



RIDAA
Repositorio Institucional
Digital de Acceso Abierto de la
Universidad Nacional de Quilmes



Universidad
Nacional
de Quilmes

Bulcourf, Pablo A.

La problemática de la seguridad pública en los grandes conglomerados urbanos



Esta obra está bajo una Licencia Creative Commons Argentina.
Atribución - No Comercial - Sin Obra Derivada 2.5
<https://creativecommons.org/licenses/by-nc-nd/2.5/ar/>

Documento descargado de RIDAA-UNQ Repositorio Institucional Digital de Acceso Abierto de la Universidad Nacional de Quilmes de la Universidad Nacional de Quilmes

Cita recomendada:

Bulcourf, P. A. (2000). La problemática de la seguridad pública en los grandes conglomerados urbanos. Revista de ciencias sociales, (11), 157-196. Disponible en RIDAA-UNQ Repositorio Institucional Digital de Acceso Abierto de la Universidad Nacional de Quilmes <http://ridaa.unq.edu.ar/handle/20.500.11807/1153>

Puede encontrar éste y otros documentos en: <https://ridaa.unq.edu.ar>

La problemática de la seguridad pública en los grandes conglomerados urbanos*

Pablo A. Bulcourf**

1- Introducción

Un fantasma recorre hoy la Argentina; es el fantasma de la inseguridad. Basta realizar una lectura seguida de las editoriales de los principales diarios nacionales, analizar los estudios de opinión pública realizados en los últimos dos años, ver los informativos televisivos y especialmente los programas de debate político, para darnos cuenta de que la problemática de la seguridad pública y la criminalidad han pasado a ocupar el centro de atención de los argentinos, constituyéndose en uno de los núcleos de demandas ciudadanas y de los ejes de la agenda pública.

Esta “sensación” de inseguridad no sólo es producto de acciones mediáticas en busca de supuestos *ratings* sino que las estadísticas del Ministerio de Justicia y Derechos Humanos, como diversas investigaciones sociales, corroboran el grado de veracidad de la problemática.

También, como contracara de la moneda, vemos que la agenda económico-social nos marca que el desem-

* Universidad Nacional de Quilmes. El autor quiere agradecer los continuos debates sostenidos a lo largo de este año con Fátima Sleiman, José Manuel Ugarte, Mariano Ciafardini, Gustavo Palmieri, Juan Manuel Velazco y Marcelo Sain.

** Profesor e Investigador del Departamento de Ciencias Sociales de la Universidad Nacional de Quilmes.

pleo, la precarización del trabajo y la exclusión social constituyen la matriz de relaciones sociales sobre la que emerge estigmatizada la violencia y la inseguridad.

Por otro lado, los sistemas policiales han caído en un colapso tanto institucional como operativo, parte a causa de una organización militarizada, mal formada¹ y caduca; y, principalmente, por la falta de decisión política por parte del gobierno nacional y sus equivalentes provinciales.

La gran autonomía que han tenido las cúpulas policiales desde el comienzo del proceso democrático, a cambio de brindar cánones mínimos de seguridad, demuestra claramente la complicidad de la clase política en una situación que devino en tragedia y que requiere de la adopción e implementación de políticas de seguridad pública integrales y complementarias con otras de índole social y educativas (Conti; 1999).

La gravedad del tema impide en parte poder hacernos de un estado de la cuestión que nos brinde un conocimiento profundo de la multicausalidad de factores que intervienen en esta compleja trama de relaciones. Se entrecruzan la necesidad de implementar acciones a corto plazo con una punzante demanda social, en parte justificada, en parte agitada desde los propios medios de comunicación. Este “círculo vicioso” incrementa aun más la fragmentación social, la anomia defensiva (Zermeño; 1989) y la percepción del *otro* como un enemigo al cual hay que eliminar del espacio social compartido.

¹ Esto no quiere decir que los cuerpos policiales no tengan formación, sino que la misma obedece a cánones desactualizados, a una concepción de la seguridad como “orden” y a una cosmovisión más represiva que preventiva y comunitaria. A esto hay que agregarle la visión estatamental proveniente de la diferenciación entre oficiales y suboficiales, tendiente a fomentar una capacitación importante sólo de los primeros y a la creación de cuerpos de elite –en si necesarios– que no logran una articulación operativa con el agente de seguridad común.

