

## Justicia y seguridad

# Prevención social de la violencia y el delito en la Argentina

Por Appiolaza, Martín

*Las evaluaciones de programas de seguridad en la Argentina son escasas. La carencia puede ser interpretada como una secuela de los problemas de gobernabilidad en la seguridad pública. Es una tendencia que empieza a revertirse, aunque es notable la dificultad al acceso de la información para evaluar proyectos y políticas. Se eligieron tres casos (el Plan Nacional de Prevención del Delito, el Programa Comunidades Justas y Seguras, y el programa Plan Canje de Armas) que, como la mayoría de los identificados, se ocupan de las prácticas preventivas, han sido impulsadas desde ámbitos académicos y apoyadas por la participación de actores internacionales.*

### Crecimiento del conflicto y reformas aplicadas

Con el incremento notable de la conflictividad social desde mediados de los '90 la seguridad ciudadana entró a la agenda social y política. En el periodo 1990-2001, correspondiente al periodo neoliberal, los delitos en la Argentina se incrementaron el 83% con mayor impacto en los polos urbanos: en la Ciudad de Buenos Aires el crecimiento fue del 224%, en la provincia de Buenos Aires el 115% y en Santa Fe el 37%, según información de la Dirección Nacional de Política Criminal.

Con el desmantelamiento de la protección social, 4 de cada 10 argentinos pobres y una tasa de desocupación del 18%, es comprensible el aumento de la conflictividad social y la violencia. Esto puso en crisis el modelo de gestión de seguridad centrado en policías y la regulación del delito a partir de pactos. Las respuestas potenciaron, por un lado el Estado Penal a través del sistema de persecución penal, y por el otro se ensayaron reformas de los sistemas de seguridad pública, incluyendo estrategias de prevención de la violencia.

En este periodo se realizaron las reformas policiales en las provincias de Buenos Aires, Santa Fe y Mendoza (provincias donde se implementaron los programas preventivos de la violencia y el delito cuyas evaluaciones son analizadas). Estas reformas ampliaron el campo de la seguridad con nuevas ideas y nuevos agentes. Las fuerzas de seguridad dejaron de ser las únicas voces, se les sumaron agentes políticos (gobiernos locales, provinciales y de actuación nacional), académicos, medios de comunicación, organizaciones de la sociedad civil ocupadas en

la defensa de los derechos humanos y ciudadanos reclamando o impulsando estrategias preventivas.

El objetivo de la investigación fue relevar, sistematizar y analizar las evaluaciones de políticas públicas de prevención de la violencia y el delito para entender cómo se formulan y ejecutan en la Argentina.

### La prevención social del delito

La prevención del delito es “la totalidad del conjunto de políticas, medidas y técnicas, fuera de los límites del sistema de justicia penal, que tienen por objeto la reducción de los distintos tipos de daño causado por actos definidos como delitos por el Estado” (Van Dijk, 1990:205). Respecto a los niveles de intervención preventivos, de acuerdo a la población destinataria y siguiendo el enfoque epidemiológico, se distingue entre: primaria (población en general), secundaria (potenciales ofensores) y terciaria (victimarios) (Crawford, 1998). En relación a la clasificación de tácticas de prevención del delito, cabe considerar las de tipo situacional ambiental diferenciadas entre sociales y comunitarias (Sozzo, 2000). La prevención social es la que está centrada en las causas estructurales de la violencia y el delito (propias de la configuración de la sociedad y sus instituciones), por ejemplo, la desigualdad. La prevención situacional se orienta a dificultar actividades que son consideradas delitos a través de la disuasión, como cámaras de seguridad, patrullas policiales, iluminación.

La combinación de intervenciones sobre poblaciones objeto y tácticas de acuerdo a factores de riesgo permite clasificar diferentes espacios de trabajo en la prevención. Esto incluye algunas de las políticas sociales como estrategias de prevención de la violencia y el delito.

En cuanto al concepto de seguridad y políticas sociales, si las políticas sociales pueden ser entendidas como “el conjunto de instrumentos para operacionalizar e implementar distintos modelos de ciudadanía” (Bustelo, 1998), entonces las políticas de seguridad que efectivizan el control a través de normas e instituciones, tienen un espacio dentro del campo de las políticas sociales. ¿Por qué? Porque construyen modelos de ciudadanía a partir de la operativización de prácticas que regulan el disfrute de derechos.

