba construida la base de datos del Plan en la CABA era la demanda y no el problema, como lo establecía el diseño original del Plan (Entrevista N° 4-junio 2013).

Retomando los planteos de Sozzo, “esta dinámica de demanda-respuesta tiene una lógica claramente clientelista que se estructura sobre los reclamos populares, buscando reproducir consenso político” (Sozzo, 2008: 160). Las principales demandas, según el Informe de Gestión del 2001 de la DGPSPD, se han referido en un 56% a gestión policial (presencia y vigilancia policial en el espacio público), en un 16% a gestión del medio ambiente (pedido de desramado de arbolado público y refacción de plazas y parques), en un 14% a gestión de obras públicas (requerimiento de instalación de luminarias o reforzamiento de las ya existentes) y en un 6% a contravenciones (requerimiento de una intervención sancionatoria frente a contravenciones tales como la venta de bebidas alcohólicas a menores de edad).

²⁷ Los datos de los censos 2001 y 2010 fueron extraídos de la página web de la Dirección General de Estadística y Censos del Ministerio de Hacienda del GCABA.

Gráfico 4: Demandas Vecinales desagregadas por tipo. Años 2001



Fuente: Informe de Gestión del 2001 de la DGPSPD del GCABA.

Estas demandas manifestadas por medio del dispositivo participativo revelaban, más que nada, sentimientos de inseguridad y de enojo. En muy escasas ocasiones se relacionaban de forma directa a problemas identificados en los lugares de aplicación del Plan. Situación incompatible con los objetivos democratizadores que en un comienzo determinó el PNPD.

En la dinámica clientelista demanda-respuesta con que ha funcionado el proceso de implementación del PNPD, las “pseudo”-intervenciones preventivas han sido las demandadas por el público, los grupos sociales que selectivamente han estado presentes, en el mecanismo participativo, inscribiéndose preponderantemente en una pretendida estrategia de prevención situacional-ambiental. Han sido “pseudo”-intervenciones preventivas pues no han estado vinculadas a problemas sino a reclamos y requerimientos populares y no han sido, por lo tanto, diseñadas racionalmente para cumplir el fin de reducir las dimensiones de un problema sino para satisfacer una demanda (Sozzo, 2008: 161).

En los Informes de Gestión confeccionados por la DGPSPD esta situación de “demanda-respuesta” se expresaba literalmente en la descripción de tareas de esta Dirección:

En todas las comunas de la Ciudad, la DGPSPD cuenta con operadores comunitarios, quienes recaban las demandas y reclamos mediante la realización de asambleas vecinales periódicas para luego darles respuesta (Informes de Gestión de la DGPSPD, 2010 y 2011: 11).

De allí que no hubo una unidad de análisis de “intervenciones preventivas” en la base de datos de la DGPSPD, sólo se brindaba información sobre las demandas/reclamos que encontraron respuesta y las que no. Se hace difícil pensar a estas respuestas como intervenciones preventivas, pero si fuera así se habría alterado el diseño originario del PNPD con un total predominio de acciones de prevención situacional-ambiental (vigilancia y presencia policial en el espacio público, desramado, iluminación). Y a ello habría que sumarle medidas que difícilmente podrían considerarse preventivas, como los desalojos de casas y lugares usurpados o las sanciones de contravenciones.

Las asambleas barriales se desarrollaron hasta el 2011, actualmente la Ley de Foros de Seguridad Pública (FOSEP)- Ley N° 4007- sancionada ese mismo año vendría a reemplazarlas. Uno de los entrevistados señalaba respecto a los FOSEP lo siguiente:

En esencia los FOSEP tienen características similares a las asambleas, vendrían a ser una versión más “amplia” y “renovada” de estas. No obstante, no han logrado aún “asentarse” como se tenía pensado en un comienzo. Dos cosas juegan en contra, por un lado la falta de conocimiento por parte de la población de este dispositivo y por el otro la falta de interés de los ciudadanos por participar (Entrevista N° 4- junio 2003).

Otra de las herramientas utilizadas, dentro del modelo situacional-ambiental, fueron las Redes Solidarias de Prevención- actualmente Redes Vecinales-, con las que se buscaba lograr mayores y mejores niveles de organización vecinal. Las redes se pusieron en funcionamiento desde mediados de 2001, son sistemas que, como forma de organización comunitaria, permitían: 1) generar un intercambio dinámico con sus integrantes; 2) potenciar los recursos que la organización y sus integrantes poseían; 3) enriquecer la búsqueda de alternativas de acción para atender posibles necesidades y, 4) sostener en el tiempo acciones de prevención en distintas áreas. Las Redes Vecinales se han ejecutado desde su creación hasta la actualidad, sin interrupciones, pese a que en el 2008 el PNPD fue dado de baja.

Básicamente, lo que se pretendía con las redes era que entre los vecinos hubiera un mayor conocimiento e intercambio, de forma tal que, frente a situaciones de riesgo real o potencial, se identificaran y pudieran efectuar tácticas de prevención que impidieran la ocurrencia de delitos, como ser: la circulación de una alerta telefónica, la comunicación directa con la comisaria a través de un protocolo específico para cuadras organizadas en red, etcétera. En el año 2001 se constituyeron 40 redes de acuerdo al documento “Redes Solidarias. Cómo conformar una red de vecinos”, elaborado por la estructura de gestión del PNPD (PNPD, 2001).

La fuente de inspiración de este dispositivo fue el Plan Alerta del barrio Saavedra. Como se comentó en el Capítulo anterior, este Plan tenía como meta reducir la violencia urbana y prevenir el delito, lo que requería de la participación y colaboración de los vecinos, a través del uso de tecnologías de información y comunicación, y de una fluida comunicación interna entre ellos, y con los funcionarios políticos y policiales. Se basaba en tres líneas fundamentales: el desarrollo de hábitos de conducta y rutinas individuales que redujeran la oportunidad del delito, el desarrollo de actitudes solidarias dentro de la comunidad para lograr una protección colectiva y la coordinación de las actividades comunitarias con la policía del área.

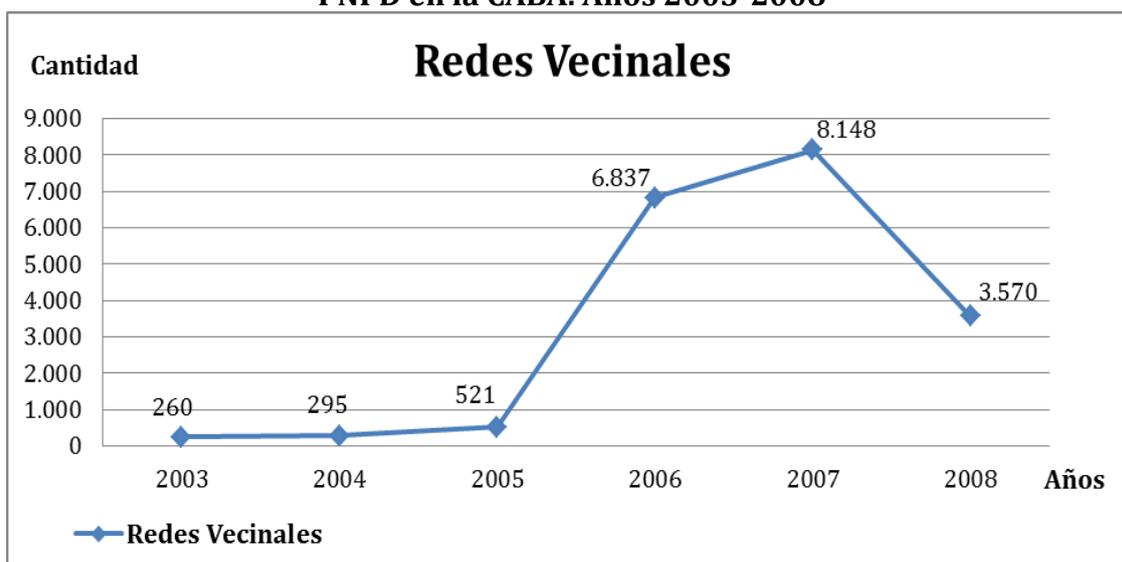
Una de las grandes diferencias entre las Redes Vecinales y el Plan Alerta, es que este último fue creado por iniciativa de los propios vecinos del barrio Saavedra y, a través de las actividades y medidas llevadas a cabo por ellos lograron instaurarlo como estrategia de prevención del delito, mientras que las Redes Vecinales emergieron como propuesta de la DGPSPD. No obstante, estas dos iniciativas

compartían la característica de que tienden a crear “mentalidad de fortaleza” (Sozzo, 2008) entre los residentes que se encuentran involucrados en las mismas.

Esta “mentalidad de fortaleza” tiende a reforzar simbólicamente los límites sociales de una vida urbana fragmentada, reproduciendo la exclusión social gestada en otros procesos. Pero además está ampliamente comprobado que dicha “mentalidad de fortaleza” tiende en el mediano y largo plazo- y a pesar de un descenso inicial luego de la puesta en marcha de estas iniciativas- a hacer crecer la “sensación de inseguridad”, llegando en muchos casos a niveles mayores que los encontrados inicialmente. También es necesario señalar el efecto negativo de que puedan dar lugar a formas de “vigilantismo” de los residentes con respecto a su propio barrio o zona, incluidos episodios de despliegue de la violencia o de “justicia por mano propia” (Sozzo, 2008: 66).

De acuerdo a los datos de la Dirección General de Estadísticas y Censos del GCABA²⁸, entre 2003 y 2008 se efectuaron 19.631 redes vecinales en la CABA. Desde 2003 a 2007, como muestra en el gráfico 5, la cantidad de redes vecinales aumento de 260 a 8.148, disminuyendo en 2008 a 3.570. Por otra parte, en el gráfico 6 se puede observar que, la cantidad de ciudadanos organizados en el periodo 2003-2008 ascendía a 1.410.357: entre 2003 y 2007 la cantidad participantes creció de 21.040 a 659.988, disminuyendo en 2008 a 112.446.

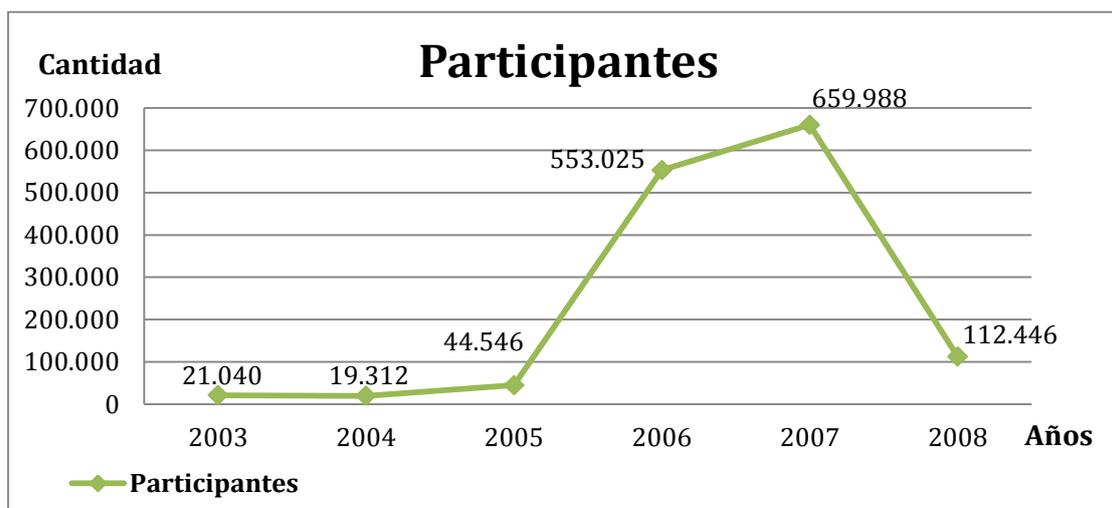
Gráfico 5: Cantidad de redes vecinales realizadas por año en el marco del PNPD en la CABA. Años 2003-2008



Fuente: Elaboración propia en base a los datos de la Dirección General de Estadística y Censos del GCABA. Datos sólo disponibles hasta 2008.

²⁸ Los datos disponibles en la página web de la Dirección General de Estadísticas y Censos del GCABA, acerca de las redes vecinales realizadas y la cantidad de ciudadanos organizados en ellas, corresponden al periodo 2003-2008.

Gráfico 6: Cantidad de participantes organizados en redes vecinales por año en el marco del PNPD en la CABA. Años 2003-2008



Fuente: Elaboración propia en base a los datos de la Dirección General de Estadística y Censos del GCABA. Datos sólo disponibles hasta 2008.

[...] Algo interesante para resaltar del PNPD es que, a pesar de todos los vaivenes políticos que sufrió- los sucesos de diciembre del 2001, la caída abrupta del gobierno del presidente De la Rúa, la retirada del Ministerio del Interior del Plan y haber sido dado de baja formalmente en 2008-, continuó ejecutándose hasta la actualidad. Obviamente, todos estos eventos han provocado que se encuentre muy alejado de cómo se lo había pensado en su origen. Hoy por hoy se termina circunscribiendo a programas reducidos donde la prevención situacional-ambiental se encuentra ejecutada con mayor fuerza que la prevención social, sobre todo lo que respecta a las reuniones inter-asamblearias y las redes vecinales. Si existiera una voluntad política entre nación y la CABA por trabajar de forma conjunta, quizás los programas que integran el Plan tendrían resultados más favorables, pero sin esa voluntad son solo programas con una aplicación limitada y fecha de vencimiento en el tiempo (Entrevista N° 3- junio 2013).

4.2.2. Senderos Seguros

Dentro de la estrategia situacional-ambiental del PPD, a mediados de 2003, se creó el programa Escuelas Seguras- Senderos Seguros (en adelante Senderos Seguros), el cual implicaba la participación de diferentes actores gubernamentales como no gubernamentales. Según la Disposición N° 6/DGPSPD/2004 que le da origen, el programa Senderos Seguros tenía como objetivo “constituir y mantener un ambiente de seguridad y convivencia dentro y fuera de la escuela para garantizar el cumplimiento de los fines y propósitos educativos”²⁹.

El Sendero Seguro comprendía distintos establecimientos educativos que contaban con presencia policial en sus alrededores, así como también, a lo largo del Sendero se encontraban diversos refugios seguros (comerciantes y vecinos) que debían

²⁹ Anexo de la Disposición N° 6/DGPSPD/2004.

estar atentos en los horarios de entrada y salida de los alumnos y brindar refugio a todo aquel alumno que lo necesitara: ofrecer el teléfono para que pueda comunicarse a su casa y, solicitar ayuda médica o policial si la situación así lo requería. Los comerciantes participantes debían tener una etiqueta con el logotipo del Sendero en su vidriera a fin de poder ser identificados.

La ejecución del programa involucraba no sólo la participación de comerciantes y vecinos sino también de la comunidad educativa: docentes, padres y alumnos. Estos últimos constituían los beneficiarios directos del programa siendo los docentes y padres sus beneficiarios indirectos.

Por otra parte, si bien el programa era ejecutado por la DGPSPD, requería de la coordinación y colaboración de varios actores gubernamentales. En lo que respecta al GCABA, en un comienzo, participaban los GCP, el Ministerio de Educación y el CEVIP (Cuerpo de Emergencias en la Vía Pública) que luego fue absorbido por la Guardia Urbana. La Guardia Urbana, creada en junio de 2005 por Decreto N° 2.124/GCABA/2004 y posteriormente disuelta en diciembre de 2007, asumió como una de sus actividades centrales controlar las inmediateces de los establecimientos educativos junto con la policía, en el marco del programa Senderos Seguros. A nivel inter-jurisdiccional, el programa requería del trabajo conjunto con la Policía Federal Argentina, dependiente del Ministerio del Interior de la Nación. En la actualidad los Senderos Seguros son custodiados, tanto por la Policía Federal Argentina como por la Policía Metropolitana, la cual entró en actividad en 2010 y depende jerárquica y funcionalmente del Jefe de GCABA a través del Ministerio de Justicia y Seguridad del GCABA y, un Cuerpo de Agentes de Senderos creado en 2012.

En cuanto a la estructura organizativa del programa, el mismo no tenía un responsable a cargo sino que se realizaba en el marco del PNPD. El programa estaba conformado por una unidad técnica a nivel central y un equipo descentralizado de dos personas, operadores comunitarios, en cada uno de los CGP de la Ciudad. Dentro de la unidad técnica había tres personas específicamente abocadas al programa Senderos Seguros (Varat, 2007: 13).

Los operadores comunitarios eran los encargados de informar a los participantes de los distintos Senderos las modalidades delictivas detectadas y los números de emergencias, con el propósito de saber con quién contactarse rápidamente en caso de detectar algún hecho delictivo o situación sospechosa. Asimismo, los operadores comunitarios tenían la responsabilidad de relevar las demandas de sus lugares de actuación, estableciendo- en caso de que se decida crear un nuevo Sendero- los vínculos y contactos necesarios con la comunidad educativa e identificar los refugios seguros; así como también monitorear la ejecución del programa a través de la verificación de la presencia policial y otros actores gubernamentales.

A la hora de incorporar un nuevo Sendero Seguro al programa, según la normativa, cuatro eran los criterios a considerar: 1) Verificar la circulación de alumnado en una zona que tenga relación con la delincuencia. 2) Tener tres o más escuelas que estén en la misma área geográfica y puedan ser vinculadas al circuito del Sendero. 3) Asegurar un mínimo de presencia policial y de otros actores gubernamentales.

4) Cotejar interés en participar del programa por parte de los comerciantes, vecinos y la comunidad educativa³⁰.

Si bien la Disposición que daba origen al programa fijaba los criterios para crear un Sendero, generalmente la insistencia de las autoridades educativas o de los padres adquiriría mayor peso sobre los demás criterios. Así lo expresaba un funcionario al ser consultado por los criterios para generar un nuevo Sendero:

[...] Habitualmente la creación de un Sendero es producto de un reclamo insistente de padres o autoridades escolares ante situaciones que pudieron haber ocasionado un estado de inseguridad en los chicos (Entrevista N° 6- julio 2013).

Asimismo, este mismo funcionario manifestó:

[...] Senderos Seguros ha logrado resultados favorables sobre la sensación de inseguridad y, la principal forma para corroborar su impacto es la constante demanda de nuevos Senderos por parte de las autoridades de las escuelas, los padres y los docentes. Lo que se analiza desde la DGPSPD es que si hay tantos reclamos de Senderos es porque en los lugares donde está en funcionamiento representa mínimamente una zona segura para todos aquellos que utilizan los corredores escolares. [...] Los reclamos crecientes para implementar nuevos Senderos dan el indicio que estos sirven como estrategia, sino no tendríamos la cantidad de demandas que tenemos (Entrevista N° 6- julio 2013).

Respecto a lo anterior, es importante señalar que la mayor demanda de senderos no sólo implica un buen funcionamiento del programa sino un menor desarrollo de otras prácticas y, sumado a ello, un programa con estabilidad en el tiempo se convierte en la solución posible a cualquier tipo de problema de seguridad. Así expresaba esto último otro de los entrevistados:

[...] Cada vez que reclaman por un nuevo Sendero insistíamos en que la solución para cualquier problema no es un Sendero. Muchas veces quieren un Sendero para resolver cuestiones como los robos con ingreso a la vivienda o robos de autos (Entrevista N° 2- junio 2013).

Por otra parte, el entrevistado agregó:

La inauguración del primer Sendero Seguro se realizó en 2003, en el barrio de Núñez en forma de experiencia piloto y luego se extendió progresivamente a otros barrios de la CABA. Esta prueba piloto constituyó la respuesta gubernamental a la demanda de los vecinos que reclamaban cuidado y protección para los chicos en su circulación por la calle. Para el año 2007 se contaba con veintiséis Senderos Seguros en la Ciudad. A fines de ese año, una de las primeras acciones del gobierno de Mauricio Macri al iniciar su gestión, fue desactivar la Guardia Urbana, reconvirtiéndola en un nuevo Cuerpo de Tránsito y, de hecho dando de baja a los Senderos Seguros ya que este cuerpo no tenía entre sus funciones el cuidado de los corredores escolares. Así, en el inicio de las clases en marzo de 2008, alumnos, padres y docentes se encontraron con que ya ningún agente comunal se ocupaba de la seguridad de los chicos al ir y volver de sus escuelas, con el agregado de que la Policía

³⁰ Disposición N° 6/DGSPSPD/2004

Federal también había levantado la vigilancia, quedando sólo los comercios como integrantes de la red de asistencia (Entrevista N° 2- junio 2013).

**Cuadro 7: Implementación del Programa Senderos Seguros en la CABA.
Años 2003-2007**

Año	Senderos	Escuelas	Alumnos	Comercios
2003	7	53	25.000	300
2004	17 (7 + 10)	138	71.000	1.100
2005/2006	22 (7 + 10 + 5)	165	85.000	1.300
2007	26 (7 + 10 + 5 + 4)	193	112.000	1.700

Fuente: DGPSPD del GCABA.

Desde el Ministerio de Justicia y Seguridad del GCABA se anunció, a fines del 2008, que el programa volvería a ponerse en marcha, 15 fueron los Senderos que para ese entonces se reactivaron. No obstante, la mayoría de los entrevistados manifestaron que sin la Guardia Urbana los corredores escolares no eran lo mismo, este cuerpo de agentes había logrado generar sensación de seguridad en los Senderos. De igual forma, esto mismo pudo verificarse en las encuestas efectuadas por los operadores comunitarios a las autoridades de las escuelas participantes de los Senderos, aunque no así en los alumnos, que en la mayoría de los casos relevados desconocían la iniciativa y expresaban no utilizarlo para ir y regresar de la escuela³¹. En cuanto a los refugios seguros, el nivel de conocimiento de la técnica de intervención era bajo y no recibió en la mayoría de los casos retroalimentación por parte de las autoridades a fin de incentivar la iniciativa. Uno de los entrevistados expresaba lo siguiente:

Se buscaba convocar a comerciantes de años, que estén muy identificados con la cuadra, con el barrio, con la gente. Pero la realidad era que la participación de comerciantes y vecinos en su carácter de refugios seguros siempre fue bastante pasiva. Si bien algunos barrios tenían una alta participación en las actividades vinculadas a la temática de seguridad, la realidad era que había bastante desconocimiento acerca del programa Senderos Seguros. El PNPD no pudo instalarse mediáticamente y esto fue lo que generó que los programas que lo integraban no fueran lo suficientemente conocidos como para funcionar correctamente. No nos olvidemos que la esencia de esta política pública era la participación ciudadana y si no había difusión, no había participación (Entrevista N° 1- junio 2013).

En consecuencia, teniendo en cuenta lo planteado anteriormente, en la medida que los alumnos no emplearan el Sendero y los refugios seguros no actuaran como tales, el programa se transformaba casi exclusivamente en una estrategia de presencia policial.

Para marzo de 2011, según el Informe de Gestión de ese año de la DGPSPD, se encontraban en funcionamiento 28 Senderos. Como ilustra el cuadro 8, 231 escuelas formaron parte de Senderos Seguros en 2011, beneficiando a 92.468

³¹ Fuente: Informes elaborados por los operadores comunitarios de la DGPSPD, años 2009, 2010, 2011 y 2012.

alumnos y 1.509 comerciantes se adhirieron al programa. Teniendo en cuenta los últimos datos disponibles del Anuario Estadístico de la CABA, como se observa en el cuadro 9, la Ciudad para el año 2011 contaba con un total de 2.312 establecimientos educativos y, como se mencionó anteriormente, la cantidad de escuelas que formaban parte de Senderos Seguros para dicho año sumaban un total de 231, es decir, representaban tan sólo el 9,99% del total de los establecimientos educativos de la CABA.