En estas pocas páginas intentaremos esbozar la problemática de la inseguridad y su relación con otras cuestiones sociales tomando como parámetros de comparación las transformaciones acaecidas en los últimos años en las principales ciudades de los EE.UU. y en la Ciudad de Buenos Aires.

Como ya hemos señalado, nuestra concepción de la seguridad pública enmarca a ésta dentro de la dinámica misma de la sociedad, en la cual su estructura y reproducción constante es llevada a cabo por agentes sociales que le otorgan sentidos a sus actos, creando y recreando a estas propias estructuras (Giddens; 1995a; 1995b).

La criminalidad y el delito intentan ser abordados desde una perspectiva multicausal, no determinista y crítica (Baratta; 1996 y Garland; 1999); alejándonos de todo intento de correlación espuria y estigmatizante de aquellos sectores sociales que se encuentran en situaciones de pobreza extrema y marginalidad, recordando que todo sistema de penalización obedece a determinados intereses que cristalizan un conjunto de valores, creencias y costumbres (Foucault; 1976). En nuestra visión de la situación argentina, la exclusión y la fragmentación han puesto en cuestionamiento esos propios valores, no sólo en aquellos que se encuentran en los estratos más bajos de nuestro sistema estratificacional sino en todos los ámbitos del mismo.

2- La seguridad pública en la Democracia

La democracia se sustenta en la persona humana como agente social constructor de su medio cultural y poseedor de los valores en los cuales se basan con fuerza los principios de sus instituciones políticas. La democracia se asienta sobre lo que David Held ha

**La
ciudadanía**

denominado *principio de autonomía*, mediante el cual las personas deberían ser libres e iguales para la determinación de las condiciones de su propia vida (Held; 1987). De esta forma el hombre queda constituido como *ciudadano*, portando un doble sentido de esta ciudadanía: por un lado, en los aspectos específicamente políticos, y por otro, como parte de una sociedad civil, en la cual también se le reconocen sus derechos y su capacidad de manifestar su opinión y voluntad (Sain; 1996). Históricamente la formalización en instituciones de la categoría de ciudadano conlleva al reconocimiento explícito de sus deberes y derechos, estatuidos, en la mayoría de los casos, mediante principios constitucionales (aunque pueden existir casos sin constituciones *formales*, pero amparados bajo alguna costumbre muy arraigada - derecho *consuetudinario*-) (Kerz; 2000). Los procesos de universalización del sufragio y las elecciones libres y periódicas crean los ámbitos propicios para la expresión de la ciudadanía con su participación y toma de decisiones mediante las urnas (Bulcourn; 1998).

La democracia deja la vida privada de los hombres a su libre elección, sin que por ello sean afectadas las libres elecciones de los otros o sus derechos. De esta forma la búsqueda de “*uniformidad*” de comportamientos no debe confundirse con la necesidad de valores democráticos comunes ni con el sentido de pertenencia nacional. La constitución de la ciudadanía plantea el complejo trazado entre la ciudadanía entendida como individualidad, en relación a la ciudadanía compleja de las relaciones provenientes de las diferencias de tipo cultural. Una conceptualización más abarcadora de la ciudadanía pretende ir más allá de los límites de la concepción estrictamente liberal, incluyendo una cosmovisión que permita una *ciudadanía multicultural* (Kymlicka y Norman, 1997).

La democracia posee como pilares los valores de

la libertad y la igualdad. Un régimen democrático busca un diseño institucional que guarde la “*lógica de equivalencia*” entre libertad e igualdad. La libertad no se erige como un derecho abstracto, se estructura en base a las posibilidades reales para su ejercicio y en el conocimiento de las diferentes posibilidades de opción por parte de los ciudadanos. La igualdad presupone un “*piso societal*” de condiciones mínimas de subsistencia que permitan el despliegue de las potencialidades humanas. De esta forma, la democracia amplía su márgenes por fuera del régimen político, estableciendo las condiciones sociales históricamente necesarias para un ejercicio pleno y real de la ciudadanía (Bulcourf; 1999).