Por último, hay que tener en cuenta el paradigma del orden (autoritario) y el paradigma de la gestión de conflictos (democrático). La diferencia está en el tipo de políticas públicas que se adopten. El tradicional paradigma del orden social, de la supresión y aplastamiento de los conflictos expresados en las formas del control, de la negación de derechos y del silencio impuesto, no logró aplacar la violencia y el delito es escenario de alta conflictividad desatada por la reducción de las responsabilidades sociales del Estado. En cambio un enfoque de gestión de los conflictos a partir de la prevención de la violencia, de la inclusión social como sujetos de derechos, de entender los conflictos como oportunidades para el desarrollo, es una alternativa democrática y humanitaria (Binder, 2009).

### **Metodología**

La metodología de la investigación se basó en la búsqueda selección y análisis de los documentos de los proyectos analizados, pero especialmente de los informes de evaluación de esos proyectos. Como el objetivo principal del trabajo era entender qué se evalúa y cómo se evalúa en materia de gestión pública en seguridad, el énfasis estuvo en el análisis de estas sistematizaciones y evaluaciones.

Para analizar estos documentos, se construyó una serie de categorías basadas en las sugeridas por Niremberg, Grawerman y Ruiz en "Programación y evaluación de proyectos sociales. Aportes para la racionalidad y la transparencia" (2003), Paidós, Buenos Aires. Allí se describía el proyecto y analizaba la implementación como los impactos.

En la propuesta de sistematización de las autoras, se contempla revisar el contexto y las relaciones institucionales en torno al proyecto, a la ejecución, resultados y cambios obtenidos ya sea indicadores de proceso o de impacto. Esas mismas categorías fueron utilizadas en el trabajo.

### **El Plan Nacional de Prevención del Delito.**

Impulsado originalmente por los ministerios de Justicia y del Interior, es el único programa de carácter integral, multiagencial y multidisciplinario en la Argentina orientado a la prevención integrada. Su existencia marca un precedente institucional fuerte. Paradójicamente, las dificultades institucionales (desarticulación entre ámbitos del gobierno central y en gobiernos locales) debilitaron sus posibilidades de desarrollo. La composición de los espacios de participación ciudadana parcializaron la lectura del problema de la seguridad, orientando las medidas hacia la prevención situacional. La comunidad quedó relegada a demandar soluciones.

La evaluación de este plan advierte los desvíos programáticos, las dificultades que obligaron a innovar en componentes que permitieran cumplir con los objetivos originales, pero que a su vez representaron alteraciones de las decisiones metodológicas originales. Las lecciones aprendidas de su evaluación son aportes para mejorar planes similares.

### **El Programa Comunidades Justas y Seguras**

Impulsado por una alianza entre centros de estudios argentinos y canadienses (Universidad Nacional de Rosario y Universidad de Toronto), auspiciado por la Agencia Canadiense para el Desarrollo Internacional (CIDA) y otros socios menores, gubernamentales y no gubernamentales de Canadá y Argentina, trabajó sobre los espacios de participación como ámbitos de mediación comunitaria de problemas. La apuesta fue el fortalecimiento de las comunidades vulnerables en su carácter de emancipadas (capaces de resolver sus problemas fuera de la demanda de la intervención gubernamental), apostando a un desarrollo local como herramienta para la prevención.

Sin embargo su capacidad de replicabilidad y sostenibilidad económica se vio limitada. La experiencia en Rosario sufrió la falta de recursos, teniendo en cuenta que la disponibilidad en los gobiernos locales es baja, y cuando existen, los mecanismos de transferencia a las organizaciones de la sociedad civil son complejos.

La evaluación aporta los insumos para replicar el proyecto e incorpora lecciones aprendidas respecto a las posibilidades de trabajar en prevención comunitaria pero manteniendo los niveles de participación y fortaleciendo a los sectores populares sometidos a condiciones de mayor vulnerabilidad. La experiencia sistematizada que incluye un componente de desarrollo local como estrategia para la construcción de una cultura de paz, sugiere que el ámbito local aparece como el indicado para proponerse estrategias de prevención social sostenibles.