Cuadro 8: Programa Escuela Segura, Senderos Seguros. Años 2011

Barrios	Comisaría	Comuna	Esc. Privadas		Esc. Públicas		Total Escuelas		Cuadras	Comercios
			Cant.	Alumnos	Cant.	Alumnos	Cant.	Alumnos		
Balvanera y Almagro	8 y 9	3 y 5	2	1.936	4	2.479	6	4.415	10	97
Chacarita	29 y 37	15	4	361	4	1.401	8	1.762	17	77
Constitución y San Cristóbal	18	1 y 3	3	1.194	6	1.894	9	3.088	13	20
Constitución	16	1	2	1.008	2	552	4	1.560	5	24
Liniers y Versalles	44	9 y 10	1	1.408	5	1.343	6	2.751	9	27
Monte Castro	43	10	5	2.301	6	1.918	11	4.219	17	175
Núñez	35	13	4	1.409	7	1.225	11	2.634	17	38
Villa del Parque	41	11	2	1.123	4	592	6	1.715	8	21
Villa del Parque	47	11	3	2.122	6	1.808	9	3.930	12	44
San Cristóbal	8 y 20	3	3	2.744	5	1.338	8	4.082	4	36
Villa Urquiza	39	12	3	1.445	7	1.762	10	3.207	10	135
Mataderos	42	9	4	3.171	2	456	6	3.627	13	22
Caballito	12	6	4	3.421	2	1.326	6	4.747	11	26
Palermo	31 y 33	14	6	1.607	2	498	8	2.105	5	7
Palermo	21	14	2	1.959	1	547	3	2.506	6	19
Barracas	26	4			2	2.215		2.215	5	33
Recoleta	19	2	7	1.458	6	2.632	13	4.090	13	20
Palermo	53	14			7	3.241	7	3.241	4	
Villa Pueyrredón	47	12	4	1.935	6	1.062	10	2.997	36	174
Recoleta	19	2	11	4.650	1	160	12	4.810	24	23
Coghlan y Villa Urquiza	37	12	5	1.221	4	667	9	1.888	20	28
Recoleta y Palermo	53	2 y 14	6	2.305	2	252	8	2.557	21	
Almagro	10	5	7	5.459	5	1.017	12	6.476	12	21
Belgrano	33 y 37	13	14	6.249	6	2.133	20	8.382	31	118
Colegiales	37	13	4	1.997	3	523	7	2.520	20	39
Almagro y Caballito	11	5 y 6			6	1.256	6	1.256	13	105
Nueva Pompeya y Barracas	32	4	2	1.019	7	1.960	9	2.979	13	142
Saavedra	35	12	2	1.366	5	1.343	7	2.709	36	38
			110	54.868	123	37.600	231	92.468	405	1.509

Fuente: Informe de Gestión del 2011 de la DGPSPD del GCABA.

Cuadro 9: Unidades educativas por sector de gestión y nivel de enseñanza según comuna en la CABA. Años 2011

Comuna	Total	Sector de gestión y nivel de enseñanza									
		Estatal					Privado				
		Total	Inicial	Primario	Medio	Superior no universitario	Total	Inicial	Primario	Medio	Superior no universitario
	2.312	893	221	459	153	60	1.419	473	425	336	185
1	193	72	16	28	15	13	121	31	25	21	44
2	114	26	5	11	7	3	88	30	24	21	13
3	168	62	11	28	13	10	106	28	26	22	30
4	173	100	26	53	17	4	73	27	26	18	2
5	126	42	11	19	9	3	84	26	22	18	18
6	126	46	11	21	10	4	80	25	25	22	8
7	156	63	16	34	9	4	93	34	32	20	7
8	124	72	27	32	11	2	52	18	16	12	6
9	134	64	13	40	10	1	70	24	23	17	6
10	138	64	17	37	9	1	74	25	23	20	6
11	157	62	13	40	8	1	95	35	30	25	5
12	167	62	16	37	9	0	105	39	35	28	3
13	217	44	10	23	8	3	173	59	54	44	16
14	192	59	19	23	8	9	133	44	39	34	16
15	127	55	10	33	10	2	72	28	25	14	5

Fuente: Anuario Estadístico de la CABA 2011, Dirección General de Estadísticas y Censos del GCABA.

Por otra parte, según las encuestas de victimización de 2009-2010, realizadas por la misma Dirección, el programa Senderos Seguros era un programa desconocido para la gran mayoría de la población de la Ciudad. En 2010 solo el 13,1% manifestó conocerlo o haber oído hablar de él. Se puede observar en el cuadro 10, cuando se comparan las respuestas provistas en 2009 y 2010 sobre el conocimiento de este programa, que el desconocimiento sobre el mismo no ha variado de un año a otro (84,1% en el 2009 y 84,2% en el 2010), haciendo ver la necesidad de modificar la estrategia de comunicación de dicho programa. Dada la ausencia de encuestas de victimización actualizadas, no se pudo realizar un análisis comparativo con relación a los datos proporcionados por el cuadro 10 para los años posteriores a 2010.

Cuadro 10: ¿Escuchó hablar o conoce el programa Senderos Seguros?

EN %	2009	2010
Si	15,1	13,1
No	84,1	84,2
No s/c	0,8	2,5
Total	100	100

Fuente: Encuesta de victimización, percepción de seguridad y evaluación de desempeño de las fuerzas policiales de la GCABA, DGPSPD, Ministerio de Justicia y Seguridad del GCABA.

Los niveles de conocimiento manifestados acerca del PPD se asemejan a los de Senderos Seguros, sólo un 14,1% del total de la población en 2010 escucho hablar o conoce el Plan en la Ciudad. Cuando se compara el conocimiento de este Plan de

seguridad entre 2009 y 2010, la situación es similar a la de Senderos Seguros: se puede resaltar que no ha variado de un año a otro el desconocimiento del mismo (81,7% en el 2009 y 83,4 en el 2010), haciendo reflexionar sobre las estrategias de comunicación a la ciudadanía en materia de programas de seguridad del GCABA.

Cuadro 11: ¿Escuchó hablar o conoce el PPD de la Ciudad?

EN %	2010	2011
Si	17,3	14,1
No	81,7	83,4
No s/c	1	2,5
Total	100	100

Fuente: Encuesta de victimización, percepción de seguridad y evaluación de desempeño de las fuerzas policiales de la GCABA, DGPSPD, Ministerio de Justicia y Seguridad del GCABA.

Por otra parte, para el 2012 se creó un cuerpo de agentes de Senderos cuya función consistía en proteger y prevenir situaciones que pudieran afectar la seguridad de los alumnos en particular y la comunidad educativa en general, en el camino de ida y vuelta a la escuela.

En consecuencia, se procedió a seleccionar a los primeros 14 agentes y se les brindó la capacitación correspondiente por el transcurso de 4 semanas. La prueba piloto comenzó a desarrollarse en tres Senderos Seguros: Barrio Naón, Plaza Guadalupe y Parque Las Heras. Según el Informe de Gestión de 2012 de la DGPSPD, el objetivo era lograr, a medida que se fuera incorporando personal, cubrir con su presencia los 28 Senderos Seguros. Respecto a los 25 Senderos Seguros restantes, de acuerdo a dicho Informe, seguirían monitoreados por los operadores comunitarios pertenecientes al Área Prevención Comunitaria, hasta tanto se completara el plantel de agentes.

De las entrevistas realizadas y del análisis de los informes de monitoreo del trabajo de los operadores³² surge que pese al rol central que jugaban los operadores, no hubo normas comunes que garantizaran un funcionamiento uniforme entre los distintos Senderos. Esto se evidenciaba, por ejemplo, con relación a la presencia policial, dado que el vínculo con la policía se realizaba a nivel local, por parte de los operadores comunitarios. Esto conllevaba que existiera una gran diferencia en el nivel de presencia de la policía entre los distintos Senderos, ya que era el comisario del lugar, en relación al vínculo con el operador, quién decidía la cantidad de agentes policiales con la que iba a contar un determinado corredor escolar. Esta situación, en un momento se pensó que se revertiría con la creación de la Policía Metropolitana, institución policial que depende del GCABA, a diferencia de la Policía Federal Argentina que depende del gobierno nacional, pero en la práctica la dinámica de acción no varió demasiado. En otras palabras, si bien en algunos Senderos el nivel de presencia policial aumentó, la cantidad de agentes siguió siendo insuficiente y su distribución dispar entre los distintos Senderos.

³² Fuente: Informes elaborados por los operadores comunitarios de la DGPSPD, años 2009, 2010, 2011 y 2012.

De igual manera, estos informes ilustran que, cuando existía la Guardia Urbana, su nivel de presencia en los Senderos era bastante alta (85%)³³ y, con quien los operadores comunitarios tenían mayores niveles de coordinación. Precisamente, una de las grandes debilidades que enfrentaba este programa era que al desarmarse la Guardia Urbana esta iniciativa dejó de tener la incidencia que tenía en un comienzo.

El programa para 2006 estaba entrando a una segunda etapa, donde adquiriría mayor relevancia la relación con los establecimientos educativos y, la influencia de la Guardia Urbana, permitía incorporar elementos relacionados a la educación y la seguridad vial. En las charlas en las escuelas, los chicos veían a la Guardia Urbana- cuando dibujaban a este cuerpo de agentes- muy vinculada al tema del tránsito, al uso del cinturón, etcétera. Fue una decisión incorrecta desarmar la Guardia Urbana, ya que en algún punto este programa dependía de su accionar y presencia (Entrevista N° 4- junio 2013).

Para concluir, se considera que los desafíos pendientes del programa Senderos Seguros son los siguientes:

- 1) Aumentar la difusión y promoción de Senderos Seguros, a fin de que pueda realmente materializarse, dado que existe un alto desconocimiento de su existencia por parte de la comunidad. Los Senderos funcionan en la medida en que los alumnos y padres los conocen y deciden circular por ellos. De igual forma, es central para esta intervención fomentar el compromiso de los comerciantes que actúan como refugios seguros.
- 2) Una falencia estructural de este programa es que no ha sido suplida la función que la Guardia Urbana realizaba en los Senderos Seguros.
- 3) Incorporar criterios técnicos, además de considerar los reclamos por parte de los actores locales, a la hora de determinar la creación de un nuevo Sendero. Esto permitiría acrecentar la efectividad del programa.
- 4) Es imprescindible, debido a la multiplicidad de actores participantes de la iniciativa, articular y coordinar las tareas entre todos los actores involucrados, sobre todo entre los operadores comunitarios y la policía. El rol de la Policía Federal Argentina así como de la Policía Metropolitana en esta iniciativa no está formalizado y el mismo varía según cada circunscripción policial.
- 5) Promover nuevas prácticas relacionadas con los objetivos del programa que permitan revitalizarlo y mantener activa la participación de los diferentes actores. Es sustancial profundizar las iniciativas ya iniciadas en materia de seguridad vial, las cuales representan un avance en este sentido.
- 6) Formalizar y estandarizar los criterios de trabajo a nivel de los operadores, ya que éstos juegan un papel central en esta intervención

³³ Fuente: Informe elaborado por los operadores comunitarios de la DGSPD, año 2009.

preventiva y, realizar un monitoreo constante del proceso de implementación.

- 7) Pese a llevar casi diez años de implementación, el programa aún no ha tenido una evaluación con una metodología rigurosa que determine cuál ha sido su impacto real.

4.3. Estrategia de prevención social del delito en la Ciudad Autónoma de Buenos Aires

4.3.1. Programa Comunidades Vulnerables

Las primeras evaluaciones acerca de la implementación del PNPD evidenciaron que la estrategia de prevención social tuvo un exiguo desarrollo en comparación con la estrategia de prevención situacional-ambiental, circunstancia que atentaba contra la idea original del Plan: implementar una estrategia integral de prevención del delito.

Frente a la casi completa ausencia de acciones vinculadas a la estrategia de prevención social, se decidió crear en octubre del 2001, por medio de la Resolución N° 9/SSPC/2001, el Programa Comunidades Vulnerables (PCV) con el fin de modificar, al menos parcialmente, esta situación. El PCV constituyó la experiencia más importante en cuanto a estrategia de prevención social del delito, dentro del ámbito nacional hasta su finalización formal en el año 2008, habiéndose desarrollado en distintos lugares de la Argentina.

Una vez anunciado el PCV a nivel nacional, se concretó inmediatamente como estrategia local en la CABA. La elección de la CABA, como una de las primeras jurisdicciones para poner en marcha el PCV, se debió más que nada a la comunión política que existía entre Nación y Ciudad, ambos niveles gobernados por el gobierno de la Alianza. No obstante, previo a la instrumentación absoluta a nivel local, la gestión nacional efectuó pruebas piloto con coordinación y recursos propios. El gobierno nacional se encargó de capacitar a los operadores de la CABA e instaurar las normas de trabajo, mientras que el GCABA llevó a cabo la organización de las áreas de intervención, ya que contaba con la estructura y la experiencia acumulada de los Consejos Barriales. Esta situación implicó la convivencia de dispositivos dependientes del gobierno nacional y local en la CABA. Finalmente, entre 2004 y 2005 se plasma la transferencia definitiva hacia el GCABA. En 2008 el PNPD es dado de baja formalmente, no obstante, el PCV siguió funcionando en la CABA como estrategia local, bajo la dirección exclusiva de la DGPSPD.

Este tipo de estrategia se caracteriza por querer influir en las supuestas causas sociales-estructurales que explicarían los comportamientos delictivos. Si las intervenciones de la estrategia de prevención situacional-ambiental se distinguen por estar orientadas hacia las víctimas potenciales, a partir de organizar todo un conjunto diverso de dispositivos sobre las situaciones y los ambientes, con el fin de disminuir las posibilidades delictivas, por lo tanto, la prevención social del delito se orienta esencialmente hacia los potenciales ofensores y sus circunstancias de vida.

La prevención social contiene resabios de las premisas positivistas sobre la “reforma social” y sobre todo, respecto a la reactivación de una etiología de las conductas criminales, interesada en estudiar e intervenir sobre las “causas sociales” de las mismas (Baratta, 1998; Sozzo, 2000 y Selmini, 1999).

La implementación del PCV se presentó focalizada en las zonas de alta vulnerabilidad social, teniendo como objetivo la reducción de la misma, incidiendo en algunas causas de la criminalidad a partir de incentivar, de distintas formas, el desarrollo social. El programa tenía como destinatarios directos a jóvenes entre 16 y 30 años que estaban o estuvieron en conflicto con la Ley Penal. Estos jóvenes con una realidad de vulnerabilidad social compartían una situación de significativo incumplimiento de los derechos humanos esenciales, tales como vivienda, salud, educación, etcétera, consagrados en la Constitución Nacional Argentina (PCV, 2001). Asimismo, el programa tenía como destinatarios indirectos a las familias y/o allegados de los beneficiarios directos y la comunidad de la que eran miembros ambos grupos de destinatarios. De acuerdo al PCV,

La comunidad se define por tres caracteres básicos: tiempo, espacio e identidad. [...] Una comunidad vulnerable se define por la presencia de un grupo de personas intervencionales dentro de una unidad territorial, que comparten una situación de significativo incumplimiento de los derechos humanos fundamentales. [...] Las comunidades no son pasibles de abordarse desde las personas. Su análisis requiere de lo grupal y de lo vincular. Las personas sostienen a las comunidades, pero no se apropian de ellas [...] la grupalidad contrala el comportamiento humano establecimiento pautas definidas de antemano que canaliza en una dirección determinada (PCV, 2001: 10).

Julia Pasin (2008) en su trabajo “Complejo tutelar y prevención social del delito. Rupturas y continuidades” adiciona la existencia de una doble tensión en el abordaje del programa:

Por un lado, se observa como la comunidad puede funcionar como fuente de peligros y como escudo protector en relación a los jóvenes en conflicto con la ley. En segundo lugar, y muy vinculado con lo anterior, el solapamiento entre los “jóvenes riesgosos”, en tanto potenciales delincuentes, y “jóvenes en riesgo”, vulnerables a un entorno de profundo incumplimiento de sus derechos fundamentales (Pasin, 2008: 11).

Esta tensión se observa sobre todo en la idea de “riesgo”. Por un lado, emerge la cuestión de riesgo para sí mismo, debido a la alta exposición para sus propias vidas que supone las prácticas criminales. Por otro lado, se contraponen la idea de riesgo como “riesgo para terceros”, en otras palabras, como grupo riesgoso para la vida de los demás. En este aspecto, el riesgo es interpretado como peligrosidad. Es decir, estas interpretaciones de sentido se mueven entre dos extremos, los cuales oscilan sobre el eje de la noción de criminalización (Ayos, 2012).

Se considera que estas construcciones disparan dinámicas en diferentes sentidos en relación con la idea de criminalización de las políticas sociales, entendiéndose por esta, la organización de intervenciones sociales del Estado orientadas sobre la designación de peligrosidad de ciertos grupos sociales, estructurada por esta lógica. [...] La noción de “riesgo para sí” supone la

construcción de una protección para los mismos grupos destinatarios, mientras que la idea de “riesgo para terceros” implica una política orientada a generar “seguridad” para otros. En la primera línea, lo que se produce es un proceso de politización de esas condiciones por parte del Estado, responsabilizándose por su protección. En la segunda, la intervención se organiza a partir de las características grupales o individuales de los destinatarios, ligadas a su peligrosidad. [...] Se trata de diferentes dinámicas: una justifica la intervención por la peligrosidad de estos “jóvenes” y busca proteger a terceros de ella; la otra se justifica en la vulneración de derechos que estos sectores sufren y busca restituirlos. En ese punto, es que se constituye la intervención efectiva, que no está predeterminada sino que se desdobra todo el tiempo en su desarrollo mismo, a partir de los debates, las discusiones y en fin, de las prácticas de los agentes implicados en su gestión (Ayo, 2012: 124 y 125).

4.3.1.1. La dinámica de funcionamiento entre el Programa Comunidades Vulnerables y el Programa de Empleo Comunitario

A partir del trabajo exploratorio desarrollado, el cual comprendió entrevistas a funcionarios y a operadores comunitarios del PCV, sumado a la revisión de material bibliográfico, se pudo observar una vinculación del PCV con los planes asistenciales administrados por el Ministerio de Trabajo, Empleo y Seguridad Social de la Nación, particularmente, desde el año 2003, con el Programa de Empleo Comunitario (PEC). El otorgamiento del subsidio de estos planes era un elemento esencial para el PCV, ya que el beneficio proporcionado en el marco del PEC era el único que se otorgaba a los jóvenes destinatario del PCV.

El PEC fue creado por el Ministerio de Trabajo, Empleo y Seguridad Social en 2003, como cristalización de experiencias originadas en el interior del Programa de Emergencia Laboral (PEL) iniciado en 1999 y en el marco de la aparición del Programa Jefas y Jefes de Hogar Desocupados (PJJHD) en 2002, intervención de asistencia con contraprestación laboral (Ayo, 2012: 116).

Bajo un escenario, declarado por el gobierno nacional, de emergencia social, económica, financiera y cambiaria, el Ministerio de Trabajo, Empleo y Seguridad Social de la Nación resolvió extender la incorporación al PEL a jóvenes sin trabajo que no cumplieran con el requisito de Jefes de Hogar. Por ende, se decidió una suma del beneficio similar al percibido por los beneficiarios del PJJHD (\$150) y como contraprestación, la realización de tareas comunitarias para los beneficiarios. A partir de esta práctica anterior, dentro del PEL se originó el PEC, en enero de 2003, con el fin de “promover la participación de trabajadores desocupados en situación de vulnerabilidad social en proyectos que mejoren su empleabilidad y faciliten su inserción laboral”³⁴.

El PCV estableció una relación compleja con el ámbito de la política social. Por un lado, se construye la “naturalidad” de la confluencia entre las estrategias de prevención del delito e intervenciones sociales, dado su carácter anticipatorio,

³⁴ Extraído de la Resolución N° 7/ MTySS/2003, Programa de Empleo Comunitario del Ministerio de Trabajo, Empleo y Seguridad Social de la Nación.

es decir, el hecho de que se enfoque en los procesos o “causas” sociales del delito y no en la comisión del mismo. En este sentido, la vía “natural” para impactar en los orígenes sociales del delito son las políticas sociales. Sin embargo, las relaciones concretas que se articularon hablan, en los distintos niveles en los que se analizan, de una cierta “exterioridad” de la política social con respecto a los procesos mediante los cuales se pretendía prevenir el delito. La expresión más general de esto, se halla en la ausencia de una problematización del PEC como intervención propiamente dicha (Ayos, 2012: 120).

Aunque desde el punto de vista del funcionamiento, el PCV y PEC se presentaban integrados dado que intervenían sobre una población que seleccionaban de manera mutua, el PCV se construyó como diferenciado del PEC. Retomando los planteos de Ayos, “si bien el PEC era parte fundamental de la intervención del PCV, dado que a partir de él se otorgaba el subsidio monetario asignado a sus destinatarios, era reconstruido por los agentes como algo exterior a la estrategia de prevención” (Ayos, 2012: 120).

El PEC servía para atraer a los jóvenes, pero no era la esencia del PCV. La esencia del programa estaba en los espacios que se generaban y lo que se podía brindar a jóvenes en situación de vulnerabilidad social (Entrevista N° 7- julio 2013).

La prevención social del delito y el desarrollo de las tareas preventivas específicas, acontecían en un ámbito más allá del PEC y en algún sentido exterior de él. En este aspecto, el PEC péndulaba entre la concepción de un instrumento eficaz para poner a los jóvenes en conflicto con la ley dentro de los mecanismos que eran considerados como las intervenciones propiamente dichas, y la idea de un obstáculo, dado que era fuerte la concepción que sustentaba al programa preventivo como más allá del otorgamiento del PEC, es decir, en oposición a la noción de asistencialismo (Ayos, 2012).

Uno de los protagonistas del programa en relación a esta situación señalaba,

[...] muchas veces el tema del subsidio era un problema. Muchos chicos como sabían que cobraban venían a las actividades y algunos de ellos hasta te decían que participaban por el dinero. En estas situaciones realmente se ponía en juego nuestro trabajo, dado que teníamos que demostrarles que el proyecto del que eran parte estaba más allá del dinero que recibían y, que por medio de él podían aprender herramientas útiles para cambiar su situación de vulnerabilidad social (Entrevista N° 7- julio 2013).

4.3.1.2. El abordaje de la población objeto del Programa Comunidades Vulnerables

Con respecto al diseño del programa, en un comienzo se tomó como modelo de intervención la metodología de la Investigación Acción Participativa. Según esta metodología la población estudiada se transforma en parte activa del proceso de investigación, tratando de generar una mayor capacidad de reacción comunitaria en la prevención de distintas situaciones de violencia y de riesgo.