Democracia

La organización de la Sociedad debe ser lo suficientemente estructurada para permitir una sociedad civil vigorosa, con instituciones y organizaciones que desarrollen al hombre. Los intereses contrapuestos en la sociedad civil, no deben ir contra las decisiones democráticamente tomadas. La representación de intereses debe tener como límite estos parámetros. Según Touraine los intereses de los actores políticos “*deben ser representables*” (Touraine; 1995); es decir tienen que poder ser articulados e integrados al proceso político. Aquí otra vez juega el papel la integración social, en el sentido que una Sociedad hiperfragmentada, con grandes sectores excluidos no sólo de la actividad política sino del sistema social mismo, no posee canales de mediatización y sus agentes pierden la capacidad *reflexiva* de estructurarse, viéndose envueltos en una total indefección, fuera de todo elemento de contención social. Se produce en definitiva una situación de *anomia* generalizada (Zermeño; 1989) y una fuerte fragmentación cultural que atenta contra los valores democráticos básicos.

Representación de intereses

La concepción de la seguridad pública no debe apartarse de los principios básicos antes menciona-

dos para el ejercicio pleno de la democracia. Tomaremos la conceptualización elaborada por Marcelo Sain, la cual expresa:

Seguridad pública

La seguridad pública es la situación política y social en la que las personas tienen efectivamente garantizado el goce pleno de sus derechos a defender y a ser protegidos en su vida, su libertad, su integridad y bienestar personal, su honor, su propiedad, 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 (Sain; 1999^a pp 233).

A esos efectos, los pilares legales e institucionales del sistema de seguridad pública, así como las políticas que al respecto formule e implemente el gobierno, deberán crear y mantener las condiciones adecuadas para resguardar los derechos y libertades ciudadanas, erradicar la violencia y prevenir y conjurar de la comisión de delitos y faltas o situaciones de peligros que entrañen daños contra las personas, ajustándose, en todos los casos, a los límites del estado de derecho y a las garantías constitucionales.

Las organizaciones policiales deben constituirse como instrumentos burocráticos en manos del Estado para poder hacer efectiva la seguridad pública dentro de la democracia. El ejercicio de la función policial debe ver a los marcos legales tanto como un medio y fin y no como un obstáculo. En este sentido es necesario superar las antinomias seguridad pública *vs.* derechos humanos, ya que éstos y su plena vigencia son la razón de ser de las fuerzas policiales. Como señala Marcelo Sain, “*en suma, en un estado democrático de derecho, la policía debe “hacer cumplir la ley” –según la expresión anglosajona- pero debe*

hacerlo con absoluto respeto al ordenamiento jurídico vigente. La especificidad de la labor policial y, en particular, la posibilidad de actuar por medio del uso de la fuerza, puede dar lugar a actuaciones cuyos efectos inmediatos afecten a derechos y libertades fundamentales. Pero dicha afectación nunca puede implicar la supresión de la facultad garantizada por el o los derechos a ser protegidos, sino apenas su restricción temporal y acotada en el ámbito de sus proyecciones, y ello sólo puede producirse legítimamente cuando el ordenamiento legal y reglamentario contempla, permite y regula específicamente las funciones y la actuación de la policía. En definitiva, en un sistema democrático, no es concebible ninguna otra alternativa conceptual o institucional” (Sain; 1999, pp. 238)

Para ello, es preciso abandonar la perniciosa concepción y tendencia a través de la cual se le delegó a las instituciones policiales el manejo exclusivo de los asuntos de la seguridad ciudadana. Ésta no es una cuestión solamente policial sino que configura un ámbito político-institucional cuya organización y funcionamiento son de exclusiva responsabilidad del gobierno civil. La policía debe cumplir un papel fundamental en dicho sistema, en particular, en todo lo relativo a la prevención y conjuración de delitos. Pero la seguridad pública es mucho más que ello, ya que compromete básicamente la acción coordinada entre la ciudadanía y el Estado.

Responsabilidad política

3- Contexto internacional y crisis estatal

La dinámica de los procesos de cambio social de las últimas décadas constituye la matriz dentro de la cual deberían recobrar sentido las orientaciones de las políticas de seguridad pública, lo que ha dado lugar a una gran transformación estructural de la sociedad argentina. Estos procesos no sólo son de

carácter endógeno sino que obedecen en gran medida a grandes transformaciones a nivel internacional, las cuales han tenido traducciones diferentes tanto a nivel regional como estatal.