### **El Programa Plan Canje de Armas.**

Se propuso prevenir el delito a través de uno de sus factores de riesgo: la disponibilidad y el uso de armas. El Ministerio de Seguridad de Mendoza intervino a través de la promoción para la entrega voluntaria de armas como una acción de cooperación entre la comunidad (participando en foros vecinales) y el Estado. El programa también fijó estrategias de sensibilización y sentó las bases de una política de control de armas que luego se extendió a toda la Argentina. Sin embargo, no logró la continuidad en el tiempo y el espectro de armas que podían ser entregadas estaba limitado.

El Programa no contempló información posterior respecto al posible impacto en el delito. Por ejemplo, en el año posterior al programa hubo una reducción de las muertes por disparos, que según las autoridades gubernamentales fue del 18 por ciento, aunque no es posible atribuirlo al programa de desarme.

Sin embargo, la evaluación da cuenta que fue uno de los programas más conocidos de gestión gubernamental en seguridad, por su repercusión en la prensa, alcanzando a otras instancias gubernamentales provinciales y nacionales, teniendo impacto en políticas nacionales de control de armas en el mediano y largo plazo.

### **Conclusiones**

El proceso de relevamiento y selección de programas de seguridad evaluados en la Argentina, así como su estudio, alienta a proponer algunas reflexiones.

Se detectó la falta de evaluaciones de políticas de seguridad en la Argentina. No abundan proyectos evaluados en materia de seguridad pública. La oferta se reduce mucho más a la hora de buscar evaluaciones publicadas.

No fue posible acceder a un programa de carácter policial evaluado. En cambio, predominaron iniciativas preventivas.

Es necesario una mayor evaluación de impacto. Es pertinente establecer resultados esperados de esas prácticas, sin embargo en las evaluaciones identificadas este componente aparece débil o inexistente.

En las tres evaluaciones referidas, como en otras identificadas, la evaluación fue diseñada y aplicada al finalizar total o parcialmente el proyecto o programa. Sin embargo algunas veces es recomendable diseñarla en la formulación de la acción, involucrando a todos los sectores en el diseño y la aplicación.

Los evaluadores son docentes o candidatos a doctorados en centros académicos. Hay unos pocos trabajos de estudios de organizaciones de la sociedad civil. En general se advierte el aporte de organizaciones internacionales en el proceso.

Finalmente, en dos de los casos presentados existió una relación directa con la cooperación internacional, lo que presumiblemente ha alentado la evaluación. Es importante entonces establecer estas alianzas para alentar más casos de evaluaciones. Resalta la necesidad de establecer acuerdos de cooperación para evaluar proyectos.

### **Propuesta de políticas públicas**

- Enfatizar en el diseño e implementación de programas de prevención social de la violencia y el delito.
- Contemplar desde el diseño del proyecto la metodología de evaluación de manera participativa con la comunidad y las instituciones participantes. La participación debe ser permanente y mantenerse hasta el final de proyecto.
- Evaluar y difundir las experiencias de programas de seguridad pública.
- Alentar el involucramiento de instituciones académicas, de la sociedad civil y organizaciones comunitarias en el diseño, co gestión y evaluación de programas de seguridad en asociación con las agencias gubernamentales pertinentes.

**Palabras clave:**

- violencia
- delito
- prevención
- seguridad
- evaluación

**Páginas web relacionadas:**

- [www.jus.gov.ar](http://www.jus.gov.ar)
- [www.seguridad.mendoza.gov.ar](http://www.seguridad.mendoza.gov.ar)
- <http://www.seguridadidl.org.pe/eventos/prevencion/09.pdf>
- <http://www.infoleg.gov.ar/infolegInternet/anexos/120000-124999/124097/norma.htm>

**Cómo citar este artículo:**

“Prevención social de la violencia y el delito en la Argentina”.

Appiolaza, Martín 24 de noviembre 2010 Fecha de consulta:

26/11/2010

**PiPP**

Plataforma de información  
para políticas públicas

**Sitio web**

[www.politicaspUBLICAS.uncu.edu.ar](http://www.politicaspUBLICAS.uncu.edu.ar)

**Correo electrónico**

[politicaspUBLICAS@uncu.edu.ar](mailto:politicaspUBLICAS@uncu.edu.ar)

**Teléfono**

+54 261 4135000 int. 3063

**Dirección**

Centro Universitario, Anexo Rectorado,  
1° piso, of. 9, 13 y 15 - M5502JMA  
Mendoza, Argentina