En términos operativos el PCV se propuso la creación de proyectos locales de prevención social del delito, requiriendo para ello una articulación eficaz y eficiente entre las distintas áreas/instituciones que implementaran tareas preventivas integrales (educación, salud, etcétera). Esto implicaba la combinación de logísticas y prácticas que debían atenderse en un marco de cooperación, transparencia y una comprometida voluntad de los actores involucrados. El PCV contemplaba, para la ejecución de sus actividades, los principios de no superposición de acciones y recursos, de articulación pertinente de acciones y, la construcción de alternativas novedosas con los integrantes de la comunidad en cuestión, así como también coordinar tareas con las organizaciones civiles, los sectores productivos, comerciales, etcétera.

Tanto en los relatos de los entrevistados como en la documentación analizada, se establece una gran diferenciación entre el primer momento de “inserción” en las áreas de intervención y el segundo momento, la implementación de la estrategia preventiva propiamente dicha. La primera etapa de “inserción” era definida por sus protagonistas como “instalarse en el barrio y conocer la situación”, esto implicaba la producción de contactos y lazos sociales en el posible lugar de intervención. Se trataba de una instancia esencial para un trabajo que se describía como “territorial” y que tenía por meta la localización de grupos que serían potenciales destinatarios, es decir, la configuración de la población del programa.

Durante el trabajo de inserción y detección de grupos jugaban un rol muy importante los “referentes barriales”. Uno de los operadores se refería a los referentes barriales de la siguiente forma:

Los referentes barriales eran los que mejor conocían el perfil de cada joven. Ellos sabían cuáles eran los problemas del barrio, a quién teníamos que contactar, por donde podíamos llegarles a los jóvenes para que se interesaran por las actividades y cuál era el modelo de trabajo más adecuado para esa comunidad. Sin los referentes barriales las tareas de recorrida y conocimiento del barrio hubieran sido difícilísimas (Entrevista N° 7- julio 2013).

En esta primera etapa también era esencial tener un mapeo georeferencial del barrio, una imagen amplia de la vida social de la comunidad. Es decir, poseer conocimiento no solo de la población del lugar sino, además, de las áreas correspondientes a espacios públicos o servicios públicos (plazas, escuelas, clubes, centros de salud, comisarías, iglesias, etcétera), organizaciones de la comunidad (comedores, sociedades de fomento, etcétera) e infraestructura del barrio (concentración y distribución de las viviendas, casas abandonadas, etcétera).

En el segundo momento se podían distinguir tres instancias características del trabajo con los jóvenes: 1) Admisión (con el fin de verificar la situación de vulnerabilidad de cada joven y su correspondencia con el perfil de la población destinataria). b) Desarrollo del proyecto. c) Egreso: desvinculación del programa, instancia que se lograba cuando el joven “se encontraba en posición de desarrollar su vida y estrategias de supervivencia socialmente legítimas y lograr tomar conciencia de la calidad de los recursos sociales y emocionales con los que contaba” (PCV, 2001: 18).

Lo que se buscaba con este programa era que los jóvenes con una realidad vulnerable logaran desarrollarse individual y social. Para ello era muy importante que el programa les brindara las herramientas necesarias a fin de que pudieran insertarse en el mercado laboral y valorar la cultura del trabajo, de esta forma se reducirían las conductas delictivas y violentas. Por otra parte, también se buscaba cambiar la percepción que la población tenía de ellos, a fin de modificar aspectos relacionados a su estigmatización (Entrevista N° 7- julio 2013).

En cuanto a la convocatoria a los jóvenes en situación de vulnerabilidad, el programa establecía que la misma se realizaría, en un principio, vía actores comunitarios y/o referentes barriales. Una vez instalado en el barrio que fueran los propios participantes quienes acercaran a otros jóvenes. Conformados los grupos de jóvenes, los operadores junto con ellos definían el proyecto local de prevención. Dicho proyecto debía exponer la situación que se quería cambiar y expresar a lo que se pretendía aspirar, especificando las actividades propuestas para cada año acorde con los objetivos enunciados. El PCV planteaba al respecto lo siguiente:

En el proceso de trabajo con los jóvenes se abordan, aspectos vinculares (proyecto de vida e identidad, fortalecimiento de sus redes de apoyo, etcétera), laborales (inserción en el mundo del trabajo, capacitación laboral, etcétera), jurídicos (acceso a la justicia, fortalecimiento del ejercicio de sus derechos fundamentales, etcétera) y socio-comunitarios (relación con la comunidad, actividades recreativas y/o culturales, etcétera) (PCV, 2001: 17).

De la información examinada surge que, al principio las actividades que se desarrollaron en el marco del PCV eran primordialmente grupales, por un lado, se organizaban talleres con distintas temáticas, habitualmente, elaborados desde la coordinación nacional del programa y, por otro lado, se fomentaba la conformación de “emprendimientos productivos”. Ambos tipos de tareas eran fundamentales para la formulación original del PCV. Luego hubo un distanciamiento de esta clase de actividades y una mayor incidencia de dos prácticas nuevas: por un lado, el trabajo grupal, pero no bajo la dinámica de un taller planeado, sino como grupo de debate de tópicos emergentes, a partir de las preocupaciones o inquietudes de los destinatarios, contando siempre con la coordinación de los operadores. Por otro lado, aparece la entrevista individual como práctica nueva, la cual adquiere con el tiempo un papel protagónico dentro de los mecanismos de intervención.

La entrevista individual surge de un modo no planificado, como respuesta a la “necesidad” de un joven, pero luego estas entrevistas se multiplican y los operadores terminan institucionalizándola como una instancia estable (Ayoa, 2012: 117).

4.3.1.3. Actividades realizadas dentro del Programa Comunidades Vulnerables

De acuerdo a lo informado por los entrevistados y la información disponible al respecto, en líneas generales, las acciones que se desarrollaron en la CABA, en cada

barrio donde se implementó la estrategia de prevención social con los jóvenes, fueron las siguientes:

- Talleres de proyecto de vida e identidad.
- Acompañamiento y sostenimiento en cursos de formación profesional y capacitación para el empleo.
- Talleres de inserción en el mundo del trabajo.
- Generación de instancias saludables de ocupación del tiempo libre (deportes, recreación, música, cine-debate, etcétera).
- Acompañamiento y sostenimiento de la reinserción en el sistema educativo formal (por medio de programas que ayudaban a terminar la primaria y la secundaria).
- Asesoramiento socio-jurídico de las situaciones de conflicto con la ley penal.
- Desarrollo de proyectos sociales y comunitarios.
- Desarrollo de microemprendimientos productivos.

El PCV empezó a desarrollarse a mediados de 2001 y las primeras pruebas pilotos se realizaron en zonas de alta vulnerabilidad social de la CABA: áreas geográficas del barrio de La Boca (CGP 3), Villa 1-11-14 (CGP 5) y Villa 15 (CGP 8, “Ciudad Oculta”). Para fines de 2001 y principios de 2002 la estrategia se había ampliado al barrio Rivadavia I y II, Villa 31, Lugano 1 y 2, Villa 21-14, barrio Colegiales, barrio Espora, barrio Mitre, barrio La Lechería y barrio Ramón Carrillo.

Respecto a las actividades llevadas a delante en los primeros años de vida del PCV, uno de los entrevistados relataba:

En el barrio de Rivadavia I y el Bajo Flores se realizaron, para aproximadamente 15 jóvenes, talleres de mecánica, electricidad, herrería, construcción y serigrafía. Para ello se amplió el edificio de una Cooperativa de Producción y Aprendizaje. El objetivo era generar actividad cooperativa entre los jóvenes de esta comunidad vulnerable y enseñarles los oficios necesarios para el funcionamiento de esta obra. Con el paso del tiempo estas actividades llegaron a alcanzar a muchos chicos. En Lugano, por ejemplo, se trabajó con 10 adolescentes, enseñándoles a realizar abono orgánico a través de la lombricultura. Para ello se los adiestro en lo que se refiere a la recolección, selección y tratamiento de residuos domiciliarios sólidos. Asimismo, se hizo un taller para poder conocer sus historias y sus problemas, este taller consistió en la elaboración de un video donde ellos contaban su vida. Por otra parte, a través de entrevistas y recolección de información se pudo conocer la historia 20 chicos de Soldati y Pompeya, cuáles eran las necesidades y los recursos con los que contaban y, a partir de allí se llevó a cabo un taller de elaboración de velas artesanales con el objetivo de crear microemprendimientos sustentables (Entrevista N° 7- julio 2013).

La puesta en funcionamiento de esta estrategia requería contar con una batería de recursos monetarios como humanos. Precisamente, la ausencia de un presupuesto propio del PNPd, en muchas ocasiones, terminaba obstaculizado el desarrollo de las actividades, ya que para la elaboración de afiches, carteles, volates y la circulación de información a fin de atraer a la población que estuviera interesada en participar requería de financiamiento. De igual forma, la estrategia de prevención social, por su diseño mismo, demandaba la presencia de un número importante de operadores- ya sea para la inserción en el barrio, la elección de la población, el establecimiento de contactos y el desarrollo de las distintas actividades-, así como también que los operadores estuvieran capacitados sobre la temática y contaran con la habilidad suficiente como para darse cuenta que era lo que más movilizaba a los jóvenes, invitarlos a sumarse a la estrategia y que cada uno aportara lo que estaba dispuesto a contribuir.

Los proyectos grupales o de tipo individual construidos durante la ejecución de la estrategia de prevención social implicaban a las personas, por lo tanto, debían incluir elementos del orden de la motivación, la participación, el consentimiento, la colaboración de los otros y, también, las reacciones inversas. No podían responder entonces a ninguna lógica simple o premoldeada ni establecer relaciones lineales de causa-efecto. Debían redefinirse constantemente y su sentido o la valoración de sus resultados no tenían un registro homogéneo en las personas afectadas (Ciafardini, 2005: 156).

Es por ello que la conducción de los jóvenes era una de las cuestiones más complejas, requería creatividad y perseverancia por parte del operador. Al respecto, uno de los entrevistados relataba:

Si bien había en la mayoría de los operadores una gran vocación de servicio, gran parte de ellos, como las autoridades mismas, no tenían la experiencia y el conocimiento adecuado sobre esta clase de intervenciones. Esto terminó siendo una debilidad porque ante situaciones difíciles no se supo cómo encausarlas y, muchas veces se terminaba perdiendo la posibilidad de generar algún vínculo o que los chicos realmente no se sintieran involucrados con el programa, más allá del PEC (Entrevista N° 7- julio 2013).

Por otra parte, es interesante resaltar que a pesar del contexto político complejo del 2001, el PCV sobrevivió a los acontecimientos de diciembre de dicho año y a la caída abrupta del gobierno del presidente De La Rúa. En términos generales, durante el año 2002 el PNPd siguió ejecutándose en la CABA de forma similar al 2001, con mayor intensidad, por parte del gobierno local, en la realización de reuniones inter-asamblearias y en la construcción de Redes Solidarias de Prevención del Delito³⁵, y con menor énfasis en la realización de asambleas e intervenciones en las comunidades vulnerables de las Ciudad.

A nivel nacional, en el año 2002, se dio la particularidad que la Unidad Técnica General se focalizó en el PCV y dejó de lado cualquier práctica de monitoreo y asistencia con respecto a la prevención situacional-ambiental, las cuales quedaron

³⁵ Según el informe de Gestión del 2002 de la DGSPD a fines de 2002 existían 280 redes que incluían 18.000 vecinos organizados.

exclusivamente bajo la responsabilidad de los operadores locales. Durante 2002 y 2003 las intervenciones en el marco del PCV experimentaron un crecimiento, tanto en lo que se refiere a los barrios intervenidos como a la cantidad de beneficiarios directos. De acuerdo a la documentación relevada, en 2003 el número de jóvenes dentro del PCV ascendía a 450.

A partir del 2004-2005, cuando se decide emprender finalmente el traspaso de la gestión del PCV al gobierno local, no se lograron establecer entre Nación y Ciudad, pautas de acción conjuntas en lo que respecta a la prevención social del delito, así como también un enfoque compartido sobre la temática, situación que se sigue reflejando hasta la actualidad. Las tareas llevadas a cabo por los operadores nacionales y los operadores locales dejaron de tener algún tipo de articulación o de trabajo conjunto, el sostenimiento de las intervenciones del PCV sobre la base de la lógica de responsabilidades compartidas se hizo muy difícil de sostener. La falta de tradición en el área de las políticas públicas en crear esquemas efectivos de cooperación y articulación de acciones entre distintos actores gubernamentales, dificultaba la ejecución de las actividades generando distintos tipos de sobreposicionamientos de responsabilidades, recursos humanos y materiales, así como también prácticas clientelares y una mayor fragmentación social (Ciafardini, 2005).

A pesar de que en marzo de 2008 el PNPD fue dejado sin efecto, se mantuvo como estrategia local en la CABA sobreviviendo hasta este momento, pero su aplicación es reducida y el interés político en la misma es decreciente. La estrategia de prevención social del delito a nivel local mantuvo algunos lineamientos generales del PCV, como ser, la población destinataria directa (jóvenes en riesgo de cometer delitos), la necesidad de proteger a esta población en riesgo en tanto población vulnerable en sus derechos fundamentales y con altas posibilidades de caer en las redes del sistema penal. Por otra parte, muchos de los operadores que formaron parte del Plan desde un comienzo, a la fecha se encuentran trabajando en la Ciudad y, se refieren a la estrategia social local como “comunidades vulnerables”, lo que da cuenta de una cierta continuidad entre la estrategia actual y la anterior (nacional).

En el cuadro 12 se ilustran los proyectos y talleres realizados durante el 2012 dentro de la estrategia de prevención social del delito de la CABA. De acuerdo con lo manifestado en el Informe de Gestión de la DGSPD del GCABA, el número de beneficiarios ascendía a 108 jóvenes en situación de vulnerabilidad social.

Cuadro 12: Proyectos dentro de la estrategia de prevención social del delito de la CABA. Año 2012

Nombre del Proyecto	Descripción del Proyecto	Localización	Cantidad de beneficiarios
Bajo Flores en Imágenes.	Talleres de proyectos de vida. Encuentros de reflexión de la realidad barrial. Actividades fotográficas.	Bajo Flores-Barrio Illia.	10
Diversidad de expresiones culturales y comunicación.	Talleres de integración grupal de diagnóstico comunitario, talleres de fotografía y de reflexión del barrio.	Ciudad Oculta.	18
Pasando revista en Flores.	Elaboración de talleres de reflexión y confección de una revista sobre los temas del barrio.	Barrio de Flores.	21
Revinculándonos.	Talleres participativos de revinculación social.	Villa 31 Barrio YPF.	18
Plataforma de partida.	Talleres de reconocimiento de intereses, actividades y capacidades para su reinserción en el mundo laboral.	Villa 31 Barrio Güemes.	27
Dos de diez.	Talleres de reflexión audiovisual barrial.	Villa 20.	14

Fuente: Informe de Gestión del 2012 de la DGSPD del GCABA.

Otro de los proyectos señalados en el Informe de Gestión del 2012, que se comenzó a realizar a fines del 2002, era el de “Participación y Promoción de los Derechos de los Jóvenes”. A través de talleres en las escuelas medias se buscaba en primer lugar, indagar que piensan al respecto de la temática de la seguridad los estudiantes y, en segundo lugar, promover los derechos y obligaciones de los jóvenes, así como también movilizarlos en la identificación de problemas y cuáles eran las acciones que debían realizar. Se aspiraba a difundir y afianzar prácticas cotidianas básicas que favorezcan la convivencia física, como ser la solución de conflictos a través de métodos no violentos y la tolerancia al disenso.

La selección de las escuelas se realizaba teniendo en cuenta tres criterios: el socioeconómico demográfico, de localización y el nivel de especialización. En cuanto al primer criterio mencionado se priorizaba el estrato social de los estudiantes que concurrían a las escuelas. Tratando de trabajar con estudiantes pertenecientes a todos los estratos. El segundo criterio tenía en cuenta la ubicación de los establecimientos educativos, a fin de cubrir de forma homogénea todas las zonas de la Ciudad. El último criterio tomaba en cuenta los distintos tipos de especializaciones que ofrecían las escuelas (técnicas, comerciales, bachilleratos, etc.) y las distintas franjas horarias de oferta educativa, con el objetivo de cubrir todos los turnos.

La cantidad de beneficiados bajo el Proyecto “Participación y Promoción de los Derechos de los Jóvenes”, como se ilustra en el cuadro 13, ascendió para el 2012 a 1.123 alumnos, de un total de 12 escuelas de la Ciudad.

Cuadro 13: Proyecto “Participación y Promoción de los Derechos de los Jóvenes”. Año 2012

Establecimientos Educativos	Cantidad de Alumnos
Escuela Técnica N° 10 “Luis Beltrán”.	30
Escuela Técnica N° 4 “República de Líbano”.	65
Instituto Nuestra Señora del Buen y Perpetuo Socorro.	28
Colegio San Martín de Tours.	50
Escuela Técnica N° 14 “Libertad”.	116
Escuela de Comercio N° 3 “Hipólito Vieytes”.	88
Escuela Técnica N° 3 “Fundición Maestranza del Plumerillo”.	186
Escuela Técnica N° 7 “Dolores Lavalle de Lavalle”.	116
Instituto de Enseñanza Superior Juan B. Justo.	164
Colegio Pío IX.	170
Liceo N° 12 “Fray Mamerto Esquiú”.	66
Escuela Técnica N° 15 “Maipú”.	44
Total	1.123

Fuente: Elaboración propia en base a los datos proporcionados por el Informe de Gestión del año 2012 de la DGSPD del GCABA.

Teniendo en cuenta lo desarrollado hasta el momento se pueden observar dos cuestiones en cuanto a la ejecución del PCV. Por una parte, los sujetos beneficiarios representaban, desde el año 2000 al 2012, un grupo muy reducido, cuyos resultados del programa, más allá de que éstos fueran positivos para la población beneficiaria, difícilmente repercutían sensiblemente en la cantidad de eventos delictivos (Pavarini, 2006 y O’Malley, 2006). Por otro lado, por el tipo de intervención que se trataba, sus efectos se visualizaban en el mediano y largo plazo, resultando, por ende, altamente “invisible” en un corto plazo, salvo para los grupos destinatarios. Por lo general, las iniciativas en torno al PNPD se gestaron bajo un “clima” de alta politización de la inseguridad, lo que implicó que los actores políticos prefirieran desarrollar acciones dentro de la estrategia de prevención situacional-ambiental del delito, dado que ésta tenía efectos en temporalidad breve, más allá que dichas acciones preventivas generaran o no una disminución real de la criminalidad y, a su vez, no requerían de tantos recursos materiales y humanos como la estrategia de prevención social del delito.

CAPÍTULO 5: ESQUEMAS DE COMPROMISO, COOPERACIÓN Y ARTICULACIÓN DE ACCIONES ENTRE LOS DISTINTOS ACTORES INTERVINIENTES EN EL PLAN, A NIVEL NACIONAL Y LOCAL

5.1. La interagencialidad y multiagencialidad: dos características centrales del Plan Nacional de Prevención del Delito

Las políticas de prevención del delito en la Argentina históricamente han sido propiedad exclusiva de las instituciones policiales. Con la creación del PNPD se buscó, dada la complejidad del fenómeno de la inseguridad en las últimas décadas, impulsar programas e iniciativas de prevención del delito que implicaran la participación de distintos actores gubernamentales y no gubernamentales, sin dejar de reconocer que las instituciones policiales son actores importantes en la producción de seguridad urbana.

El PNPD tenía como una de sus características centrales, la “interagencialidad” manifestada en su estructura de gestión: del entrelazamiento de agencias estatales diversas se pretendía generar una “entidad colectiva” (Ciafardini, 2005: 109).

Esta interagencialidad tenía como objetivo evitar la superposición de tareas generadas desde diferentes organismos y potenciar sus alcances; así como también acrecentar, de cada uno de los organismos involucrados, su eficiencia y efectividad en lo que se refiere a la producción de seguridad urbana.

Profundizando en la misma dirección, el PNPD impulsaba la “multiagencialidad”: el establecimiento de esquemas de cooperación y articulación con otros actores gubernamentales que se encontraban más allá de los confines de su estructura de gestión. Tradicionalmente, algunos de ellos eran considerados como organizaciones competentes en materia de prevención del delito y habían desarrollado sus actividades propias en forma segmentada. Estas organizaciones se ubicaban en los diversos niveles gubernamentales y en distintas áreas administrativas dentro de cada nivel gubernamental (salud, desarrollo social, trabajo, justicia, etcétera) (Ciafardini, 2005: 109).

El PNPD, por medio de sus instancias, nacional, provincial y municipal, instituiría esquemas de compromiso, cooperación y articulación con las áreas del gobierno nacional, provincial y/o local encargadas de las iniciativas y programas vinculados con la prevención del delito.

Los esquemas de compromiso, cooperación y articulación debían ser formalizados por medio de acuerdos formales firmados por el gobierno nacional con cada uno de los gobiernos provinciales y locales comprometidos a implantar el PNPD en sus respectivos territorios urbanos. La ejecución de estos contratos era la primera instancia en el proceso de implementación del PNPD.

Con cada gobierno provincial y local se pautarían las condiciones necesarias para la aplicación del Plan en los lugares concretos que se tratase, pero ambas partes se comprometerían a disponer de los recursos humanos indispensables para integrar

la estructura de gestión del Plan en cada jurisdicción, de acuerdo a los lineamientos generales establecidos en el PNPD. De igual forma, debían describirse detalladamente las modalidades específicas que adquiriría la multiagencialidad en cada caso concreto; así como también tenían que especificarse los roles de cada actor gubernamental, señalando los alcances y las responsabilidades de cada una de las organizaciones gubernamentales participantes con respecto a los resultados de las intervenciones concretas (PNPD, 2000).

5.2. La participación ciudadana en el Plan Nacional de Prevención del Delito

La participación de la comunidad en la ejecución de una política pública implica que los integrantes de la misma intervengan en las actividades públicas, representando intereses particulares a través de esquemas de compromiso y respetando las condiciones institucionales establecidas al respeto. Esto facilita un proceso de aprendizaje colectivo sobre las propias capacidades de las personas, grupos, comunidades y sociedades. El surgimiento de la comunidad como nuevo actor en la prevención del delito en la Argentina se ha presentado de varias formas. Por ejemplo, las Juntas Barriales de Seguridad Comunitaria efectuadas desde el Gobierno de la Provincia de Santa Fe entre 1996 y 1999; los Foros Vecinales, Municipales y Departamentales de Seguridad en la Provincia de Buenos Aires establecidos por ley en 1999; el Plan Alerta en el barrio Saavedra de la CABA (Vecinos Solidarios), apoyados desde 1997 por la Policía Federal Argentina y la Dirección Nacional de Política Criminal del Ministerio de Justicia y Derechos Humanos de la Nación; los Consejos de Seguridad y Prevención de la Violencia en el marco de los CGP del GCABA, etcétera.

El PNPD hacía una fuerte apelación a la participación ciudadana, en tanto “motor fundamental del Plan”, presuponiendo que:

El problema de la inseguridad urbana es una responsabilidad ineludible del Estado, aunque es preciso reconocer los límites de la acción gubernamental, teniendo en cuenta que el Estado no es autosuficiente, y que las intervenciones para la producción de la seguridad urbana deben construirse con una activa participación ciudadana en sus diversas modalidades en el seno de las comunidades locales, contribuyendo a la democratización de las políticas públicas e incrementando su efectividad y eficacia (PNPD 2000:10).