A grandes rasgos estos cambios han rearticulado la relación entre economía y política, o sea, entre mercado y Estado. La rapidez, tamaño de expansión, y envergadura de las transformaciones condensaron su denominación alrededor de la conocida *globalización*, proceso que intenta dar cuenta de estos fenómenos a escala planetaria (Ianni; 1995; 1999).

Ejes del cambio mundial

Los aspectos generales de los cambios mencionados pueden sintetizarse en los siguientes ejes.

1) Los actuales procesos de transformación estatal no pueden ser entendidos por fuera de los fuertes cambios en la dinámica entre el Estado y la Sociedad (tanto desde un plano político como analítico). Esto significa que el proceso se enmarca en la crisis de la matriz relacional estado-céntrica con el predominio de un Estado asistencialista (Isuani y Lo Vuolo; 1991). La crisis del modelo mencionado y el agotamiento del modelo estatal caracterizado principalmente por una fuerte crisis fiscal, una estructura burocratizada, ineficiente, rígida, y la incapacidad de implementar políticas activas contra la crisis (Cavarozzi; 1996).

2) En la década del '80 se desarrolla un proceso de democratización en América Latina (Huntington; 1995), acompañado de la instauración de democracias liberales de corte procedimental. Dentro de este marco se desarrollan los sub-procesos de transición y consolidación democrática.

3) Dentro de estos procesos sociales es fundamental remarcar a la globalización y a la exclusión

social (Villareal; 1997, 1998) como dos caras de una misma moneda. Por un lado, un mundo más interdependiente y altamente conectado con predominio de la “sociedad del conocimiento y la tecnología” (Rifkin; 1998); y por el otro una alta fragmentación social (Bustelo y Minujin; 1997) que tiende a una ruptura del lazo social no sólo en términos de inclusión en el proceso económico sino también en términos culturales (Giddens; 1997).

4) Las condiciones sociales y culturales existentes en América latina hacen cuestionar los procesos de democratización (Abal Medina; 1996) y a establecer sub-tipos de las mismas bajo parámetros de institucionalidad diferentes (O’Donnell; 1996). Se acuña el concepto de “democracia delegativa” para designar un tipo especial de democracia con un liderazgo claro del Poder Ejecutivo, y un alto nivel decisionista y poco apego a la tradición republicana (O’Donnell; 1992; 1993).

5) El proceso globalizador mencionado ha transformado la dinámica interna de las sociedades, las comunicaciones y el mundo virtual, y abre nuevos campos de interacción con una clara dislocación entre espacio y tiempo (Giddens; 1995; 2000). Estas nuevas modalidades de interacción han dado paso a lo que muchos autores han denominado la “sociedad de riesgo”, remarcando las consecuencias no deseadas para generaciones futuras de gran parte de las políticas que se implementan hoy en día (Beck; 1996; 1997).

6) Dentro de un mundo más globalizado e interdependiente el rol de los Estado-nación está subordinado a la capacidad de insertarse en forma competitiva en el mercado internacional con altos márgenes de competitividad (López; 1998). Esto ha

trastocado el denominado desarrollo endógeno y centrado en el mercado interno para centrar la economía en el comercio internacional (Lash y Urry; 1998).

7) El propio proceso de globalización ha trastocado la idea de política y de Estado-nación como eje de la misma. La propia concepción de democracia (Tou-raine; 1995) reclama una nueva “ciudadanía del mundo” basada en el principio de autonomía personal (Held; 1992; 1996)

8) La política internacional contemporánea y las recomendaciones de los organismos internacionales (garantes de la aplicación de modelos económicos de corte neoliberal) han tendido a la recomendación de procesos de descentralización como paliativos a la crisis en pos de poder ofrecer la implementación de políticas a nivel local más eficientes y a menor costo.

9) Esta situación de grandes cambios estructurales someten a las unidades estatales a una continua crisis en la cual deberán redefinirse tanto el rol estatal como los espacios de lo público y lo privado. Las políticas neoliberales implementadas en los últimos años han tendido a una verdadera expropiación del espacio público y a una privatización de la vida; situaciones que se acompañan de la ya mencionada exclusión y fragmentación social y cultural (Portantiero; 2000).

4- Criminalidad y violencia en las grandes ciudades de los EE.UU. durante la década del noventa.

Aspectos generales

La mayor parte de las 77 ciudades norteamericanas

de más de 200 mil habitantes (aprox. el 20% de la población de los EE.UU.) han disminuido notablemente los índices delictivos durante la década del noventa, revirtiendo la tendencia de la década anterior. Como podemos observar en el siguiente cuadro (Cuadro 1):

Cuadro 1

Homicidios dolosos por 100 mil habitantes
en 8 ciudades de los EE.UU.

| 1985-1996 | | | | | | | | | |
|-----------|--------|---------|--------|---------|-------------|-------|------------|---------------|---------|
| ANO | Boston | Chicago | Dallas | Detroit | Los Angeles | Miami | Nueva York | Washington DC | EE.UU . |
| 1985 | 15,2 | 22,2 | 30,2 | 58,2 | 24,4 | 33,9 | 19,3 | 23,5 | 7,9 |
| 1986 | 18,3 | 24,8 | 34,1 | 59,1 | 25,6 | 37,3 | 22,0 | 31,0 | 8,6 |
| 1987 | 13,2 | 22,8 | 32,0 | 62,8 | 24,3 | 33,2 | 23,0 | 36,2 | 8,3 |
| 1988 | 16,0 | 22,0 | 36,0 | 57,9 | 21,6 | 31,0 | 25,8 | 59,5 | 8,4 |
| 1989 | 17,1 | 24,8 | 35,2 | 60,0 | 25,5 | 34,6 | 25,8 | 71,9 | 8,7 |
| 1990 | 24,9 | 30,6 | 44,4 | 56,6 | 28,2 | 36,0 | 30,7 | 77,8 | 9,4 |
| 1991 | 19,7 | 32,9 | 48,6 | 59,3 | 28,9 | 36,4 | 29,3 | 80,6 | 9,8 |
| 1992 | 12,7 | 33,1 | 37,0 | 57,0 | 30,3 | 34,2 | 27,1 | 75,2 | 9,3 |
| 1993 | 17,7 | 30,3 | 30,4 | 56,8 | 30,5 | 34,1 | 26,5 | 78,5 | 9,5 |
| 1994 | 15,3 | 33,1 | 27,8 | 52,9 | 23,8 | 30,5 | 21,3 | 70,0 | 9,0 |
| 1995 | 17,4 | 30,0 | 26,5 | 47,6 | 24,5 | 29,0 | 16,1 | 65,2 | 8,2 |
| 1996 | 10,7 | 28,6 | 20,5 | 42,7 | 20,3 | 32,2 | 13,4 | 73,1 | 7,4 |

Fuente: FBI Uniform Crime Reports

Esta disminución obedece a varios factores interconectados, gran parte de ellos de base social. Diferentes investigaciones han arrojado que los mismos son:

- 1) Aumento del empleo.
- 2) Estabilización del mercado de drogas, lo que implica una reducción del conflicto entre grupos rivales.
- 3) Mejora en el Servicio Médico de Emergencias,

reduciendo el número de muertes por causas violentas.

4) Fuerte movilización y concientización social en torno a la violencia doméstica. Esto ha hecho descender el número de víctimas femeninas y de niños por homicidios, reduciendo el número de víctimas causadas por parientes.

5) Aplicación de nuevas tecnologías en los procesos de inteligencia e investigación del delito.

6) Fuertes vínculos locales entre la comunidad barrial y la policía aplicando el "Policiamiento Comunitario"; principalmente atendiendo problemas de violencia familiar, seguridad en los espacios públicos, etc. Hay que remarcar que este concepto de "Policiamiento Comunitario" no fue adoptado por la ciudad de Nueva York, la cual basó sus políticas de seguridad en las denominadas políticas de "mano dura" de corte neoconservador.

7) Una mayor articulación entre las autoridades locales, estatales y federales.