El llamado a los habitantes a participar se debía a que, bajo la llamada “nueva prevención”, el Estado no podía compartir con la sociedad civil sus necesidades, su cotidianidad, sus deseos y sus vivencias. Por otra parte, la participación de la comunidad en el diseño, administración y evaluación de las intervenciones preventivas se fundamentaba en que los habitantes que la componían, en tanto trabajaran a través de normas informales de control social, podían llevar a cabo y sostener en el tiempo una política de intervención temprana. Los vecinos colaborarían con la policía, sin ser ellos mismos policías y, se volverían parte responsable de las decisiones que se tomaran. Como expresa Ciafardini,

participar significa tomar parte de algo con otros, significa repartir o entrar activamente en la distribución y ser partícipe del proceso de toma de

decisiones. Una política de participación incluye el respeto por la diferencia y la diversidad. La tolerancia, la descentralización del poder, la autogestión, requieren el uso de tecnologías apropiadas, al mismo tiempo que se aprenden prácticas horizontales de relación (Ciafardini, 2005: 113).

Asimismo, este autor agrega:

Una definición de participación integra tres aspectos: formar parte (en el sentido de pertenecer, ser integrante), tener parte (en el desempeño de las acciones) y tomar parte (entendido como influir a partir de la acción). La participación en la gestión local es un proceso de doble orientación donde coexisten simultáneamente los procesos de comunicación e información con la solución de los problemas mismos que dan sentido a la participación. Un elemento de vital importancia para consolidar procesos participativos de toma de decisiones es que éstos no se mantienen a menos que estén legitimados. Esto quiere decir que el proceso mismo de toma de decisiones tiene que ser reconocido como abierto y democrático, con la participación de los vecinos y de las asociaciones de la sociedad civil. [...] El propósito es que el resultado alcanzado sea el producto tanto de la administración del gobierno local como de la comunidad representada (Ciafardini, 2005: 113).

El PNPD promovía como herramientas para la participación la utilización de las asambleas vecinales, mesas de trabajo, reuniones con integrantes de redes sociales y/o organizaciones barriales y redes o foros de discusión electrónicos. Ahora bien, la participación ciudadana en el PNPD no suponía:

1) El accionar directo de grupos de ciudadanos- especialmente involucrando el uso de armas de fuego- en las tareas de vigilancia de espacios públicos. 2) Los comportamientos de evitamiento, destinados a modificar la rutina de la vida cotidiana evitando por miedo al delito la realización de actividades que tradicionalmente se llevaban adelante. 3) Los comportamientos de autoprotección, destinados a garantizar un menor riesgo de ser víctima de un delito, que conlleven una mayor sensación de inseguridad, una reducción de la utilización del espacio público y la adquisición y posesión de armas de fuego (PNPD, 2000: 10 y 11).

Para el Plan, las comunidades locales serían el marco para la participación ciudadana, el contexto donde se desarrollaría la interacción entre los distintos actores involucrados en las diferentes intervenciones preventivas. Al respecto el Plan señalaba:

Las comunidades locales son agregados sociales complejos que están atravesados por múltiples diferencias: de poder, edad, género, clase, religión, etcétera. Estas diferencias sociales generan voces diversas y el consenso en torno a lo que está bien y lo que está mal. Este ámbito es el producto de complejos debates y negociaciones que a veces demandan enormes esfuerzos. La participación ciudadana consistirá en una serie de herramientas y procedimientos que se pondrán a disposición de todos los ciudadanos en las comunidades locales para facilitar su involucramiento individual o a través de organizaciones de la sociedad civil (PNPD, 2000: 11).

El PNPD buscaba fomentar un activo compromiso e involucramiento de todos los ciudadanos de una determinada zona, barrio o lugar. Fundamentalmente,

intentaba crear espacios para aquellos ciudadanos que muchas veces no podían expresar sus propios puntos de vista sobre la temática (personas con pocos recursos económicos, jóvenes, entre otros).

El PNPD establecía que la participación ciudadana, de acuerdo a la comunidad local en la que se pusiera en marcha, adquiriría determinadas peculiaridades propias del lugar, las cuales debían ser definidas oportunamente. Sin embargo, el Plan fijaba ciertas pautas generales que debían desarrollarse más allá de las características de cada comunidad local, como ser:

- 1) Asegurar una adecuada información a los ciudadanos acerca de los alcances de la participación ciudadana previstos en los diversos momentos del Plan.
- 2) Crear mecanismos permanentes de participación de los ciudadanos- individualmente o a través de organizaciones de la sociedad civil- y de los actores gubernamentales en cada una de las comunidades locales.
- 3) Promover una convocatoria abierta, de manera que todos los ciudadanos tengan la posibilidad de involucrarse en los mecanismos participativos.
- 4) Generar espacios para la deliberación e intercambio efectivos en los mecanismos permanentes de participación entre los ciudadanos y los actores gubernamentales (PNPD, 2000: 11).

La participación ciudadana en lo que respecta a la ejecución del Plan, de acuerdo al documento fundacional del mismo, tenía lugar en varios “momentos”: 1) en el diagnóstico del estado de la seguridad urbana, especialmente con respecto a los delitos callejeros y la sensación de inseguridad asociada a ellos; 2) en la decisión acerca del tipo de intervenciones a desarrollar; 3) en la ejecución de las intervenciones; y 4) en el seguimiento de la ejecución de las intervenciones. De lo antes expuesto se desprende que, la participación ciudadana llevaría a cabo cuatro funciones:

- 1) Consultiva: en tanto actuara como proveedora de información para la elaboración del diagnóstico con relación a la situación de la seguridad urbana en la comunidad local.
- 2) Resolutiva: en tanto interviniera en el proceso de toma de decisiones a través de la elaboración de opciones y alternativas en conjunto con los actores gubernamentales sobre el tipo de intervenciones a realizar en la comunidad local.
- 3) Ejecutiva: en tanto podría ser parte de la ejecución de las intervenciones en colaboración con los actores gubernamentales.
- 4) Fiscalizadora: en tanto realizara un seguimiento constante respecto al desarrollo de las intervenciones definidas como resultado de la deliberación pública en el marco del Plan, sobre la base de los consensos alcanzados durante el proceso de participación ciudadana (PNPD, 2000: 12).

5.3. Un juego complejo de actores

El PNPD, al ser una iniciativa que intentaba transformar el gobierno de la seguridad convocando a participar a nuevos actores para el desarrollo de una estrategia integral de prevención del delito, implicaba un juego complejo, dado que involucraba distintos actores que presentaban naturalezas diferentes (no gubernamentales, gubernamentales, individuales, colectivos, etcétera), prácticas

diversas en lo vinculado al tratamiento de la prevención del delito (fuerza de seguridad, Poder Legislativo, Poder Judicial, poder político, sistemas penitenciarios, etcétera) y, en muchas situaciones, sostenían explicaciones sobre la problemática criminal y sus posibles soluciones contrarias a las expuestas en el PNPD (seguridad urbana, participación ciudadana, prevención integral del crimen, interagencialidad y multiagencialidad).

Las relaciones entre estos actores estaban atravesadas por múltiples cuestiones que iban más allá del posible desarrollo del PNPD. Estas cuestiones estaban relacionadas con nuestro sistema federal, con los distintos partidos que pudieran gobernar en cada una de las jurisdicciones, con la asignación de recursos, etcétera. Cada caso requería un análisis particular, pero las relaciones debían permitir niveles de negociación y cooperación importantes que hicieran posible el desarrollo de la política (Ciafardini, 2005: 130).

Así es que, producto de este escenario complejo el PNPD en su documento fundacional hizo una distinción entre los actores “generadores” de esta política pública (el Ministerio del Interior y el Ministerio de Justicia y Derechos Humanos de la Nación) y aquellos que debían ser sus “administradores” en lo local (por ejemplo, Ministerios o Secretarías de seguridad de las provincias, Direcciones de seguridad, autoridades municipales correspondientes, etcétera).

Por otra parte, al PNPD se le planteaba un gran desafío con un actor que tradicionalmente asumía la tarea de prevenir y reprimir el crimen: la policía. La institución policial constituía un actor involucrado en el proceso de implementación del Plan, pero con la particularidad de que su participación en esta política pública era un elemento más para el desarrollo de algunas prácticas a fin de lograr un control del delito efectivo. En otras palabras,

desde el PNPD se promovía, por un lado, el control efectivo del poder político sobre el poder de policía en el marco del desarrollo de las estrategias de prevención y, por otro, a través de la instalación del mecanismo participativo se buscaba constituir nuevas relaciones de confianza recíproca entre las instituciones policiales y la sociedad. Desde el punto de vista del PNPD, la relación con las instituciones policiales era una de las más delicadas y de mayor importancia en cuanto a su cuidado, porque su implementación implicaba no sólo una transformación cultural hacia dentro de las fuerzas sino un cuestionamiento directo a cómo se venía abordando la cuestión. Era posiblemente una de las relaciones más conflictivas a las que se enfrentaba (Ciafardini, 2005: 130).

Ahora bien, la presencia policial en el PNPD alcanzaba distintos grados de participación según la estrategia de prevención del delito que se tratara. En caso de la estrategia de prevención situacional-ambiental, si bien la policía pública tenía para el Plan un rol importante, este no era central. En gran medida esto se debía a que, en la mayoría de las intervenciones dentro de esta estrategia, su lugar era intercambiable con el de la policía privada. Asimismo, esta estrategia requería también de otros actores en escena, más allá de la presencia de la policía pública o la policía privada: las compañías de seguros y/o la industria de la seguridad (por medio de la utilización de recursos tecnológicos). En este sentido, Enrique Font (1999) advierte que el incremento de la industria de la seguridad privada y de la

policía privada era algo indiscutible en las grandes ciudades del país desde principios de los años noventa, pese a la falta de trabajos de investigación que den cuenta de sus características cualitativas y cuantitativas.

El gran desarrollo de la industria de la seguridad privada trae consigo la modificación de la “seguridad” como un club good que sólo abarca a los miembros de un grupo determinado de personas, más o menos estrecho- y posee un amplio arco de alternativas que van desde los vecindarios privados y los countries o la propiedad privada masiva (shopping centers, estadios, etcétera), a las agencias que venden la seguridad en el mercado a empresas, propietarios, incluso gobiernos o la mercantilización de dispositivos tecnológicos como los CCTV o las alarmas (Sozzo, 2008: 124).

En el caso de la estrategia social de prevención del delito, dadas sus premisas teóricas, esta estrategia conllevaba un importante proceso de multiplicación de actores, que no sólo implicaba nuevos actores en escena, sino que en cierta medida terminaba desplazando de este ámbito del control del delito a los actores tradicionales (agencias estatales que conformaban el sistema penal y, principalmente, la institución policial). Los actores de esta estrategia de prevención del delito eran los servicios sociales, los gobiernos locales, las instituciones educativas, los centros recreativos, etcétera. De esta manera, las técnicas de intervención que eran llevadas a cabo desde esta estrategia no involucraban a la institución policial o, cuando lo hacen, le concedían un papel secundario (Sozzo, 2008).

De lo anterior se desprende que, ante estas estrategias alternativas de prevención del delito, la institución policial debía asumir un proceso de descentración respecto al diseño y ejecución de políticas de seguridad urbana y convivir con múltiples actores. Como indica Pavarini (1994c), aumenta la idea de que no puede haber una estrategia integral del delito sólo con la presencia policial, no obstante, no hay que perder de vista que sin ella tampoco se puede realizar prevención del delito.

Durante años la policía argentina, así como la policía de la mayoría de los países latinoamericanos, se ha encontrado inmersa en una cultura represiva, estigmatizante y seleccionadora como consecuencia de acciones históricas de discriminación y “de la influencia militarizante de procesos dictatoriales en la que fue conducida como policía política por las fuerzas armadas” (Ciafardini, 2005: 49). Sumado a lo anterior, se le agrega la influencia de prácticas clientelares y partidistas que, en contextos de democracia electoral, la redujo al intercambio de favores y negocios con sectores políticos de turno en el poder, lo que condujo a que un gran número de agentes policiales se hallen de forma directa o indirecta relacionados con la corrupción, el delito, el oportunismo personal, la violación de los derechos humanos, el favoritismo, etcétera.

Para lograr que funcionara esta “nueva prevención” se necesitaban importantes cambios a nivel organizacional, normativo y cultural de la institución policial, es decir, más allá de las lógicas labores de la policía, era necesario ir desarrollando modificaciones hacia su interior que permitieran una mayor democratización y profesionalización de su tarea. En primera instancia, la modernización de la

estructura policial implicaba efectuar una serie de medidas que permitieran crear una verdadera policía comunitaria, dirigiendo la tarea policial a la prevención del delito, es decir, la detección temprana de los incidentes delictivos.

El evento delictivo es una expresión específica y parcial de un conflicto o problema social complejo. Por ende, el accionar de la policía puede incidir sobre la eventual manifestación delictiva del conflicto o problema social pero no sobre la integridad del mismo. Ello implica que dicho accionar debe circunscribirse concretamente sobre la expresión del conflicto o problema exclusivamente cuando este constituye un hecho delictivo, procurando disminuir sus probabilidades de realizarse. De esta manera, una estrategia integral de prevención del crimen debía incluir un conjunto de intervenciones por parte del Estado y la comunidad de carácter social en cuyo marco la tarea de la institución policial constituyera un elemento sustancial y concreto pero parcial y acotado.

Era necesario el desarrollo de una policía comunitaria, cuya esencia estuviera en el desarrollo de intervenciones de policiamiento preventivo de proximidad con injerencia de la ciudadanía centradas en:

- 1) la prevención planificada y organizada a partir de la comunidad de base; 2) la reorientación de las formas tradicionales de despliegue o patrullaje policial, privilegiando acciones proactivas y no meramente reactivas; 3) la descentralización local del mando operativo; 4) la construcción de un ámbito local de organización y funcionamiento policial y la atención preventiva centrada en áreas territoriales muy pequeñas; 5) la construcción de una relación estrecha entre la policía y la comunidad en la organización de la labor preventiva; 6) el control comunitario de la legalidad y eficiencia de las tareas preventivas desarrolladas por la policía local y, 7) el conocimiento y análisis policiales de las condiciones y circunstancias que llevan a la comisión de delitos o infracciones que causan conmoción en la comunidad local (Instituto Latinoamericano de Seguridad y Democracia, 2005: s/n).

De igual forma, existían otros actores que eran fundamentales para la puesta en marcha del Plan. Estos eran las otras “agencias” generadoras de políticas públicas, por ejemplo: el Ministerio de Educación de la Nación (Dirección de Adultos y programas para concluir la escuela primaria y secundaria, centros de formación profesional, etcétera), el Ministerio de Desarrollo Social de la Nación (Programa Manos a la Obra, Programa Incluir de la Dirección Nacional de Juventud), el Ministerio de Trabajo, Empleo y Seguridad de la Nación (Secretaría de Empleo), el Consejo Provincial de Niñez, Adolescencia y Familia, Poder Judicial, los juzgados de menores, etcétera. Era necesario, con cada una de estas agencias, localizar a los actores con lo que se pudiera llevar a cabo las redes de compromiso y colaboración que permitieran ejecutar las estrategias preventivas en todas sus formas.

Por último, el PNPD sostenía que era esencial el desarrollo de vínculos estrechos con las organizaciones no gubernamentales y las personas claves dentro de la zona de implementación de las prácticas preventivas del delito.

Era importante tener en cuenta la necesidad de promover la producción de una nueva cultura en materia de seguridad urbana, a través de la generación y difusión de nuevos lenguajes que permitieran plantear y debatir socialmente

las necesidades y demandas al respecto, en términos compatibles con el sistema democrático, ya que generalmente las ONG preocupadas por la seguridad solían tener discursos y prácticas muy funcionales a la “campana alarma social”. También resultaba imprescindible consolidar un sistema que fomenta y financie aquellas iniciativas que materializaran esta nueva cultura en experiencias de “buenas prácticas en la construcción de seguridad comunitaria” (Ciafardini, 2005: 131).

En la práctica, el juego de actores fue más complejo de lo planificado. Uno de los entrevistados, al respecto, señalaba lo siguiente:

No se pudieron establecer grandes acuerdos a nivel nacional. Formalmente sólo se efectuaron acuerdos a finales de 2001 con el Ministerio de Trabajo y el Consejo Nacional de Niñez, Adolescencia y Familia. Con respecto al Ministerio de Trabajo, se creó, en el marco del PNP, Planes de Emergencia Laboral que tenían como beneficiarios, aproximadamente, a 100 personas. La idea era fomentar acciones de prevención social en aquellos lugares marginales socialmente; y con el Consejo Nacional de Niñez, Adolescencia y Familia se realizaron tareas de prevención y se establecieron ciertas pautas para usar de forma más eficiente los recursos destinados a adolescentes que “salían” de los institutos de menores, principalmente, aquellos que se encontraban en libertad asistida. A nivel de la CABA directamente no se concretaron acuerdos formales de colaboración entre el Plan y los organismos gubernamentales de la Ciudad. Se construyeron, más que nada, vínculos informales por medio de contratos personales con algunos delegados comunales o directores de los CGP con relación a ciertos problemas específicos (Entrevista N° 1- junio 2013).

Asimismo, no se pudo desarrollar un trabajo conjunto con las fuerzas de seguridad, en el marco de la multiagencialidad impulsada por el Plan, para el desarrollo de esquemas de vigilancia policial (patrullas a pie, patrullas motorizadas, etcétera), con el objetivo de reducir la cantidad de delitos y la sensación de inseguridad. Sobre todo esta situación quedó reflejada a partir de la retirada del Ministerio del Interior de la implementación del PNP, de quien dependían formalmente las fuerzas de seguridad. Este hecho debilitó terriblemente la posibilidad de trabajar de manera coordinada con la institución policial por medio de la Secretaría de Seguridad Interior. Esta situación fue el resultado inmediato del cambio de ministro en el Ministerio del Interior y de que se tuviera una visión diferente con la nueva gestión ministerial respecto del PNP, al considerarlo una estrategia de prevención del delito no efectiva. Solo se hicieron algunos acuerdos informales, que obedecían más que nada a la aptitud personal de los miembros de los Equipos de Implementación Local para efectuar vínculos con los comisarios y subcomisarios de las distintas seccionales policiales. Con relación a esto uno de los entrevistados manifestó:

Recuerdo que en las primeras reuniones de vecinos, donde asistieron funcionarios policiales de las comisarías de la zona, se generaba una situación tensa entre ellos y los operadores comunitarios por la conducción del diálogo con los vecinos. Así es que hubo varios intentos por evitar la presencia policial en las asambleas, salvo en aquellos casos en que era inevitable por el tipo de reclamo de los vecinos. [...] Los operadores comunitarios, en muchas ocasiones, en lugar de hacer de mediadores, y fomentar la cooperación entre

los vecinos y las fuerzas policiales, terminaban entrando en conflicto con la policía (Entrevista N° 6- julio 2013).

Autores como Davis, Lurigio y Rosenbaum (1998) expresan que este tipo de reuniones que busca fomentar la participación de los ciudadanos en un barrio determinado, con el objetivo de debatir sobre la inseguridad urbana y sus posibles soluciones, se generó en la década del 1970 en los países de habla inglesa, como un espacio de consulta para la ciudadanía puesto en funcionamiento por las instituciones policiales, bajo un contexto de reforma policial destinado a poner en marcha la estrategia de policía comunitaria. El PNPD retoma estas prácticas pero con la particularidad de que eran los operadores comunitarios quienes administran las asambleas y, en muchos de los casos mantenían una relación tensa con las instituciones policiales, en lugar de crear esquemas de colaboración y compromiso entre los vecinos y las fuerzas policiales. Esta situación tiene su explicación, como se expresó anteriormente, en que en las últimas décadas los niveles de desconfianza pública con relación a la policía argentina han sido muy altos producto de los índices elevados de corrupción, violencia e ineficiencia policial (Oliveira y Tiscornia: 1998; Sozzo: 2008 y Tiscornia: 2000), así como también por la falta de una reforma policial enfocada en una estrategia de policía comunitaria (Saín: 2002; Rosúa y Sagarduy: 1999 y González: 2003).

Con relación a lo anterior, Máximo Sozzo en una de sus obras comenta:

La Policía Federal Argentina había lanzado en 1997 unas reuniones similares a las alentadas por el PNPD bajo el nombre de Centro de Prevención Comunitaria, en torno a las 53 Comisarías de la CABA. Sin embargo, dicha iniciativa no fue muy desarrollada por la institución policial misma y tampoco encontró demasiado eco entre los vecinos. Por ende, la constitución del mecanismo participativo del PNPD, desde su mismo diseño originario, se inscribía en un cierto desafío político de los actores estatales que gestaron esta iniciativa con respecto a la institución, como una forma de erosionar su tradicional monopolio en el terreno de la “prevención más allá de la pena” (Sozzo, 2008: 173).

Por otro lado, este mismo autor agrega:

Ahora bien, luego de la “retirada” del Ministerio del Interior de la Nación del proceso de implementación del PNPD en la CABA en marzo del año 2001, la constitución de este mecanismo participativo, más allá de la institución policial, se inscribía también en el marco de los conflictos políticos al interior de los gobiernos nacionales que se sucedieron en este periodo- los gobiernos de De la Rúa y Duhalde- en torno a quién articulaba este terreno de las políticas públicas, así como también, en los conflictos políticos entre ciertos sectores de estos gobiernos nacionales y el gobierno de la CABA- centralmente, en torno a la problemática del “traspaso” de un segmento de la Policía Federal Argentina o la creación de una nueva policía por parte del gobierno de la CABA (Sozzo, 2008: 173).

En pocas palabras, al deterioro en la calidad del funcionamiento de la institución policial se le agregaba el “vedettismo” político (Ciafardini, 2005) por parte de los dirigentes de los distintos niveles gubernamentales, que en lugar de acordar acciones en un mismo sentido y fomentarlas para alcanzar cierto grado de eficacia

y racionalidad, terminaban utilizando políticamente la situación para provecho electoral o reconocimiento personal, generando críticas destructivas, adjudicándose logros y/o culpando de fracasos a otros, sin debatir en profundidad ni analizar la situación objetivamente.

Por otra parte, a diferencia de lo formulado en su diseño original, la participación ciudadana terminó siendo una forma de expresar los reclamos de los vecinos, cuya respuesta debía ser brinda por los operadores comunitarios. Como sostiene Sozzo,

Esta lógica clientelista de demanda/respuesta pudo haberse originado en parte por la “partidización” que acompañó la construcción de la estructura de gestión del PNPD a nivel del GCABA. El hecho de que los operadores de prevención del delito seleccionados tuvieran como uno de sus rasgos centrales una militancia política activa, pudo haber traído aparejado la incorporación de formas de actuar típicas del “hacer política” a la cotidianeidad del proceso de implementación del PNPD (Sozzo, 2008: 173 y 174).

A la hora de comprender esta configuración particular del mecanismo participativo, no hay que perder de vista otro elemento que hace a la cuestión criminal en la Argentina: la emergencia de la inseguridad urbana. Esta emergencia de la inseguridad urbana, desde la década del noventa, debe analizarse en dos sentidos. En primer lugar, el surgimiento en la vida social del delito y el miedo al delito como hecho social “normal”, producto de las transformaciones culturales y económicas que han signado la transición a una “modernidad tardía periférica” (Garland 1996, 2001 y Young, 1999). En segundo lugar, en tanto urgencia materializada, por un lado, en demandas de mayor seguridad de los ciudadanos de los grandes y medianos conglomerados dirigidas a las fuerzas policiales y, por otro lado, en respuestas de los funcionarios estatales- desde el gobierno nacional hasta los gobiernos locales- que teóricamente intentan “hacerse cargo” de las demandas de los habitantes (Sozzo 1999b). En este segundo sentido, la inseguridad urbana se convierte de forma creciente en una “mercancía política”, por medio de la cual se quiere generar consenso electoral y político (Pavarini 1994c). La “politización” de la emergencia de la inseguridad urbana comprende, principalmente, una necesidad de legitimar “desde abajo” las estrategias de prevención del delito, una tendencia a la progresiva aprobación “democrática” de las decisiones a realizar (Garland 1996, 2001 y Pavarini 2006).

La “politización” de la inseguridad urbana alcanzó su máxima expresión en Argentina con las campañas electorales del año 1999 para la elección del Presidente de la Nación y de Gobernadores Provinciales y en la campaña electoral para elegir al Jefe de GCABA en el año 2000. En ese marco comenzó a emerger claramente lo que Anthony Bottoms (1995) ha definido como el “populismo punitivo”, una tendencia que pretende claramente captar consenso político (y electoral) apelando a un despliegue “emotivo y ostentoso” del vocabulario moral de la culpa, la responsabilidad y el castigo, movilizándolo sentimientos de angustia e indignación alejados de las formas racionales de pensamiento y cálculo, articulándolos con propuestas y medidas que se presentan claramente como su reflejo (Sozzo, 2008: 175).

La dinámica clientelista de demanda/respuesta que se creó en torno a la aplicación del dispositivo participativo del PNPD puede interpretarse como otra expresión de

esta misma politización, marcada por la necesidad de legitimar desde abajo las prácticas preventivas del crimen. Alrededor de ella parecía surgir una especie de populismo preventivo. Es decir, una vez que el acto delictivo se convirtió en un objeto de intercambio político se buscaba lograr el consenso político, ya no a través del recurso punitivo, sino apelando a un recurso preventivo, enunciado en términos de “protección social”, de defensa de las “clases decentes” con respecto a las “clases peligrosas y delincuentes”, a través de prácticas situacionales-ambientales, en un juego de esbozar demandas y producir respuestas que fortalecían en algún punto la exclusión social. Esto a su vez se vinculaba perfectamente con la propagación de las Redes Solidarias de Prevención del Delito y el pedido a la comunidad para que se involucrara (Crawford 1997, 1999; Hope 1997; Sozzo 2002b y Hughes 1998).

Por otro lado, así como la esencia del mecanismo participativo terminó desvirtuándose en muchas ocasiones hacia prácticas clientelistas, al mismo tiempo se manifestaba una falta de interés en la participación ciudadana. Como denota el cuadro 14, no obstante la determinación de la importancia del tema para la vida de los habitantes de la CABA y sus sensaciones de inseguridad cotidiana, no se generó, en su gran mayoría, acciones colectivas en torno a esta problemática. En efecto, al comparar la participación barrial para discutir o reclamar sobre la inseguridad, se observa en las respuestas provistas un aumento de la no participación en este tipo de actividades de 2009 a 2010 (de 71,7% a 73,9 % respectivamente), aunque la mayor parte de la diferencia se explica por la disminución del no sabe/no contesta, de 8,5% en 2009 a 6,6% en 2010.

Cuadro 14: ¿Se ha reunido con vecinos para discutir o reclamar contra la inseguridad?

	Año 2009	Año 2010
Si	19,8	19,5
No	71,7	73,9
Ns/Nc	8,5	6,6
Total	100	100

Fuente: Encuesta de victimización, percepción de seguridad y evaluación de desempeño de las fuerzas policiales de la CABA, DGPSPD, Ministerio de Justicia y Seguridad del GCABA.

Sumado a lo anterior, la escasa gestión de la información por parte de las autoridades responsables de esta política constituyó una debilidad importante, así como también la poca investigación académica sobre la temática. Los distintos tipos de intervenciones preventivas efectuadas no llegaron a adquirir la publicidad necesaria para que la comunidad tomara conocimiento y conciencia de la propuesta y se involucrara.

Con relación a la participación de las organizaciones de la sociedad civil vinculadas a las tareas de prevención del delito, según lo comentado por la mayoría de los entrevistados, no se logró establecer un vínculo estrecho con las mismas a fin de trabajar conjuntamente. Con respecto a la estrategia de prevención situacional-ambiental las organizaciones de la sociedad civil no tuvieron desde que se creó el

Plan una representación significativa, mientras que con la estrategia de prevención social solo en los primeros años de gestación del PCV se logro establecer esquemas de cooperación y articulación de acciones entre los operadores comunitarios, las Ongs y los jóvenes beneficiarios del programa. Actualmente, según lo manifestado por los responsables de la DGPSPD, los operadores comunitarios, por una cuestión de practicidad y mejor desenvolvimiento, trabajan directamente con la población destinataria del PCV sin vincularse con Ongs relacionadas con la temática. Esta situación conlleva a que exista dentro de la comunidad vulnerable donde el PCV se está implementando varios actores realizando la misma tarea pero sin comunicación alguna, lo que genera un derroche de recursos por no establecer estrategias conjuntas de trabajo.

En lo que respecta al PCV era posible observar dos cuestiones vinculadas a la práctica de este programa. La primera de ellas eran los subsidios económicos entregados a los beneficiarios del programa como contrapartida de su participación en el mismo. La entrega de subsidios se debía más que nada a que, en general, la mayor parte de las políticas sociales originadas por los últimos gobiernos nacionales (de De la Rúa, Duhalde y Kirchner) estaban basadas en la “ayuda personal”, por lo que se volvía muy difícil la aplicación de otro mecanismo alternativo. Por otro lado, el financiamiento del PCV, como se comentó en el Capítulo anterior, no era propio del programa, sino que a través del acuerdo efectuado con el Ministerio de Trabajo, Empleo y Seguridad Social de la Nación, este organismo otorgaba una porción de subsidios económicos para la realización del programa. Más allá de estas “ayudas personales”, los únicos recursos económicos que tenía a disposición el PCV eran para pagar los sueldos de los operadores comunitarios. Precisamente, uno de los grandes obstáculos con los que contaba el Plan, como se analizó en el Capítulo 4, era no contar con un presupuesto propio para financiar las intervenciones desarrolladas en el marco de la estrategia social de prevención del delito.

En términos generales se puede decir que, en la práctica las intervenciones efectuadas en el marco del Plan no tuvieron un desarrollo exitoso, pero aún así, más allá que en el 2008 el PNPD fue dejado sin efecto, en la CABA se siguieron ejecutando algunos de los programas (Senderos Seguros, Redes Solidarias de Prevención y PCV); solo con la particularidad que son programas sueltos, sin articulación entre ellos, con muy poca difusión hacia la comunidad y que no apuntan a una proyecto integral del prevención del delito como originalmente se había pensado en el PNPD; donde la estrategia de prevención situacional-ambiental se ejecuta con mayor fuerza que la estrategia de prevención social, al punto que el PCV se encuentra casi desarticulado. Según uno de los entrevistados:

La DGPSP realizó en el año 2012 varios acuerdos con distintas áreas vinculadas al GCABA, por ejemplo: con la Unidad de Apoyo a la Comunidad Escolar del Ministerio de Educación de la CABA; la Subsecretaría de Atención Ciudadana; la Dirección General de Educación de Gestión Estatal del Ministerio de Educación; la Direcciones Generales de Arbolado, Espacios Verdes y Alumbrado del Ministerio de Ambiente y Espacios Públicos; el Consejo de Niños, Niñas y Adolescentes del Ministerio de Desarrollo Social; el Ministerio de Salud; y la Policía Metropolitana, entre otros. No obstante, estos

acuerdos no han logrado tener el “empuje” político necesario para su desarrollo. Es necesaria una gran transformación cultural, que no solo depende de esta Dirección, sino también del interés ciudadano de participar y ser parte de un proyecto. Sino todo esto solo queda en pequeños programas y cosas sueltas (Entrevista N° 4- junio 2013).

A modo de reflexión final, un problema central y señalado por la mayoría de los entrevistados es el carácter federal del país, el cual hacía más compleja la coordinación de esfuerzos y la colaboración entre los distintos actores de los diferentes niveles gubernamentales. En este sentido, no se lograron crear espacios de encuentro entre ellos para la reformulación de nuevas formas de accionar, de utilización y gestión de los recursos disponibles con el objetivo de evitar el dispendio de los mismos por sobreposición de tareas, para generar un lenguaje y ámbitos en común, así como también para desarrollar nuevas herramientas de comunicación, nuevos referentes y, por sobre todo, para crear nuevos lazos de confianza entre los diferentes actores. Esto se debió a varias cuestiones, una de ellas fue la falta de experiencia por parte de los diversos actores involucrados en el Plan de trabajar bajo una perspectiva y estrategia de sistema, que estimulara la cooperación y la coordinación de actividades entre ellos, evitando el trabajo segmentado y la superposición de tareas producto del desconocimiento o la falta de comunicación entre los actores.

Poner en funcionamiento una estrategia integral del delito solo podía realizarse si existía una reconstrucción socio-institucional, es decir, la descomposición, el destejido y, la recomposición, el retejido del funcionamiento hasta ese momento de los distintos actores implicados en el control del delito.

Lo cierto es que no existió la voluntad y la energía política suficiente para la ejecución de una verdadera política de participación ciudadana. Como plantea Ciafardini:

Una correcta política pública en seguridad debe promover en forma decisiva la participación, debe organizarla y ordenarla, sin sujetarla ni condicionarla. Debe proveer los medios para las reuniones ciudadanas, poner recursos humanos para ayudar a organizar estas reuniones, recursos informáticos para procesar la información y facilitar la comunicación, recursos de difusión y ayudar a establecer una cultura de la participación (Ciafradini, 2005: 74 y 75).

En este punto, los ciudadanos deben ser convocados para efectivamente ser escuchados y para discutir con madurez sus inquietudes, a fin de lograr consensuar propuestas proactivas a esos reclamos. Asimismo, es importante que participen todos, sobre todo aquellos sectores que se hallan más excluidos de participar. En esta línea de acción, también es esencial terminar con las prácticas clientelistas que tanto ha caracterizado el proceder de las políticas públicas de la Argentina.

El vicio clientelar no es inherente a la distribución de recursos sino a un paternalismo político de histórica raigambre, que se ha construido precisamente sobre el escenario de la emergencia económica y social y que pretende preservarla como su base necesaria, dando lo mínimo al precio de un

gran condicionamiento servil y de la constitución de situaciones políticamente extorsivas (Ciafardini, 2005: 76).

Otra cuestión, y no menos importante que la anterior, es la ausencia de consenso político acerca del trabajo conjunto más allá de las diferencias partidarias. Las disputas políticas desde el año 2000 hasta el año 2012 provocaron que muchas de las intervenciones preventivas quedaran a mitad de camino por no contar con el respaldo correspondiente de los funcionarios de turno.

CAPÍTULO 6: PRÁCTICAS DE DIAGNÓSTICO, MONITOREO Y EVALUACIÓN DE RESULTADOS EN EL MARCO DEL PLAN NACIÓN DE PREVENCIÓN DEL DELITO EN LA CIUDAD AUTÓNOMA DE BUENOS AIRES

6.1. Diagnóstico científico del estado de la seguridad urbana y mapeo de las zonas de implementación

El PNPD fijaba que una vez seleccionada una zona de una ciudad para la implementación de esta política, la Unidad Técnica General con la colaboración de la Unidad Técnica Regional correspondiente debían realizar un diagnóstico científico del estado de la seguridad urbana en dicha zona, especialmente en lo que se refiere a los delitos callejeros y a la sensación de inseguridad vinculada con ellos (PNPD, 2000). Este diagnóstico científico debía basarse en las siguientes fuentes cuantitativas de información: estadísticas policiales, judiciales y de victimización. A partir de estas fuentes cuantitativas, en lo que se refiere al delito- a diferencia de lo que sucede con respecto a la sensación de inseguridad- solo era posible conocer el producto final de un proceso social, el “hecho delictivo”, pero no generan conocimiento acerca de su génesis.

La posibilidad de pasar de una mirada orientada hacia los “eventos” a una mirada orientada hacia los “problemas”- los procesos, la génesis- resultaba crucial para el desarrollo de intervenciones preventivas que debían operar, antes de que los “eventos” se produzcan, sobre objetos que no son los “eventos” mismos, sino los procesos y las génesis. Este paso solo podía garantizarse a partir de otro tipo de investigación empírica sobre la seguridad urbana, basada en fuentes cualitativas (Ciafardini, 2005: 110).

Para ello, el PNPD estableció que los representantes de las Unidades Técnicas General y Regionales, dividieran el municipio respectivo en varias zonas, tomando en consideración referencias espaciales significativas socialmente, por ejemplo, los límites de los barrios. En cada uno de estos lugares se realizaría una serie de encuentros con grupos de vecinos de la zona, al mismo tiempo que se efectuarían entrevistas en profundidad con informantes claves de distinto tipo, con los que se debían debatir los datos arrojados por las fuentes cuantitativas en dicho territorio, intentado recabar las opiniones y actitudes en relación al fenómeno de la inseguridad y sus causas en la zona concerniente. Precisamente, la realización de entrevistas y encuentros con los vecinos sería la primera actividad de la implementación del Plan donde se apelaría a la participación ciudadana. De esta forma, “se incorporaría no sólo la dimensión cualitativa a la tarea de diagnóstico sino también participativa, lo que no disminuía, en absoluto, su carácter científico” (Ciafardini, 2005: 111).

El PNPD en su documento fundacional señalaba:

El diagnóstico deberá ser esencialmente descriptivo, pero deberá contener una conclusión acerca de las diferentes hipótesis para explicar las tendencias presentes en la zona urbana abordada. Deberá realizarse en un plazo máximo de cuatro meses y será presentado a los Equipos de Coordinación General y

Regional pertinentes. Este último se encargará de transmitirlo y debatirlo con el Equipo de Coordinación Local competente en la zona urbana involucrada (PNPD, 2000: 23).

Paralelamente al desarrollo de las prácticas de diagnóstico, la Unidad Técnica General, la Unidad Técnica Regional y el Equipo de Coordinación Local confeccionarían un mapa de cada zona urbana, apoyándose en las bases de datos asequibles a nivel nacional, provincial y municipal. Para ello las instancias pertinentes de la estructura de gestión del Plan llevarían adelante acuerdos formales para lograr los niveles de compromiso, cooperación y articulación necesarios.

De acuerdo al PNPD, este mapa debería ser realizado en un plazo no mayor a cuatro meses y tendría que describir y analizar: 1) Las características sociodemográficas, incluyendo distribución de la población por franjas etarias, por género, tasa de natalidad, tasa de mortalidad infantil, causas de mortalidad más frecuentes y distribución de la población por nivel de instrucción. 2) Las características económicas, comprendiendo distribución por género de los jefes de hogares, tipo de viviendas, media de cantidad de personas por vivienda, tasa de desocupación y subocupación, distribución de la población ocupada por tipos de ocupación, distribución de la población por nivel socioeconómico, cantidad de personas con necesidades básicas insatisfechas, cantidades de personas por debajo de la línea de pobreza y tipos de actividades económicas más importantes. 3) Las características infraestructurales, incluyendo distribución de espacios verdes, acceso a la electricidad, acceso al agua potable, acceso al gas natural, acceso al teléfono, porcentaje de calles pavimentadas, distribución y características del alumbrado público, características del servicio de recolección de basura, distribución y características de los servicios públicos de salud, distribución y características de los servicios públicos educativos (PNPD, 2000).

Por otra parte, el mapeo de la zona de implementación permitiría también identificar las organizaciones civiles que actuaban en dicha área. Por ende, el mapeo debía incluir, entre otras cosas, juntas vecinales, asociaciones, clubes, entidades religiosas, sociales, educativas y de salud. No solo debía identificarse su sede, sino también hacer una reseña de cuáles eran las actividades que llevaban a delante, los beneficiarios de éstas y una valoración acerca de cuál es su aporte al desarrollo de actividades preventivas (PNPD, 2000).

Este mapa serviría a los Equipos de Implementación Local como una fuente de información básica sobre el área urbana en la que desarrollarían las intervenciones comprendidas en el PNPD. Este tipo de información sería utilizado tanto para la determinación de los problemas que hacen a la inseguridad urbana en la comunidad local, como en el diseño de las soluciones que se consideraran pertinentes.

En la práctica tanto el diagnóstico científico como el mapeo de las zonas de implementación no pudieron llevarse a cabo como se habían planificado en el momento que se creó el Plan. Uno de los entrevistados relataba al respecto lo siguiente:

El diseño del Plan era realmente ambicioso y al principio todos estábamos muy entusiasmados porque verdaderamente creíamos que podía llegar a generar un cambio a nivel de las políticas del control del delito. La realidad es que cuando quisimos poner en marcha todo lo fijado en el PNPD las cosas se complicaron. En primer lugar, nos dimos cuenta que una de las grandes debilidades del PNPD era no contar con un presupuesto propio. Las intervenciones plasmadas en el Plan requerían si o si de recursos económicos y a la vez se necesitaba, para realizar un buen diagnóstico científico del estado de la seguridad, un número importante de personas, a las cual también había que pagarles. Más que nada se precisaban varias personas para realizar la parte cualitativa del diagnóstico científico, dado que había que llevar a cabo grupos focales, entrevistas en profundidad y analizar toda la información relevada. Todo esto a su vez demandaba que el personal a cargo de estas actividades tuviera cierta experiencia y formación académica al respecto, lo cual no siempre sucedía. La realidad era que para contratar profesionales idóneos en la temática había que pagarles como correspondía y sin presupuesto esto era imposible. En segundo lugar, acceder a cualquier tipo de estadística era complicado, sobre todo si se pretendía que éstas estuvieran actualizadas y completas. Las estadísticas nacionales como de la Ciudad nunca se caracterizaron por ser planamente “confiables”, esto obstaculizó mucho la tarea cuantitativa (Entrevista N° 5- junio 2003).

Respecto a la información cuantitativa, Sozzo (2008) sostiene que el grado de desarrollo y disponibilidad de las distintas fuentes estadísticas varía en nuestro país. Esto se debe en gran parte a las características específicas de las instituciones estatales argentinas encargadas de la seguridad en cada una de las jurisdicciones, cuyas tradiciones culturales y políticas, por lo general, no le han dado un lugar importante a la elaboración de datos sobre este fenómeno complejo.

Desde la década de 1990 se observan síntomas de transformación de estas tradiciones, tanto a nivel del gobierno federal como de los gobiernos provinciales. Pero las instituciones estatales aún se encuentran muy lejos de contar con sistemas de información, tanto en lo que se refiere a las estadísticas sobre la criminalidad como- y tal vez más pronunciadamente- a las estadísticas sobre el sistema penal, que sean accesibles y empleables por agentes estatales y no estatales. Uno de los dilemas que enfrentamos en nuestro presente es si es posible conocer la cuestión criminal en nuestro país si no poseemos información básica sobre sus diversos componentes, que sea además válida, sistematizada y disponible para los agentes estatales y no estatales. Pero adherido inseparablemente a éste, se ubica otro dilema acuciante: si es posible, en el marco de esta ausencia de información básica, construir un gobierno de la cuestión criminal que sea verdaderamente democrático (Sozzo, 2008: 64).

En el caso particular de la CABA el diagnóstico científico del estado de la seguridad que se llevó a cabo, no solo no tuvo las características precisadas en el Plan, sino que tampoco alcanzó a cada uno de los CGP (zonas de implementación) como se había proyectado, quedando librada, en la mayoría de los casos, la construcción de la “agenda de problemas”, exclusivamente, al funcionamiento del mecanismo participativo; con todos los sesgos implícitos en la representatividad que tenía el grupo “selecto” de ciudadanos que integraba las asambleas barriales (ver Capítulo

4) y las interpretaciones que de dichos debates realizaban los coordinadores comunitarios. Como bien señala Villarreal Martínez,

Si participar en las políticas públicas es una forma de ejercicio de ciudadanía, entonces hay que advertir la existencia de desigualdades que impiden el ejercicio pleno de los derechos. Este contexto debe ser tomado en cuenta cuando se pretende crear formas institucionalizadas de participación, pues se corre el riesgo de que estos nuevos instrumentos sean monopolizados por aquellos actores no gubernamentales con mayor habilidad y capacidad de organización e influencia efectiva, con lo que la institucionalización contribuiría paradójicamente a ampliar y profundizar la exclusión (Villarreal Martínez, 2009: 43).

Uno de los operadores comunitarios entrevistados cuando se lo consultó sobre cuál era la importancia de la elaboración del diagnóstico científico de la seguridad y el mapeo de las zonas de implementación para la estrategia integral de prevención del crimen, expresaba lo detallado a continuación:

[...] La elaboración del diagnóstico científico como el mapeo de las distintas zonas de implementación del Plan, resultaban imprescindible. Sobre todo si se tiene en cuenta que no todos los barrios de la Ciudad tienen las mismas necesidades y características en torno a la cuestión de la criminalidad. Por ejemplo, la decisión de aproximarse a un barrio determinado para llevar a cabo la estrategia de prevención social del delito no debía ser arbitraria. El territorio debía ser identificado como una zona crítica que ameritaba la intervención por parte del Estado. La elección del lugar debía suponer que anteriormente se había realizado una evaluación de la zona, basada en la información recogida a nivel de las estadísticas y las entrevistas efectuadas. Es decir, para seleccionar una zona se debía tener en cuenta las encuestas de victimización, la información producida por los organismos estatales, las estadísticas de ingreso de los jóvenes en comisarías, la información producida por el Poder Judicial y, hasta incluso, las notas periodísticas. Y esta información debía estar siempre actualizada para que encarne en todo momento los problemas de la comunidad con la que se estaba trabajando. Sin embargo, esto solo ocurrió en el inicio del Plan, con el paso del tiempo la selección de los lugares se hizo más que nada a dedo y por conveniencia de quienes estaban a cargo de la gestión del mismo (Entrevista N° 3- junio 2013).

Otro de los entrevistados respecto al tema agregaba lo siguiente:

[...] No hay que perder de vista que, sobre todo en la estrategia social de prevención del delito, los operadores comunitarios debían construir vínculos de confianza con los destinatarios del Plan; para ello tenían que conocer el ambiente y esto no se hacía solo leyendo estadísticas, sino que tenían que tener una participación activa en el lugar. Generalmente, los instrumentos que se solían utilizar, cuando el Plan recién se puso en funcionamiento, eran aquellos que favorecían la comunicación, por ejemplo: actividades de teatro, cine debates, encuentros de intercambio y discusión, entrevistas personales o familiares. Lamentablemente, hoy por hoy quedó muy atrás este tipo de prácticas, se interviene sin tanto análisis previo del lugar. Los operadores van a trabajar con muy poca información del lugar y de la gente que habita en él. Y para este tipo de políticas los datos son una herramienta importantísima, ya

que por medio de ellos uno puede tener una idea de qué tareas preventivas es más conveniente utilizar en cada zona (Entrevista N° 7- julio 2013).