8) Nuevos programas del gobierno federal que han transferido recursos a los Departamentos de Policía condicionados al desenvolvimiento de acciones conjuntas.

A pesar de estas tendencias, las propias autoridades de los EE.UU y los investigadores en la materia advierten que todavía no ha pasado el suficiente tiempo a vislumbrar los efectos de estas políticas, sus aciertos y desventajas. Entre las limitaciones señaladas figura el tratamiento sólo de los datos provenientes del "Uniform Crime Reports". A pesar de las tendencias señaladas ha aumentado los índices de homicidios entre los hombres negros de 18 a 24 años.

El caso de la ciudad de Nueva York

El cambio suscitado en la ciudad de Nueva York obe-

dece principalmente a las tendencias globales experimentadas en todos los EE.UU. Sin embargo es cierto que la reducción del delito ha sido superior en esta ciudad que en la media del país.

Las principales razones obedecen a un conjunto de políticas de seguridad conjugadas con un número considerable de políticas sociales y educativas, junto a una mejora considerable de las condiciones de vida, principalmente debido al aumento del empleo; todas estas condiciones existentes en todos los EE.UU y no provenientes de acciones diferenciadas del gobierno de Rudolph Giuliani a excepción de las acciones estrictamente policiales de “mano dura”.

Esta política de seguridad ha sido denominada “*política de cambio integral*” o “*política de vidrios rotos*” y no “tolerancia cero” como se ha exportado al concepto. Este último concepto es aplicado paradójicamente al propio cuerpo policial para la drástica reducción de la corrupción interna y al no cumplimiento de los procesos policiales de acuerdo al sistema legal.

El modelo neoyorquino sin embargo ha suscitado grandes críticas debido a la fuerte estigmatización que ha ejercido sobre los sectores más vulnerables socialmente y por estar nutrido de teorías criminológicas de corte “naturista” y que llevan hacia una fuerte fragmentación cultural entre los habitantes de la ciudad. Como nos señala Loic Wacquant: “*Esta teoría, nunca confirmada empíricamente, sirve de coartada criminológica para la reorganización de la actividad policial impulsada por William Bratton, responsable de la seguridad del subterráneo de Nueva York ascendido a jefe de la policía municipal. El objetivo de esta reorganización es calmar el temor de las clases medias y altas –las que votan- mediante el hostigamiento permanente a los pobres en los espacios públicos (calles, plazas, estaciones, ómnibus y subterráneos, etcétera). Para ello se emplean tres*

**Modelo de
“mano
dura”**

medios: la multiplicación de los efectivos y el equipamiento de las brigadas, la reasignación de las responsabilidades operativas a los comisarios de barrio con la obligación de obtener resultados en términos cuantitativos y un relevamiento informatizado (con un archivo central señalético y cartográfico que puede consultarse en las microcomputadoras instaladas en los patrulleros) que permite el redespliegue constante y la intervención casi instantánea de las fuerzas del orden y redundante en una aplicación inflexible de la ley contra infracciones menores como la ebriedad, el ruido, la mendicidad, los atentados a las costumbres, las meras amenazas y otros comportamientos antisociales vinculados a las personas sin techo, según la terminología de Kellig” (Wacquant; 2000, pp. 29).

El modelo implementado por la dupla Rudolph Giuliani - William Bratton², y con sus fundamentos en los principios de la criminología neoconservadora elaborada en centros de estudio e investigación como el Manhattan Institute y la Heritage Foundation representan una clara combinación de nuevas tecnologías y técnicas de policiamiento (ni buenas ni malas en si mismas) con una fuerte concepción de la criminalidad como fenómeno individual producto de la no adaptación de las personas a los valores del mercado, fundamentada en una suerte de correlación entre el nivel de inteligencia y la tendencia futura al éxito social. En varios estudios realizados por las instituciones mencionadas y otras afines se llega a la conclusión de que el coeficiente intelectual de los negros y marginados tiende a ser en promedio menor que el de grupos sociales de clases más acomodadas;

² Hay que destacar que durante el paso de William Bratton por la policía de Boston, éste implementó un modelo policial de tipo “comunitario” totalmente diferente al que posteriormente se adoptara para Nueva York.

esto explica cierta tendencia futura de los grupos a la no integración y a caer en la marginalidad, y de ésta a la criminalidad. De esta forma se invierte la ecuación pobreza-delito, llegando a conclusiones del tipo de que los pobres y delincuentes se encuentran en esa situación debido a que son “naturalmente inferiores” al resto de la población (Wacquant; 2000).