6.2. Monitoreo interno y externo

Las actividades de monitoreo consistían en generar información respecto de las distintas actividades llevadas a cabo en el proceso de implementación del Plan, a fin de corroborar si las mismas se ajustaban a la planificación, a la normativa establecida por el Equipo de Coordinación General y al ordenamiento jurídico vigente en el país. La actividad de monitoreo estaba a cargo del Equipo de Coordinación General. El PNPD fijaba dos modalidades de monitoreo:

❖ Monitoreo interno

La Unidad Técnica General y las Unidades Técnicas Regionales serían las encargadas de llevar adelante el monitoreo interno de la implementación del Plan, en forma permanente.

La Unidad Técnica General realizaría las auditorías periódicas, como mínimo una vez por año, en las diversas zonas urbanas de implementación del PNPD en el país. Según el PNPD (PNPD, 2000) en las auditorías que se realizaran se debía controlar detalladamente los siguientes aspectos:

- 1) cómo funcionaba el mecanismo participativo: qué grado de participación se había generado, cómo había variado a lo largo del tiempo el grado de participación, la periodicidad de las reuniones, el papel de los Equipos de Implementación Local en esas reuniones, etcétera;
- 2) cómo se había conformado la agenda de problemas, cómo había variado a lo largo del tiempo, cuáles habían sido las soluciones propuestas por los ciudadanos;
- 3) qué intervenciones se decidieron y cómo fueron diseñadas y realizadas;
- 4) cuál fue el papel de los ciudadanos en las intervenciones y las organizaciones de la sociedad civil;
- 5) cómo funcionaban los esquemas de compromiso, cooperación y articulación con otros actores gubernamentales existentes;
- 6) qué opiniones y recomendaciones emergieron del seguimiento de las intervenciones por parte de los ciudadanos y las organizaciones de la sociedad civil;
- 7) qué resultados produjeron las intervenciones.

Para llevar adelante estas auditorías, la Unidad Técnica General realizaría entrevistas a los miembros de los Equipos de Implementación Local, a los ciudadanos y organizaciones de la sociedad civil que actuaran en el mecanismo

participativo y a los representantes de los otros actores gubernamentales que participaran en las intervenciones. Asimismo, tendría acceso a los informes anuales elaborados por el Equipo de Coordinación Local respectivo, así como también a los informes trimestrales sobre el funcionamiento del mecanismo participativo y los informes mensuales sobre las intervenciones confeccionados por los Equipos de Implementación Local concernientes (PNPD, 2000).

Por otro lado, la Unidad Técnica General podría implementar mecanismos de control en las diversas zonas de implementación del Plan en cualquier momento. Mediante estos mecanismos se controlaría el funcionamiento del dispositivo participativo, el desarrollo de las intervenciones y el rol que cumplen los diferentes actores involucrados. Para ello, la Unidad Técnica General recurriría a la observación participante y la realización de entrevistas a los actores pertinentes (PNPD, 2000).

Una vez realizadas las auditorias periódicas o las inspecciones, la Unidad Técnica General elevaría un informe al Equipo de Coordinación General, realizando las recomendaciones que estimara convenientes a los Equipos de Coordinación Regional y Local pertinentes a los fines de mejorar el proceso de implementación del PNPD en las zonas urbanas en cuestión. Por su parte, la Unidad Técnica Regional supervisaría permanentemente el proceso de implementación del Plan en las diversas zonas de su región (PNPD, 2000).

Las metodologías a utilizar por la Unidad Técnica Regional para el desarrollo de la supervisión permanente serían la observación participante y las entrevistas a los actores involucrados. La Unidad Técnica Regional debía realizar un informe semestral del monitoreo interno de cada una de las zonas urbanas en las que se estuviera aplicando el Plan, que debía elevar al Equipo de Coordinación Regional respectivo. Este último efectuaría las recomendaciones que estimara conveniente a los Equipos de Implementación Local correspondiente, a los fines de mejorar el proceso de implementación del Plan.

❖ Monitoreo externo

El monitoreo externo estaba a cargo, en lo que se refiere al proceso de implementación del Plan en todo el país, de la Defensoría del Pueblo de la Nación y, las Defensorías del Pueblo provinciales con respecto al proceso de implementación del Plan en cada una de las regiones respectivas (PNPD, 2000).

El Equipo de Coordinación General podría convocar, cuando lo estimara pertinente, a las organizaciones de la sociedad civil dedicadas a las temáticas de la seguridad urbana, los derechos humanos y la participación ciudadana, cuyo ámbito de actuación sea nacional, provincial o municipal, para colaborar con el monitoreo externo del proceso de implementación de la estrategia integral del delito a nivel general, regional o local respectivamente.

Los actores del monitoreo externo propondrían una metodología para llevar adelante las actividades de control, que sería acordada con la instancia respectiva

del Plan: Equipo de Coordinación General, Equipo de Coordinación Regional y Equipo de Coordinación Local.

Con una frecuencia no menor a seis meses se debían realizar reuniones con los encargados del monitoreo externo y con los sectores correspondientes de la estructura de gestión del PNPD, en las que los primeros presentarían los resultados de las actividades de control, identificando los problemas en el proceso de implementación y proponiendo las reorientaciones que consideraran necesarias (PNPD, 2000).

Los Equipos de Coordinación General, Regional y Local realizarían anualmente un informe sobre el funcionamiento del Plan en el ámbito de sus competencias. En dicho informe se efectuaría una descripción de las distintas experiencias regionales, locales y zonales, analizando los resultados obtenidos con respecto a la meta y objetivos del Plan en cada nivel y elaborando las recomendaciones que estimaran convenientes para el año siguiente.

Para la confección de los informes anuales cada una de las instancias debería tener en cuenta todos los informes producidos por los niveles inferiores dentro de la estructura de gestión del Plan, incluyendo, entre otros, los informes trimestrales sobre el funcionamiento del mecanismo participativo, los informes mensuales sobre las intervenciones de los Equipos de Implementación Local, los informes de auditorías periódicas y de control realizadas por la Unidad Técnica General y los informes de supervisión permanente realizados por las Unidades Técnicas Regionales.

En la práctica, los monitoreos que se ejecutaron en la CABA desde que se creó el PNPD han sido muy escasos y, la mayoría de éstos fueron confeccionados en los tres primeros años de vida del Plan, pero no llegaron a implementarse con todos los requerimientos y procedimientos antes precisados. Según uno de los protagonistas del Plan entrevistado, esto se debió a varios motivos:

Las tareas de monitoreo, como la de diagnóstico y evaluación de resultados, requerían de un cierto conocimiento, que sinceramente ninguno de los que integrábamos el Plan en su comienzo lo teníamos. Se hizo muy difícil producir conocimiento práctico cuando no se tenía conocimiento teórico que lo sustentara. A mi parecer, la escasa capacitación en el marco del Plan fue una de las cuestiones que llevaron al fracaso de esta política. [...] Si las prácticas de monitoreo se hubieran empleado correctamente se podrían haber corregido los desvíos y perfeccionado los dispositivos implementados, ya que se hubiera tenido una mayor conciencia del funcionamiento de los mismo. [...] Actualmente, no se realizan monitoreos, solo se hace una evaluación anual (informe de gestión), que más que nada es una evaluación cuantitativa, es decir, se informa la cantidad de las tareas realizadas, no si las mismas están funcionando bien y en caso de que así no sea cuales son los cambios que deberían hacerse (Entrevista N° 4- junio 2013).

Asimismo, resulta interesante resaltar que, la baja intensidad de participación de la ciudadanía en este proyecto, implicó que los mismos beneficiarios de esta política pública no consultaran o reclamaran por el escaso monitoreo del Plan ante los funcionarios correspondientes de su implementación. Precisamente, el diseño del

Plan fijaba que la participación ciudadana no solo debía centrarse en las fases de toma de decisiones respecto de la política y en la implementación de la misma, sino también la ciudadanía debía participar en el control y monitoreo de las intervenciones preventivas llevadas a cabo. Como sostiene Villarreal Martínez en una de sus obras:

La eficiencia de los controles depende en buena medida de su externalidad con respecto a la administración pública y su autonomía con respecto al aparato estatal. Además, se considera que un control efectivo debe tener capacidad de generar consecuencias sobre los actores públicos (Villarreal Martínez, 2009: 34).

6.3. Evaluación de resultados

Coincidiendo con Ciafardini (2005), la evaluación de resultados es uno de los aspectos más complejos de las iniciativas y programas de prevención del delito.

Los objetivos de estas iniciativas y programas, tradicionalmente, se concentran en asegurar un no evento (la no producción de delitos) y esto plantea un desafío extremadamente complejo para la investigación evaluativa: ¿cómo se puede medir en que cantidad y calidad algo no se ha producido? Sin embargo, más allá de los problemas epistemológicos y metodológicos de la evaluación de la prevención del delito, en general, una evaluación resulta clave, en tanto ejercicio de autocrítica para el perfeccionamiento de las estrategias e intervenciones preventivas (Ciafardini, 2005: 122).

El PNPD fijaba la elaboración de dos tipos de evaluaciones, una cuantitativa y otra cualitativa:

❖ Evaluación Cuantitativa

Esta forma de evaluación estaría a cargo de la Unidad Técnica General que exploraría a través de metodologías de investigación social cuantitativas el grado de realización de los objetivos del PNPD. Como no todos los objetivos principales y complementarios eran igualmente susceptibles de ser evaluados en términos cuantitativos, ésta evaluación cuantitativa se refería, fundamentalmente, a los objetivos principales 1 y 2 y, a los objetivos complementarios 3 y 5 (PNPD, 2000).

La evaluación cuantitativa se llevaría a cabo a través de un modelo cuasi-experimental. Una primera medición se efectuaría en el momento de iniciación del proceso de implementación en una zona urbana determinada. Esta medición serviría como herramienta para la realización del diagnóstico científico. Luego de transcurrido un lapso de un año de desarrollo del proceso de implementación, se debía volver a realizar idénticas mediciones en dicha zona urbana y se compararían los resultados de los indicadores empíricos cuantitativos elaborados (PNPD, 2000).

La Unidad Técnica General se basaría en el análisis de las estadísticas oficiales sobre la criminalidad (estadísticas policiales y judiciales) y en el análisis de las

estadísticas construidas a partir de las encuestas de victimización. Por medio de la primera fuente se examinaría la evolución de la criminalidad registrada por las instituciones estatales, considerando, por ejemplo, la tasa de hechos delictivos registrados por la institución policial, la tasa de procesos penales iniciados con inculpado aprehendido, etcétera. A partir de la segunda fuente se indagaría en la evolución de la criminalidad que no ha sido registrada por las instituciones del sistema penal y en la sensación de inseguridad frente al delito, a partir de indicadores tales como: tasa de victimización, tasa de denuncia al sistema penal, entre otros.

Finalmente, la Unidad Técnica General confeccionaría un informe anual dando cuenta de la evaluación cuantitativa sobre cada una de las zonas de implementación del Plan que sería luego elevado a las Autoridades Responsables y al Equipo de Coordinación General.

❖ Evaluación Cualitativa

Este tipo de evaluación se construiría a partir de un trabajo etnográfico detallado y agudo. La evaluación cualitativa aspiraba a configurarse como una descripción analítica de la implementación del Plan en una zona urbana determinada, con el fin de analizar su nacimiento, desarrollo y presente (PNPD, 2000).

Este tipo de evaluación permitiría indagar la medida de la realización de los objetivos principales y complementarios del Plan que no son analizables en términos cuantitativos y brindar, la posibilidad de observar su realización desde otra perspectiva. No se trataba de dos formas de evaluación antagónicas, sino complementarias (PNPD, 2000).

✓ *Extensión de la Evaluación Cualitativa.* Esta forma de evaluar demandaba un tipo de trabajo de campo muy exhaustivo y precisaba una fuerte inversión de recursos materiales y humanos. Por ello, sólo se realizaría por año sobre dos de las zonas de implementación del Plan en el país.

✓ *Concurso Público y Equipos de Investigación.* Esta evaluación en cada una de las zonas de implementación del Plan estaría a cargo de un equipo de investigación de una universidad o instituto de investigación público, compuesto por investigadores formados en diversas disciplinas científicas, especializados en el campo de la criminología. La selección de estos equipos de investigación se efectuaría a través de un concurso público anual que organizaría el Equipo de Coordinación General quien establecería las formalidades con respecto a las presentaciones y al proceso de selección. El Equipo de Coordinación con el asesoramiento de la Unidad Técnica General elegiría las mejores propuestas presentadas, teniendo en cuenta los antecedentes del equipo de investigación y el diseño de la evaluación cualitativa presentada. Ningún equipo de investigación podría ser elegido más de tres veces para realizar estas evaluaciones de la implementación del Plan en diversas zonas urbanas.

✓ *Diseño de la Evaluación Cualitativa.* Los diseños de evaluación a presentar por los diversos equipos de investigación para el concurso público anual debían cumplir con las siguientes características:

1) Proponer metodologías de investigación social cualitativas: análisis documental, entrevistas en profundidad y semi-estructuradas, observación participante y no participante.

2) Prever el análisis, como mínimo, de las siguientes problemáticas:

- El diseño y desarrollo de las intervenciones. Sus resultados.
- La articulación con las políticas sociales.
- La configuración y funcionamiento del mecanismo participativo.
- El papel de la institución policial.
- Opiniones y actitudes de los ciudadanos sobre la institución policial.
- La estructura de gestión del Plan y el establecimiento de los esquemas de compromiso, cooperación y articulación.
- Los conflictos intraorganizacionales e interorganizacionales y la forma de gestionarlos.
- El funcionamiento del monitoreo interno y externo.

En la práctica la evaluación de resultados en la forma establecida por el Plan no llegó a efectuarse. Las evaluaciones realizadas entre 2000 y 2012, consistían y, actualmente hoy se confeccionan de la misma manera, en el material elaborado por los operadores comunitarios de la DGPSPD a cerca del desarrollo de sus actividades, que luego se plasmaba en los informes semestrales de gestión emitidos por dicha Dirección. Este tipo de evaluaciones no explicaba el sentido o la intención del operador comunitario que llevaba a cabo la acción, por ejemplo: orientar a los jóvenes hacia la capacitación en un oficio, enseñar a los jóvenes las consecuencias negativas del consumo del alcohol y drogas, etcétera. El énfasis no estaba puesto en la intención de quienes ponían en marcha el proyecto, sino en la cantidad de actividades realizadas. De igual forma, no se tenía en cuenta los efectos o los resultados que producían las actividades desarrolladas en el problema inicial, es decir, la acción desencadenada por el operador comunitario del proyecto.

Lo señalado anteriormente queda reflejado en la respuesta otorgada por un de entrevistado cuando se le consultaba por la evaluación de resultados:

La forma de evaluar desde que comenzó el Plan hasta la actualidad siempre ha sido la misma: los informes semestrales de gestión. En los cuales se indica la cantidad de tareas realizadas por la DGPSPD (Entrevista N° 5- junio 2013).

Por otra parte, es importante señalar que, la información elaborada por la DGPSPD no se encontraba y, no se encuentra al presente, disponible o no estaba al acceso de cualquier ciudadano que quisiera consultarla; siendo que, en el marco del Plan, la

ciudadanía tenía la función, entre otras funciones, de fiscalizar las acciones preventivas llevadas a cabo. Como bien sostiene López Olvera:

La existencia de controles internos de la administración pública, sin el efectivo acceso a la información, debilita, por una parte, la posibilidad de evaluar y fiscalizar de manera efectiva a los órganos del Estado y, por la otra, la participación efectiva de los ciudadanos en los asuntos en los cuales tiene interés directo por afectar sus intereses, bienes o derechos (López Olvera, 2005: 3)

Asimismo este autor plantea lo siguiente:

Informar significa poner en forma hechos y datos, de tal suerte que sean útiles para el ejercicio pleno de la ciudadanía en un sentido sociológico de la expresión: ciudadano como gobernado, ciudadano como usuario, ciudadano como público. De suerte tal que informar a la ciudadanía es dar publicidad a las acciones que realiza el gobierno. La publicidad de los actos que emite la administración pública es una de las bases del sistema democrático y característica esencial del sistema republicano de gobierno. Ello ha sido reconocido por los sistemas jurídicos más avanzados. Incluso, en ciertos casos y bajo ciertas circunstancias, la publicidad puede constituir una aportación al debate ciudadano sobre los asuntos públicos, y puede contribuir a difundir y a dar plasticidad a ideas que pueden y deben legítimamente ingresar en el debate público (López Olvera, 2005: 7).

CAPÍTULO 7: REFLEXIONES FINALES

7.1. Balance de la implementación del Plan Nacional de Prevención del Delito en la Ciudad Autónoma de Buenos Aires

Tradicionalmente la manera de enfrentar el fenómeno del delito se ha orientado hacia acciones reactivas frente a la ocurrencia del mismo. El Estado, al presentarse una violación a la ley penal, ha privilegiado las respuestas centradas en el modelo punitivo. El mismo supone un accionar *ex-post*, es decir, una intervención que se efectúa una vez cometido el delito. Las prácticas del modelo punitivo se definen fundamentalmente por su carácter compulsivo e implican el accionar del sistema de justicia, la policía y el sistema carcelario. Ahora bien, las prácticas punitivas han demostrado a lo largo de los años su ineficiencia para contener el fenómeno del crimen. Dada esta situación, se puede observar a nivel mundial, a partir de la década de 1980, la emergencia de un paradigma alternativo en lo que refiere a las políticas del control de la seguridad, denominado modelo o paradigma preventivo. Éste comprende intervenciones *ex-ante*, o sea que buscan evitar la ocurrencia del evento delictivo más que castigarlo una vez cometido.

Tal como lo concibe Baratta (1998), el modelo preventivo comprende el fortalecimiento de prácticas extra-penales, que surgen por fuera del recurso del sistema de las leyes penales y de las prácticas punitivas tradicionales como una posible respuesta frente a la delincuencia. Es decir, el modelo preventivo se trata de un tipo de respuesta estatal que ante la crisis de la inseguridad frente al delito, reconoce los límites de las maneras de pensar y actuar que tradicionalmente han mantenido los actores estatales competentes y busca crear innovaciones.

Como se pudo verificar a lo largo de esta investigación, un cambio central comprendido en este tipo de respuesta estatal ha sido la redefinición y reubicación de responsabilidades, desde los actores estatales tradicionalmente competentes en materia de control del delito hacia otros actores, en un verdadero proceso de “responsabilización” (O’Malley, 1996), que se ha hecho esencialmente visible en las formas de “privatización”, con o sin fines de lucro, de las intervenciones para producir seguridad.

Una de las modalidades fundamentales del proceso de “responsabilización” en el marco de este paradigma preventivo, en ciertos escenarios de Argentina, fundamentalmente en las últimas décadas, se ha gestado bajo el lema de la “descentralización” y ha comprendido un desplazamiento de tareas y deberes hacia distintos actores estatales y no estatales, pero por sobre todo hacia un actor estatal que en el pasado se encontraba desvinculado de la cuestión de la seguridad frente al delito: el gobierno local (Sozzo, 2008).

Como correctamente plantea Sozzo (2008), el gobierno local, producto del desplazamiento de responsabilidades generado por las estructuras estatales centralizadas, se encuentra ante un nuevo campo de competencias, que en muchas ocasiones no se halla acompañado de los recursos humanos y materiales necesarios para la producción de seguridad. Asimismo, esta “delegación” está a su

vez enérgicamente asociada a la “politización”, es decir, los actores centrales promueven que los actores locales se conviertan en ejes de imputación de la demanda ciudadana, trasladando una parte de su responsabilidad y propagando así los riesgos que la competencia exclusiva esboza en términos del juego electoral frente al difundido sentido de estar ante a una crisis.

En la Argentina, el modelo preventivo presentó su desarrollo más concreto en la elaboración del PNPd, siendo la CABA el distrito de mayor importancia que adhirió a esta política pública.

Entre las propiedades más salientes del Plan, se puede resaltar su carácter innovador a nivel estructural, en el sentido de construir una propuesta conjunta de dos Ministerios nacionales, lo cual no era común en el desarrollo de políticas públicas en el país.

Otra de las notas caracterizantes del PNPd lo brinda el hecho que el Plan constituía una propuesta de transformación del gobierno de la seguridad sin dejar de reconocer que el Estado tenía una responsabilidad ineludible sobre la seguridad de sus habitantes, pero teniendo en cuenta que estaba ampliamente demostrado que en dicha materia no era suficiente la acción estatal y que la producción de seguridad no podía ser únicamente “una cuestión policial” (Ciafardini, 2005).

En lo que atañe al nivel más operativo, el Plan era innovador al reconocer la necesidad de promover dispositivos de participación ciudadana en la construcción del diagnóstico del estado de la seguridad y en la conducción y el mantenimiento de los mecanismos preventivos por medio de normas informales de control social. El Plan promovía que los ciudadanos, individual o colectivamente, “tomen parte” en el proceso de diagnóstico, de decisión acerca de las intervenciones preventivas a efectuar, desarrollo y seguimiento de éstas. Consideraba que dichas instancias garantizaban una mejor utilización de los recursos con relación a las necesidades de la población y, un aprendizaje en la toma de decisiones y en la construcción de ciudadanía que no se lograrían, según el Plan, por medio de planificaciones tradicionales y verticalistas.

El PNPd fijó en su diseño la ejecución de una estrategia integral de prevención del delito, la cual comprendía la realización, en forma simultánea y articulada, de las estrategias de prevención situacional-ambiental y social del delito, a fin de disminuir la cantidad de hechos delictivos (componente objetivo de la inseguridad) y la sensación de inseguridad (componente subjetivo).

No obstante, el PNPd no pudo sortear los distintos obstáculos que se le presentaron, debilitándose, por ende, la implementación de la estrategia integral de prevención del delito; su carácter innovador se fue desdibujando al no poder tener una aplicación extendida en el territorio nacional y sostenida en el mediano y largo plazo.

Este trabajo se propuso como objetivo analizar aquellas cuestiones por la que la implementación de la estrategia integral de prevención del delito propuesta en el PNPd se fue disipando en la CABA desde el año 2000 hasta el año 2012; partiendo de la hipótesis de que la disuasión del Plan en la Ciudad se debió a dos grandes

razones. Por un lado, por la falta de esquemas efectivos de cooperación, compromiso y articulación de acciones entre los diferentes actores intervinientes y, por el otro, por la escasez de prácticas de diagnóstico, monitoreo y evaluación de resultados.

Luego de efectuada la investigación pudo darse con aquellos aspectos más destacados que debilitaron la aplicación del Plan en la Ciudad, desarrollados a continuación cada uno de ellos.

Como primera instancia, sobre la base de la evidencia empírica y las entrevistas efectuadas, es posible afirmar que la falta de tradición en las políticas públicas de crear esquemas efectivos de cooperación, compromiso y articulación de acciones entre las diferentes agencias gubernamentales, no gubernamentales y la ciudadanía, dificultaron la implementación de las distintas intervenciones preventivas desarrolladas en la Ciudad. Lo que generó, como se mostró en los Capítulos 4 y 5, diversos tipos de sobreposicionamiento de funciones, recursos materiales y humanos, mayor fragmentación social, prácticas clientelistas, etcétera. Además, y estrechamente vinculado con lo anterior, la falta de compromiso y voluntad política, así como los vaivenes políticos que se efectuaron a nivel nacional y local condujeron a que el Plan nunca llegara a implementarse de la forma planificada y, terminara en 2008 dándose de baja formalmente. Como bien plantea Ciafardini (2005), el hecho de que, tempranamente, una vez iniciado el proceso de implementación del PNPD en la CABA, el Ministerio del Interior de la Nación se retirara de la gestión del Plan debilitó enormemente, desde el Ministerio de Justicia y Derechos Humanos de la Nación, la posibilidad de trabajar en forma conjunta con las fuerzas de seguridad por medio de la Secretaría de Seguridad Interior. Esta situación fue una consecuencia directa del cambio de ministro en el Ministerio del Interior y de que la orientación de las políticas con la nueva gestión ministerial no considerara al PNPD como una estrategia de prevención de delito válida.

De igual forma, la ausencia de esquemas efectivos de cooperación y compromiso se vio reflejada entre los operadores comunitarios y la policía, sobre todo en lo que respecta al funcionamiento de las Asambleas Vecinales y los Senderos Seguros. Esta clase de intervenciones quedaba, en algún punto, sujeta a los vínculos personales que cada operador entablaba con la institución policial de su zona, dado que el rol de la Policía Federal Argentina y la Policía Metropolitana nunca fue formalizado. Así como tampoco se logró formalizar y estandarizar los criterios de trabajo a nivel de los operadores comunitarios, siendo que éstos desarrollaban un rol central en las intervenciones preventivas. Actualmente esta situación no ha mejorado. De igual forma, desde la DGPSPD no se lograron establecer efectivas acciones juntas de trabajo con organizaciones de la sociedad civil vinculadas con la temática, lo que generó un sobreposicionamiento de tareas y dispendio de recursos.

Por otra parte, las distintas intervenciones preventivas llevadas a cabo desde la creación del Plan hasta el año 2012, cómo denota el Capítulo 6, no han tenido un monitoreo constante del proceso de implementación de las mismas, así como tampoco una evaluación metodológica rigurosa que determine cuál ha sido su impacto real. La ejecución de la práctica de monitoreo hubiera permitido verificar

si las acciones preventivas se ajustaban o no a la planificación, mientras que, las evaluaciones de resultados hubieran facilitado el ejercicio de la autocrítica y, en caso de desvíos poder realizar las correcciones pertinentes a fin de perfeccionar las intervenciones preventivas.

Asimismo, como se desarrolló en el Capítulo 4 y 6, las intervenciones realizadas en el marco de la estrategia de prevención situacional-ambiental del delito, frecuentemente, no han partido de un proceso de análisis, fundado en el diagnóstico científico del estado de la seguridad que identificara a una “situación” o “ambiente” como generador de oportunidades delictivas, siguiendo los lineamientos teóricos de la prevención situacional-ambiental. Tal como se desarrolló a lo largo de este trabajo, en la mayor parte de los casos estas intervenciones nacieron de una identificación realizada por los actores locales a partir de un reclamo puntual de los residentes, con una lógica de satisfacción de la demanda, que no incluyó la verificación de que ciertamente se trate de un “ambiente” o “situación” creador de oportunidades delictivas, ni un cálculo o previsión de por qué esta intervención sería “efectiva” y en qué medida, en la reducción de los eventos delictivos. No resulta casual, por ende, que no haya habido muchas evaluaciones de resultados de las acciones preventivas desarrolladas en la CABA. Retomando los planteos de Sozzo (2008), esta dinámica “clientelar”, aparte de los componentes negativos que posee en sí misma, como forma de articulación de la relación entre los actores locales y los ciudadanos en donde el eje de la escena está centrado en el aseguramiento de la lealtad “hacia arriba” a cambio de la acción “hacia abajo”, promueve en sí misma el efecto perverso de anular la preocupación por los “problemas” por la preocupación por la “demanda”. Ciertamente, responder a una “demanda” puede significar solucionar un “problema” pero no hay nada que garantice que eso va a ser efectivamente así desde el punto de vista de los intereses colectivos, más allá de los intereses particulares o grupales implicados específicamente en la demanda.

De igual manera, no se logró que el poder político local junto con la sociedad construyeran información sobre el estado de la seguridad y el funcionamiento de las instituciones (por ejemplo, mapa del delito). Esto hubiera ayudado a los procesos de toma de decisiones vinculados con la disposición y la asignación de recursos, transparencia en la organización y acciones de las instituciones policiales, ya que tradicionalmente dicha información era producida y administrada sólo por las fuerzas de seguridad. Sumado a ello, la escasa construcción y disposición de fuentes estadísticas oficiales acerca de la cuestión criminal ha sido otra de las grandes debilidades del Plan. Siendo que, el acceso a la información es una de las garantías esenciales que la sociedad civil posee para asegurar la transparencia (*accountability*) de las instituciones estatales encargadas del control de la criminalidad. En este sentido, y compartiendo la visión de Sozzo (2008) al respecto, la elaboración de información estadística adecuada de la cuestión criminal no es solamente una preocupación cognoscitiva, sino también una preocupación política.

Además de lo expresado anteriormente, la ausencia de un presupuesto propio del PNPD para la ejecución de las intervenciones preventivas terminó afectado el desenvolvimiento de las mismas, sobre todo esta cuestión se vio reflejada en la

aplicación del PCV, el cual requería de un despliegue importante de recursos humanos y materiales. Así es que, la falta de financiamiento provocó que el PCV quedara confinado a un lugar “decorativo” en lo que se refiere a materia de seguridad frente al delito.

Bajo este escenario, las intervenciones preventivas desarrolladas en la Ciudad con más fuerza fueron las relacionadas con la estrategia de prevención situacional-ambiental del delito. Esto se debió, más allá de la cuestión presupuestaria, a que muchas de las iniciativas se desarrollaron en un marco de clima de “politización” de la inseguridad, lo que conllevó a que se instale fuertemente en su diseño e implementación la necesidad de producir efectos en el corto plazo, de manera tal que los ciudadanos pudieran ver que los actores políticos locales actuaban frente a las demandas de seguridad que cada vez más los convertía en centros de imputación. Las prácticas que contiene la estrategia situacional-ambiental originan efectos inmediatamente, en el corto plazo, al afectar significativamente “situaciones” o “ambientes”, más allá de que dichas alteraciones causen o no una disminución efectiva de la cantidad de actividad delictiva. Además poseen un alto grado de “visibilidad” para los residentes. Esto implicó que en la Ciudad la estrategia de prevención situacional-ambiental fuera la “preferida” para poner en funcionamiento por los actores políticos locales ante los reclamos ciudadanos de mayor seguridad.

Sin embargo, el caso de las Asambleas Vecinales, como instancia creadora de debate sobre el estado de la seguridad frente al delito y sus posibles soluciones en la CABA, ha demostrado tener escaso impacto mediático, así como también en el diseño, implementación de intervenciones preventivas, monitoreo y evaluación de las mismas. Asimismo, planteaba problemas de representatividad, ya que por lo general se registraba la presencia de pocos ciudadanos a título individual- que además iban disminuyendo con el transcurso del tiempo, reproduciéndose ciertos parámetros sociales- clase media, adultos más que jóvenes, mujeres más que varones, etcétera. Si esta iniciativa se legitimara como herramienta para cierta “democratización” de la toma de decisiones asociadas a la problemática a enfrentar y el modo de hacerlo, su efectiva implementación presentaría un déficit extraordinario al respecto. Siguiendo los lineamientos de Sozzo (2008), estas particularidades que caracterizan a esta clase de instancias hacen que sean, a pesar de toda la retórica incluyente que generalmente las acompaña- sobre todo con relación al tópico “participación ciudadana”- reforzadoras de los procesos de exclusión social y creadoras de “mentalidad de fortaleza”. Es decir, los ciudadanos involucrados constantemente están pendientes de la posibilidad de ser víctimas de un delito y de la necesidad de protegerse de “potenciales delincuentes” que son definidos como “otros” o “extraños”, desde el punto de vista económico y social.

En cuanto a la dimensión participativa, las distintas intervenciones preventivas no contaron en la Ciudad con una activa participación de los ciudadanos como tampoco de las Ongs. Por ejemplo, la cantidad de ciudadanos que participaron en las asambleas en el año 2001 representaban solo el 0,34% del total de la población de la CABA, mientras que en el año 2010 la cantidad de participantes llegaba al 0,13% del total de la población para dicho año. Esto se debió, teniendo en cuenta la información relevada y las entrevistas realizadas, a dos grandes razones. En

primer lugar, la falta de difusión y promoción de las intervenciones preventivas en la Ciudad, provocando que éstas no pudieran realmente materializarse, debido al alto desconocimiento que existía y existe por parte de la comunidad. En segundo lugar, la falta de experiencia en este tipo de intervenciones, sumado a que la sociedad argentina tiene una fuerte tendencia a “la cultura de la queja” (Hughes, 1994), donde es más fácil demandar que colaborar e involucrarse en las actividades.

Respecto a la estrategia de prevención social del delito pueden observarse también ciertos problemas. En primer lugar, el problema de la “escala”, por ejemplo en el caso del PCV, éste se refería a grupos de destinatarios muy limitados al interior de las comunidades vulnerables. Esto conllevaba que aun cuando sus resultados fueran positivos en lo que respecta a la creación de caminos alternativos de inserción social, se trataba siempre de una población tan pequeña que difícilmente sus resultados repercutían sensiblemente en los volúmenes de la criminalidad, aun cuando impactaran profundamente en la trayectoria de vida de los beneficiarios de estas iniciativas y de su entorno inmediato. Desde el punto de vista de una perspectiva ética sustentada en el principio de la “reducción del daño” en el campo del control del delito (Pavarini, 2006 y O’Malley, 1996), evidentemente, es posible justificar dichas intervenciones cuando resultan exitosas, pero este problema de “escala” le plantea serios obstáculos para su sustentabilidad política, así como también para su transferencia y replicación (Sozzo, 2008).

Otra de las cuestiones que terminó siendo una debilidad fue la escasa capacitación que recibieron los operadores comunitarios, como los funcionarios encargados del diseño, gestión e implementación del Plan. Como se ilustró en el Capítulo 4, por ejemplo, ante situaciones complejas dentro del PCV los operadores muchas veces no sabían cómo encausarlas y en varias ocasiones terminaban perdiendo la posibilidad de crear un vínculo con los jóvenes destinatarios del programa o que éstos no se sintieran interesados por los cursos, talleres o actividades que se brindaban.

Teniendo en cuenta los resultados alcanzados en esta investigación se puede concluir que, este tipo de políticas públicas, por requerir el trabajo conjunto y coordinado de diferentes actores de distinta naturaleza implica, por sobre todo, una fuerte voluntad política comprometida a llevar a cabo alianzas estratégicas entre los actores involucrados. Tanto a nivel nacional como local no hubo una preocupación política, más allá de las urgencias coyunturales, por resolver aquellas cuestiones que obstaculizaban el desenvolvimiento de las intervenciones preventivas efectuadas; asimismo dichos obstáculos y debilidades podrían haber sido resueltos si se hubieran realizado las prácticas de monitoreo y evaluación de resultados en el momento indicado e introducido los cambios pertinentes a aquellas cuestiones que requerían un ajuste.

En la CABA los programas que siguen en funcionamiento no logran tener una aplicación extendida y desarrollo exitoso y, están enfocados, más que nada, a la prevención situacional-ambiental.

Al presente no existe un marco que regule y promueva la acción coordinada en relación a la seguridad ciudadana. El enfoque de la seguridad no despierta adhesión, ni es convergente, por cuanto no es funcional a las necesidades de impulsar políticas para abordar con eficacia los problemas delictivos y la sensación de inseguridad.

Por ende, hasta que no se logre una agenda compartida al interior del Estado y sus distintos niveles de organización y, entre el Estado y la sociedad civil, sobre las prioridades y los cursos de solución acerca del control de la criminalidad, la seguridad ciudadana va a seguir siendo un tema sin resolver, donde el sobreposicionamiento de funciones y el derroche de recursos, por no tener una visión compartida, será lo evidente.

7.2. Reflexionando en pos de una mejor política de prevención del delito

A la luz de los resultados arrojados en este trabajo con relación a la ejecución del PNPD en la Ciudad y en virtud que algunos programas aún siguen en funcionamiento, se considera dable proponer algunas mejoras que faciliten su implementación. A continuación se detallan algunas de ellas:

- ❖ Se considera que el PCV debería ser desarrollado por las áreas predispuestas en el terreno de la política social, que cuentan a su vez para ello, con recursos humanos calificados. La cooperación y colaboración entre áreas es algo muy complejo y esto ha provocado que estos programas especiales debieran hacerse cargo muchas veces independiente y autónomamente- en la mayor parte de los casos en forma deficiente- de esas cuestiones. En una situación ideal tal vez sería más conveniente garantizar un diseño complejo de las políticas educativas, de capacitación laboral, de salud, de promoción del empleo, de la familia, deportivas y culturales, que tomen como punto central la situación de injusticia y desigualdad social que los chicos y jóvenes sufren y, sólo tangencial y secundariamente, en función del efecto de producción de seguridad frente a los eventos delictivos que las mismas traerían aparejadas (Sozzo, 2008).
- ❖ Las intervenciones preventivas requieren de una mayor difusión y publicidad a fin de que la comunidad se encuentre informada respecto de lo que se está realizado.
- ❖ Es importante desarrollar un sistema de producción de datos completo y eficiente como insumo para alimentar los diagnósticos científicos del estado de la seguridad.
- ❖ Es imprescindible ayudar a establecer una “cultura de la participación” y, para ello es necesario desarrollar y trabajar en dispositivos que fomenten la convocatoria a fin de que los ciudadanos y las Ongs se encuentren interesados en participar y ser parte de los proyectos que afectan sus intereses.
- ❖ Los ámbitos de participación deberían definirse teniendo en cuenta tres momentos primordiales: el antes (procedimiento para identificar los sujetos de participación para lograr que los mismos accedan a ellos); el durante

(procedimientos para garantizar una participación real de todos y cada uno de los sujetos identificados); y el después (procesos posteriores a la toma de decisiones y que pueden ser entendidos como control y evaluación de la ejecución de dicha decisiones).

❖ Es recomendable realizar reuniones participativas accesibles a la totalidad de los actores que deben participar. Esto implica seleccionar días y horarios en los cuales es posible dedicar tiempo a esas actividades y, además, su realización en lugares específicos de la Ciudad, de fácil acceso para la totalidad de los convocados.

❖ Es conveniente institucionalizar un ámbito que permita la expresión libre de las partes, el debate y que favorezca las conclusiones abarcadoras. Por otra parte, se debe garantizar que, más allá de la naturaleza institucional de los procedimientos de participación, las presentaciones que se efectúen sean tenidas en cuenta en las decisiones finales garantizando participación y la producción de resultados.

❖ Las decisiones finales que se adopten o el resultado de las gestiones que se realicen deben ser comunicados en los procesos participativos a los participantes.

❖ Es esencial la ejecución de monitoreos y evaluación de los resultados, así como también es fundamental, para el buen desempeño de las acciones preventivas, su difusión.

❖ El desarrollo de estrategias comunes entre el gobierno nacional y el local debe estar siempre en la agenda de ambos gobiernos. Como así también diagramar y formalizar acciones conjuntas entre la policía y los operadores comunitarios a fin de lograr un trabajo conjunto y armonizado y que no quede al azar del vínculo personal que el operador establezca con la institución policial.

❖ Formalizar y estandarizar los criterios de trabajo de los operadores, ya que éstos desarrollan un papel protagónico en las acciones preventivas.

❖ Sería conveniente incorporar criterios técnicos, además de tener en cuenta los reclamos por parte de los ciudadanos, a la hora de establecer la creación de un nuevo Sendero. Esto permitiría aumentar la efectividad del programa.

❖ Es pertinente impulsar la gestión de un presupuesto propio para el desarrollo de las acciones preventivas, a fin de que su desenvolvimiento no se vea obstruido por la falta de recursos.

❖ Es recomendable establecer capacitación periódica a los distintos actores involucrados en las diferentes intervenciones preventivas, a fin de que exista un conocimiento homogéneo en la temática y se adquieran las herramientas necesarias para resolver los distintos obstáculos que se presentan.

Se espera con este trabajo haber aportado una mirada crítica acerca de la implementación de la estrategia integral del PNPD en la CABA y de aquellas cuestiones pendientes a resolver en pos de lograr una efectiva política de prevención del delito.

FUENTES PRIMARIAS Y SECUNDARIAS

Bibliografía consultada

- Anderson, P. (1998). *El Estado absolutista*. México: Siglo XXI.
- Ayos, E. (2012). Prevención del delito y políticas sociales en Argentina: tres ejes problemáticos. *Revista Ciencias Sociales*, N° 113, p. 113-126.
- Ballat, X. (1992) *¿Cómo evaluar programas y servicios públicos?* Madrid: INAP.
- Baratta, A. (1993). I Nuovi Orizzonti della Prevenzione. *Sicurezza e Territorio*, N° 2, p. 9-14.
- Baratta, A. (1998). *Criminología crítica y crítica del derecho penal. Introducción a la sociología jurídica-penal*. Buenos Aires: Siglo XXI.
- Baylen, D. (1985). *Modelos de actividad policial: un análisis comparativo internacional*. Buenos Aires: Prometeo.
- Bennett, T. y Graham J. (1995). *Crime Prevention Strategies in Europe and North America*. Londres/Helsinki: Heuni.
- Berman, E. (1997). Dealing with Cynical Citizens. *Public Administration Review*, Vol. 57, N° 2, p. 105-112.
- Blando, O. (2005). Derecho contravencional, seguridad y derechos humanos. *Facultad de Derecho de la UNR: Centro de estudios e investigaciones en derechos humanos*, p. 25-30.
- Bottoms, A. (1995). The Politics and Philosophy of Sentencing. En Clarkson, Chris y Rod Morgan (eds.) *The Politics of Sentencing Reform*. Oxford: Oxford University Press.
- Bresser Pereyra, L. (1997). *Repensando lo público a través de la sociedad. Nuevas formas de gestión pública y representación social*. Venezuela: CLAD, Editorial Nueva Sociedad.
- Carmona, R. (2012). Políticas públicas y participación ciudadana en la esfera local. Análisis y reflexiones a la luz de la experiencia argentina reciente. *Revista Chilena de Administración Pública*, N° 19, p. 169-185.
- Castel, R. (2003). *La inseguridad social ¿Qué es estar protegido?* Buenos Aires: Manantial.
- Castellani, A. (2004). *Implementación del modelo neoliberal y restricciones al desarrollo en la Argentina contemporánea*. Buenos Aires: CLACSO.
- Chaves, M. (2005). Juventud negada y negativizada. *Revista Última Década*, N° 23, p. 9-29.

Ciafardini, M. (2005). *Delito urbano en la Argentina. Las verdaderas causas y las acciones posibles*. Buenos Aires: Planeta.

Cohen, E. y Franco, R. (1988). *Evaluación de proyectos sociales*. Buenos Aires: Grupo Editor Latinoamericano.

Coriat, B. (1994). Los desafíos de la competitividad. *Serie Seminarios Intensivos de Investigación*. (Documento de trabajo N° 1). Buenos Aires: PIETTE-CONICET.

Crawford, A. (1997). *The Local Governance of Crime: Appeals to Community and Partnerships*. Oxford: Clarendon Press.

Crawford, A. (1998a). *Crime Prevention and Community Safety. Politics, Policies and Practices*. Longman: Harlow.

Crawford, A. (1999). Questioning Appeals to Community within Crime Prevention and Control. *European Journal on Criminal Policy and Research*, Vol. 7, p. 509-530.

Creazzo, G. (1996). Le Politiche di Nuova Prevenzione: lo Stato dell'Arte. En Pavarini, Massimo (ed.) *Quaderni di Citta Sicure*. Bologna: Fare Prevenzione alla Barca, N° 4, p. 13-28.

Cunill Grau, N. (1991). *Participación ciudadana. Dilemas y perspectivas de los Estados Latinoamericanos*. Venezuela: CLAD.

Cunill Grau, N. (1995). La rearticulación de las relaciones Estado-sociedad: en búsqueda de nuevos sentidos. *Revista CLAD*, N° 4.

Cunill Grau, N. (1997). *Repensando lo público a través de la sociedad. Nuevas formas de gestión pública y representación social*. Venezuela: CLAD, Editorial Nueva Sociedad.

Davis, R., Lurigio, A. y Rosenbaum, D. (1998). *The Prevention of Crime. Social and Situational Strategies*. Scarborough: West/Wadsworth.

De Waard, J. y Van Dijk J. (1991). A Two-Dimensional Typology of Crime Prevention Projects. *Criminal Justice Abstracts*, Vol. 23, p. 483-503.

Deleuze, G. (1995). *Procriptum sobre las sociedades de control*. Valencia: Pretextos.

Denzin, N. y Lincoln, Y. (1994). Introduction: Entering the field for cualitative research. En Denzil N. y Lincoln Y. (comp.) *Handbook of qualitative research*, p. 1-18.

Elias, N. (1993). *El proceso de la civilización. Investigaciones sociogénicas y psicogénicas*. Buenos Aires: Fondo de Cultura.

Fernández, R. (2001). La entrevista en la investigación cualitativa. *Revista Pensamiento Actual*, N° 2, p. 9-19.

Font, E. (1999). Transformaciones en el gobierno de la seguridad: análisis exploratorio de conceptos y tendencias. Su relevancia en la Argentina. En Sozzo, M. (ed.) *Seguridad urbana: nuevos problemas, nuevos enfoques*. Santa Fe: Editorial UNL, p. 89-118.

Foucault, M. (1984). *La verdad y las formas jurídicas*. México: Gedisa.

Foucault, M. (1989). *Vigilar y castigar. Nacimiento de la Prisión*. México: Siglo XXI Editores.

Foucault, M. (1992a). *Historia de la locura en la época clásica*. México: FCE.

Frühling, H. (2004). *Calles más seguras. Estudios de policía comunitaria en América Latina*. Buenos Aires: Banco Interamericano de Desarrollo.

Galvani, M. (2007). *La marca de la gorra. Un análisis de la Policía Federal*. Buenos Aires: Capital Intelectual.

García Delgado, D. (2000). *Estado-Nación y globalización. Fortalezas y debilidades en el umbral del tercer milenio*. Buenos Aires: Ariel.

Garland, D. (1996). The Limits of the Sovereign State. Strategies of Crime Control in Contemporary Societies. *British Journal of Criminology*, Vol. 36, p. 445-471.

Garland, D. (2001). *La cultura del control*. Barcelona: Gedisa.

González, G. (2003). *Las reformas policiales en la Argentina: hablando de las estatuas de Naipol*. Buenos Aires: Mimeo.

Hener, A. (2005). Políticas de seguridad en clave comparativa: la emergencia del paradigma preventivo del delito en Argentina y Brasil. Ponencia presentada al XXV Congreso de la Asociación Latinoamericana de Sociología (ALAS), Porto Alegre, Brasil.

Hope, T. (1997). Inequality and the Future of Crime Prevention. En Lab, Steven (ed.) *Crime Prevention at a Crossroads*. Cincinnati: ACJS-Anderson, p. 143-160.

Hough, M., Clarke, R. y Mayhew, P. (1980). *Introduction: Designing Out Crime*. Londres: HMSO.

Hughes G., McLaughlin E. y Muncie J. (2002). *Crime Prevention and Community Safety. New Directions*. Londres: Sage Publications.

Hughes, G. (1998). *Understanding Crime Prevention*. Buckingham: Open University Press.

Hughes, R. (1994). *La cultura de la queja. Trifulcas norteamericanas*. Barcelona: Anagrama.

Kessler, G. (2004). *Sociología del delito amateur*. Buenos Aires: Paidós.

Kosacoff, B. (1993). La industria argentina: un proceso de reestructuración desarticulada. En Hosacoff (ed.) *El desafío de la competitividad. La industria argentina en transformación*. Buenos Aires: Cepal/Alianza Editorial.

López Olvera, M. (2005). Participación ciudadana y acceso a la información pública. Ponencia presentada en el Congreso Internacional de Derecho de la Información y 6° Congreso Nacional de Derecho de la Información, celebrado en el Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM.

Manin, B. (1998). *Los principios del gobierno representativo*. Madrid: Alianza.

Maxwell, J. (1996). *Qualitative Research Design: An interactive Approach*. California: Sage Publications.

Melossi, D. (1997b). La radicación cultural de control social (o de la imposibilidad de la traducción): Reflexiones a partir de la comparación de las culturas italiana y norteamericana con respecto al control social. *Delito y Sociedad*, UNL Ediciones, N° 9-10, p. 65-84.

Miguel, D. (2004). *Los pibes chorros. Estima y marginación*. Buenos Aires: Capital Intelectual.

Muller, P. (2006). *Las políticas públicas*. Bogotá: Universidad Externado de Colombia.

O'Donnell G. (1977). *Apuntes para una teoría del Estado*. Buenos Aires: Doc. CEDES/G.E. CLACSO, N° 9.

O'Malley, P. (1996). Risk and Responsibility. En Barry, Andrew, Thomas Osborne y Nikolas Rose (eds.) *Foucault and Political Reason. Liberalism, Neoliberalism and Rationalities of Government*. Londres/Chicago: UCL Press-Chicago University Press, p. 189-207.

Oliveira, A. y Tiscornia, S. (1998). Estructura y prácticas de las policías en la Argentina. Las redes de la ilegalidad. En Frühling, Hugo (ed.) *Control democrático en el mantenimiento de la Seguridad Interior*. Santiago de Chile: CEO, p. 157-174.

Organización de los Estados Americanos (2007). Seguridad Pública en la Argentina. *Secretaría de Seguridad Multidimensional, Departamento de Seguridad Pública*, p. 1-109.

Ormond, D. y Loffler, E. (1999). Nueva Gerencia Pública: ¿qué tomar y qué dejar? *Revista del CLAD*. Caracas: Reforma y Democracia, N° 13.

Oszlak, O. (1999). De menor a mejor: El desafío de la segunda reforma del Estado. *Revista Nueva Sociedad*, N° 160, p. 81-100.

Oszlak, O. (2000). El mito del estado mínimo: una década de reforma estatal en Argentina. V Congreso Internacional del CLAD sobre la Reforma del Estado y de la Administración Pública, Santo Domingo, Rep. Dominicana, p. 1-24.

Oszlak, O. (2001). Estado y Sociedad: ¿nuevas reglas de juego? *Revista Reforma y Democracia, CLAD*, N° 9.

Oszlak, O. y Gantman, E. (2007). La agenda estatal y sus tensiones: gobernabilidad, desarrollo y equidad. *Iberoamericana Nordic Journal of Latin American and Caribbean Studies*, N° 37, p. 79-110.

Oszlak, O. y O'Donnell, G. (1981). *Estado y Políticas Estatales en América Latina: Hacia una estrategia de investigación*. Buenos Aires: Doc. CEDES/G.E. CLACSO, N° 4.

Oszlak, O. y O'Donnell, G. (1976). Estado y políticas estatales en América Latina: hacia una estrategia de investigación. *CEDES/G.E. CLACSO*, N° 4, p. 98-128.

Pasin, J. (2008). Complejo tutelar y prevención del delito. Ruptura y continuidades. *IIGG, FCS, UBA*, p. 1-23.

Pavarini, M. (1983). *Control y dominación*. México: Siglo XXI.

Pavarini, M. (1993). Perche Correre il Rischio della Prevenzione. *Sicurezza e Territorio*, N° 2, p. 27-30.

Pavarini, M. (1994c). Bisogni di Sicurezza e Questione Criminale. *Rassegna Italiana de Criminología*. Milán: Giuffre Editore, N° 4, p. 435-462.

Pavarini, M. (2006). *Un arte abyecto. Ensayo sobre le gobierno de la penalidad*. Buenos Aires: Ad-Hoc.

Pegoraro, J. (1999). Inseguridad urbana y los delitos de la autoridad y el poder. En Sozzo, Máximo (ed.) *Seguridad urbana: nuevos problemas, nuevos enfoques*. Santa Fe: Editorial UNL, p. 15-29.

Policía de la Capital Federal (1917a). *Memoria de la Policía*. Buenos Aires: Ministerio del Interior de la Nación.

Políticas Públicas en Seguridad en la Republica Argentina (2000). *Perspectivas Criminológicas*. Buenos Aires: Dirección Nacional de Política Criminal.

Pollit, C. (1998). Evaluation and the New Public Management: an international perspective. *Evaluation Journal of Australasia*, Vol. 9, N° 1-2, p. 7-15.

Pollit, C. y Bouckaert, G. (2000). *Public Management Reform: A Comparative Analysis*. Oxford: Oxford University Press.

Pompei, E. (1999). Las consecuencias sociales de la distribución. *ENOIKOS, FCE, UBA*, N°14.

Ronald, C., Hough M. y Mayhew, P. (1980). Introduction. En Ronald, C. y Mayhew, P. (eds.) *Designing Out Crime*. Londres: HMSO, p. 1-17.

Rosanvallon, P. (2007). *La contrademocracia. La política en la era de la desconfianza*. Buenos Aires: Manantial.

Rosúa, F., y Sagarduy R. (1999). La seguridad en el Estado de derecho. Algunas medidas posibles desde provincias. En Máximo Sozzo (ed.) *Seguridad urbana: nuevos problemas, nuevos enfoques*. Santa Fe: Editorial UNL. p. 127-136.

Sack, F. (1997). La situation allemande: un cas unique et en retard. En Hebberecht, P. y Sack, F. (ed.) *La Prévention de la Délinquance en Europe. Nouvelle Stratégies*. París: L'Harmattan, p. 153-201.

Saín, M. (2002). *Seguridad, democracia y reforma del sistema policial en la Argentina*. Buenos Aires: Fondo de Cultura Económica.

Saín, M. (2004). *Política, policía y delito. La red bonaerense*. Buenos Aires: Capital Intelectual.

Saín, M. (2010). *Reforma policial en América Latina. Una mirada crítica desde el progresismo*. Buenos Aires: Prometeo.

Salamanca Castro, A., Martín, C. y Blanco, C. (2007). El diseño en la investigación cualitativa. *Nure Investigación*, N° 26, p. 1-6.

Sautu, R. (2002). La construcción de preguntas cerradas a partir de encuestas con preguntas abiertas. V Jornadas de Sociología: Argentina: Descomposición, ruptura y emergencia de lo nuevo. Buenos Aires: FSOC-UBA, p. 11-16.

Sautu, R. (2003). *Todo es teoría. Objetivos y métodos de investigación*. Buenos Aires: Lumiere.

Schnapper, D. (2004). *La democracia providencial*. Rosario: Homo Sapiens.

Selmini, R. (1999). Sucrezza Urbana e Prevenzione della Criminalita: il Caso Italiano. *Polis*, Vol. 13, N° 1, p. 12-144.

Sozzo, M. (1999b). Grande es la confusión bajo el cielo. Notas sobre la noción de control social y la reconstrucción de un saber crítico sobre la cuestión criminal en el fin de siglo. *Revista de Ciencias Penales*. Montevideo, N° 4, p. 471-491.

Sozzo, M. (2000). Seguridad urbana y tácticas de prevención del delito. *Cuadernos de Jurisprudencia y Doctrina Penal, Ad-Hoc*, N° 10, p. 1-59.

Sozzo, M. (2002b). *Prevenir el delito más allá de la pena. Evaluando el Plan Nacional de Prevención del Delito*. Buenos Aires: Ministerio de Justicia, Seguridad y Derechos Humanos.

Sozzo, M. (2005). *Policía, violencia y democracia. Ensayos sociológicos*. Santa Fe: UNL Ediciones.

Sozzo, M. (2006). Importación cultural, traducción e historia del presente de la criminología en América Latina. En Sozzo, M. (coord.) *Reconstruyendo las criminologías críticas*. Buenos Aires: Ad-Hoc. p. 353-431.

Sozzo, M. (2006). *Reconstruyendo las criminologías críticas*. Buenos Aires: Ad-Hoc.

Sozzo, M. (2007). Populismo punitivo, proyecto normalizador y prisión depósito en la Argentina. *Nueva Doctrina Penal*, p. 527-578.

Sozzo, M. (2008). Gobierno local y prevención del delito en la Argentina. *Revista Latinoamericana de Seguridad Ciudadana*, N° 6, p. 58-73.

Sozzo, M. (2008). *Inseguridad, Prevención y Policía*. Quito: FLACSO Sede Ecuador.

Tiscornia, S. (2000). Violencia policial, derechos humanos y reforma policial. *Delito y Sociedad*. UNL Ediciones, N° 14, p. 9-20.

Trevor, J. y Newburn, T. (2000). *Widening Access: Improving Police Relationships with Hard to Reach Groups*. Londres: Home Office.

Ugarte, J. (1990). *Seguridad interior*. Buenos Aires: Fundación Arturo Illia.

Ugarte, J. (2000). *Legislación de inteligencia*. Buenos Aires: Dunken.

Ugarte, J. (2005). *Los conceptos jurídicos y políticos de la seguridad y la defensa*. Buenos Aires: Plus Ultra.

Valles, M. (2009). *Entrevistas cualitativas*. Madrid: Centro de Investigaciones Sociológicas.

Van Dijk, J. (1990). Crime Prevention Policy: Current State and Prospects. *Crime and criminal policy in Europe, Criminological research report. Max Planck Institute*, N° 43, p. 205-220.

Varat, J. (2007). *Seguridad ciudadana en las américas: proyecto de investigación activa*. Washington: Woodrow Wilson International Center for Scholars.

Villarreal Martínez, M. (2009). Participación ciudadana y políticas públicas. En Décimo Certamen de Ensayo Político, *Comisión Estatal Electoral de Nuevo León*, p. 31-48.

Young, J. (1999). *The Exclusive Society*. Londres: Sage Publications.

Zaffaroni, E. (1993a). *Criminología, aproximación desde un margen*. Bogotá: Temis.

Zaffaroni, E. (1993b). *Muertes anunciadas*. Bogotá: Temis.

Legislación consultada

Anuario Estadístico (2011)- Dirección General de Estadísticas y Censos del GCABA. <http://www.buenosaires.gob.ar/areas/hacienda/sis_estadistico/anuario_estadistico_2011.pdf>

Constitución de la Ciudad de Autónoma de Buenos Aires.

Constitución de la Nación Argentina.

Decreto N° 2.124/GCABA/2004- Creación de la Guardia Urbana.

Disposición N° 6/DGPSPD/2004- Creación del Programa Senderos Seguros.

INDEC (2001)- Censo Nacional de Población, Hogares y Viviendas.
<www.indec.gov.ar/webcenso/index.asp>

INDEC (2010)- Censo Nacional de Población, Hogares y Viviendas.
<www.censo2010.indec.gov.ar>

Ley N° 4007/2011- Creación de los Foros de Seguridad Pública.

Ley N° 717/2001- Convenio de adhesión del GCABA al PNPD.

Resolución Conjunta N° 768/MJDH/2000 y N° 56/MIN/2000- Creación del Plan Nacional de Prevención del Delito.

Resolución N° 556/MJDH/2003- Creación de la Red Nacional de Seguridad Comunitaria.

Resolución N° 577/MJDH/2008- Deja sin efecto el Plan Nacional de Prevención del Delito.

Resolución N° 7/MTySS/2003- Creación del Programa de Empleo Comunitario.

Resolución N° 9/SSPC/2001- Creación del Programa Comunidades Vulnerables.

Documentos consultados

DNPC (1997). *Hacia un Plan Nacional de Política Criminal*. Buenos Aires: Dirección Nacional de Política Criminal.

DNPC (1999). *Hacia un Plan Nacional de Política Criminal*. Buenos Aires: Dirección Nacional de Política Criminal.

Informe (2003) de los operadores comunitarios de la DGPSPD del GCABA.

Informe (2004) de los operadores comunitarios de la DGPSPD del GCABA.

Informe (2005) de los operadores comunitarios de la DGPSPD del GCABA.

Informe (2006) de los operadores comunitarios de la DGPSPD del GCABA.

Informe (2007) de los operadores comunitarios de la DGPSPD del GCABA.

Informe (2008) de los operadores comunitarios de la DGPSPD del GCABA.

Informe (2009) de los operadores comunitarios de la DGPSPD del GCABA.

Informe (2010) de los operadores comunitarios de la DGPSPD del GCABA.

Informe (2011) de los operadores comunitarios de la DGPSPD del GCABA.

Informe (2012) de los operadores comunitarios de la DGPSPD del GCABA.

Informes de Gestión de la DGPSPD del GCABA año 2001.

Informes de Gestión de la DGPSPD del GCABA año 2002.

Informes de Gestión de la DGPSPD del GCABA año 2010.

Informes de Gestión de la DGPSPD del GCABA año 2011.

Informes de Gestión de la DGPSPD del GCABA año 2012.

Instituto Latinoamericano de Seguridad y Democracia (2005). *Informe de diagnóstico y lineamientos de propuestas en materia de seguridad pública para la provincia de Mendoza*, Universidad de Congreso.

PCV (2001). *Programa de Comunidades Vulnerables. Plan Nacional de Prevención del Delito*. Buenos Aires: Programa de Comunidades Vulnerables.

PNPD (2000). *Plan Nacional de Prevención del Delito- Diseño*. Buenos Aires: Ministerio de Justicia y Derechos Humanos y Ministerio del Interior de la Nación.

PNPD (2001) *Redes solidarias. Cómo conformar una red de vecinos*. Buenos Aires: PNPD.

PNUD (2004). *Informe de Desarrollo Humano 2003*. Nueva York: PNUD.

PNUD (2007). *Informe de Desarrollo Humano 2007/2008*. Nueva York: PNUD.

Páginas web consultadas

AUDITORÍA GENERAL DE LA CIUDAD AUTÓNOMA DE BUENOS AIRES. <http://www.agcba.gov.ar/web/index.php/hacemos/busqueda_informes/10>

DIRECCIÓN GENERAL DE ESTADÍSTICA Y CENSOS DEL MINISTERIO DE HACIENDA DEL GCABA. <www.estadistica.buenosaires.gob.ar>

DIRECCIÓN GENERAL DE POLÍTICAS DE SEGURIDAD Y PREVENCIÓN DEL DELITO DEL GCABA. <www.buenosaires.gob.ar/areas/pla_preencion>

DIRECCIÓN NACIONAL DE POLÍTICA CRIMINAL DEL MINISTERIO DE JUSTICIA Y RECURSOS HUMANOS DE LA NACIÓN. <<http://www.jus.gob.ar/areas-tematicas/estadisticas-en-materia-de-criminalidad.aspx>>

MINISTERIO DE JUSTICIA Y SEGURIDAD DEL GCABA. <www.buenosaires.gob.ar/areas/gobierno>

PLAN ALERTA BARRIO SAAVEDRA. <<http://planalerta.tripod.com>>

Entrevistas semi-estructuradas realizadas

- ❖ Director General de la Dirección General de Políticas de Seguridad y Prevención del Delito.

- ❖ Gerente Operativo de Acciones para la Prevención del Delito de la Dirección General de Políticas de Seguridad y Prevención del Delito.
- ❖ Gerente de Estadísticas para la Prevención del Delito de la Dirección General de Políticas de Seguridad y Prevención del Delito.
- ❖ 4 Coordinadores comunitarios de la Dirección General de Políticas de Seguridad y Prevención del Delito.

Guía de entrevista semi-estructurada a funcionarios y operadores comunitarios de la DGPSPD

1. ¿Qué rol desempeñó en el PNPD ejecutado en la CABA?
2. ¿Qué opinión tiene sobre el surgimiento e implementación del PNPD en la CABA?
3. La estrategia integral de prevención del delito en el marco del PNPD en la CABA ¿logró implementarse? ¿sufrió modificaciones con el paso del tiempo?
4. ¿La estructura de gestión pensada en el PNPD pudo efectivizarse en la CABA?
5. ¿Cómo describiría el papel desempeñado por los agentes estatales y operadores comunitarios en la implementación del PNPD en la CABA?
6. Desde el 2000 que surgió el PNPD hasta el 2012 han sido varias, y de diferentes orientaciones políticas, las gestiones que estuvieron a cargo de la ejecución del Plan en la CABA. ¿Usted percibió cambios en la implementación del Plan en la CABA con los cambios de gestión? ¿Cuáles?
7. ¿Percibió avances o retrocesos con cada gestión de gobierno? ¿Cambiaron los distintas Coordinaciones (nacional, regional y local) que conformaron el Plan?
8. La implementación del PNPD en la CABA ¿tuvo algún impacto en la cantidad de hechos delictivos?
9. Después de que el PNPD fue dado de baja en el 2008 y se decidiera continuar con la ejecución del mismo en la CABA ¿Cómo se organizó el Plan? ¿Cuál fue la modalidad de funcionamiento? ¿Hubo cambios en cuanto a la organización y/o funcionamiento del mismo con el transcurso del tiempo?
10. ¿Cuál fue el vínculo de los ciudadanos y las Ongs con el PNPD en la CABA? ¿Cómo se articulaba ese vínculo? ¿Lograron establecerse esquemas de cooperación y articulación de acciones? ¿Hubo cambios en el vínculo de los ciudadanos y las Ongs con el Plan con el transcurso del tiempo?
11. ¿Qué participación tuvieron los ciudadanos y las Ongs en las Asambleas Vecinales? ¿Qué características tuvieron las Asambleas Vecinales? ¿Cómo se desarrollaron las mismas? ¿Con qué finalidad? ¿Con qué periodicidad?

- ¿Hubo cambios en la participación de los ciudadanos y las Ongs en las Asambleas Vecinales con el transcurso del tiempo?
12. ¿Qué participación tuvieron los ciudadanos y las Ongs en las Redes Solidarias de prevención del delito? ¿Qué características tuvieron las Redes Solidarias? ¿Cómo se desarrollaron las mismas? ¿Con qué finalidad? ¿Hubo cambios en la participación de los ciudadanos y las Ongs en las Redes Solidarias con el transcurso del tiempo?
 13. ¿Qué participación tuvieron los ciudadanos y las Ongs en los Senderos Seguros? ¿Qué características tuvieron los Senderos Seguros? ¿Cómo se desarrollaron? ¿Con qué finalidad? ¿Hubo cambios en la participación de los ciudadanos y las Ongs en los Senderos Seguros con el transcurso del tiempo?
 14. ¿Qué participación tuvieron los ciudadanos y las Ongs en el PCV? ¿Qué características tuvo el PCV? ¿Cómo se desarrolló el mismo? ¿Con qué finalidad? ¿Hubo cambios en la participación de los ciudadanos y las Ongs en el PCV con el transcurso del tiempo?
 15. De acuerdo a su experiencia, ¿Cómo valora el trabajo conjunto de ustedes con los ciudadanos y las Ongs? ¿Hubo cambios en ese trabajo conjunto con el transcurso del tiempo?
 16. ¿Durante el diseño del PNPd se rastrearon cuáles eran las principales causas por las cuales los beneficiarios del PCV estaban en conflicto con la ley? ¿Las técnicas de intervención social empleadas en el PCV se correspondieron con esas causas?
 17. ¿Usted percibe que se tuvieron en cuenta las opiniones de los ciudadanos/Ongs en el diseño de las técnicas de intervención? ¿Los ciudadanos y las Ongs lograron incidir directa o indirectamente en las decisiones que se tomaron? ¿Me puede enumerar algunas situaciones en las que los ciudadanos y/o las Ongs hayan tomado decisiones sobre las técnicas de intervención?
 18. ¿Qué tipo de participación tuvieron los ciudadanos y las Ongs en el diagnóstico, monitoreo y evolución de resultado del Plan en la CABA? ¿Hubo cambios con el transcurso del tiempo en la participación de los ciudadanos y las Ongs en el diagnóstico, monitoreo y evaluación de resultados del Plan en la CABA?
 19. ¿Considera que hubo algún factor que promovió o desalentó la participación de los ciudadanos y las Ongs en el diagnóstico, monitoreo y evaluación de resultados del Plan?
 20. ¿Cuál fue el vínculo entre la policía y el PNPd en la CABA? ¿Cómo se articulaba ese vínculo? ¿Lograron establecerse esquemas de cooperación y articulación de acciones? ¿Hubo cambios en el vínculo entre la policía y el Plan con el transcurso del tiempo? ¿La creación de la Policía Metropolitana significó un cambio en el vínculo de la policía con el Plan?

La unidad de análisis

La estrategia integral de prevención del delito en el marco del PNPD implementada en la CABA desde su creación el año 2000 hasta el año 2012.

La muestra

Tipo: no probabilística (al azar) según propósito; intencional, no representativa.

Cuotas: funcionarios y operadores comunitarios de la DGPSPD involucrados en la implementación de la estrategia integral de prevención del delito del PNPD en la CABA.

Tamaño: a definir en el curso de la investigación.

Criterio: saturación teórica.

Las tareas de proceso investigativo (expresado en término analítico, no necesariamente cronológico)

Objetivos	Descripción de actividades/tareas	Fuentes	Propósito
1,2,3,4	Relevamiento bibliográfico y de información secundaria.	Autores que desarrollan la temática, informes, documentos del Plan, datos estadísticos, etcétera.	Caracterizar el universo de estudio a nivel nacional y de la CABA, con el objetivo de rastrear la manera en que se implementó la estrategia integral de prevención del delito del PNPD; las rupturas y continuidades y sus resultados.
1,2,3,4	Elaboración del instrumento de recolección de datos primarios (guía de entrevistas) y selección de los entrevistados.	Entrevistas semi-estructuradas.	Obtener un instrumento de recolección a partir de una prueba piloto. Seleccionar la muestra de entrevistados.
1,2,3,4	Realización y análisis temático de entrevistas semi-estructuradas a funcionarios y operadores comunitarios de la DGPSPD con relación a la implementación de la estrategia integral de prevención del delito del PNPD en la CABA.	Entrevistas semi-estructuradas.	Desde la perspectiva de los funcionarios y operadores comunitarios reconstruir la ejecución de la estrategia integral de prevención del delito del PNPD en la CABA, desde su creación en el 2000 hasta el 2012; los lineamientos generales, las características que asumió, las distintas intervenciones preventivas efectuadas, los modos de participación ciudadana y los aspectos que promovieron y/o desalentaron la participación en el marco del Plan.
1,2,3,4	Cruce y análisis de datos obtenidos de fuentes primarias y secundarias. Redacción de la tesis.	Primarias y secundarias.	Escribir el manuscrito de la tesis de investigación.