Otra de las grandes críticas que ha suscitado el modelo de Nueva York consiste en el enorme aumento de la población carcelaria y por ende de toda la industria (paradójicamente privada) de la prisión. En los Estados Unidos se encontraban en 1997 1.785.079 presos con un índice de 648 presos por cada 100.000 habitantes. Este índice es abismalmente superior al de otras naciones europeas como Alemania (90); Francia (90), Holanda (87), Dinamarca (62) y, Suecia (59). Entre los distintos modelos de seguridad pública aplicados en las ciudades norteamericanas mencionadas se observa que aquellas que han aplicado modelos de “policía comunitaria” como San Diego o Boston poseen un número promedio considerablemente menor que las políticas de “mano dura” seguidas en Nueva York.

Como hemos mencionado, la penalización se ha transformado en un verdadero negocio en los Estados Unidos; en el año 1983 no existía ninguna cárcel privada, en 1998 nos encontramos con un total de 132.572 plazas disponibles en prisiones de este tipo.

El modelo opera con cuatro principios básicos:

- 1) Inteligencia.
- 2) Tácticas flexibles y adaptables a la dinámica del cambio criminal.
- 3) Rápida relación entre los requerimientos del personal y la disposición de recursos.

4) Evaluación continua de resultados.

Las principales estrategias globales de acción son:

- 1) Desarme de las calles.
- 2) Frenar la violencia en las escuelas y en las calles.
- 3) Reprimir a los traficantes de drogas.
- 4) Quebrar el ciclo de la violencia doméstica.
- 5) Recuperar los espacios físicos degradados.
- 6) Combatir fuertemente el robo en autobuses.
- 7) Combatir la corrupción y la brutalidad policial.
- 8) Perseguir a los fugitivos de la Justicia.
- 9) Inculcar en la policía valores de cortesía, profesionalismo y respeto.

Estos principios “operativos” no deben ser analizados por fuera de la concepción criminológica que los rige; pero deben ser considerados instrumentalmente en el rediseño de políticas de seguridad pública.

En el siguiente cuadro (Cuadro 2) podemos observar la disminución de algunos crímenes específicos en la ciudad de Nueva York:

Cuadro 2

Ciudad de Nueva York
Crímenes violentos cada 100 mil habitantes
1992-1996

| ANO | Homicidio doloso | Agresión grave | Robo | Estupro |
|------|------------------|----------------|--------|---------|
| 1992 | 27,1 | 861,7 | 1237,9 | 38,2 |
| 1993 | 26,5 | 854,5 | 1170,6 | 24,7 |
| 1994 | 21,3 | 814,5 | 989,5 | 36,4 |
| 1995 | 16,1 | 702,5 | 809,5 | 31,8 |
| 1996 | 13,4 | 622,9 | 677,0 | 31,8 |

Fuente: Nueva York State Division of Criminal Justice Services (1997) con base de datos del FBI Uniform Crime Reports.

El estudio comparado de las estrategias en política de Seguridad Pública seguida en otras ciudades y estados es muy importante para el diseño e implementación de una política integral de Seguridad Pública. Sin embargo no se pueden traspolar “paquetes” de medidas sin contemplar las condiciones sociales y culturales específicas de una población. Determinadas medidas pueden obedecer a coyunturas específicas y el aplicarlas en otras situaciones pueden causar el efecto contrario al deseado.

La disminución global de la criminalidad en los EE.UU. ha obedecido principalmente a las mejoras a nivel económico y social y no a la aplicación de políticas de seguridad pública de tipo “mano dura” o “represivas”. Prueba de ello es que la disminución se ve reflejada en todas las ciudades mencionadas, más allá de haber aplicado políticas de seguridad y técnicas de policiamiento totalmente diferentes.

En cuanto al caso concreto de la ciudad de Nueva York es innegable que han disminuido los delitos considerados “violentos”, pero aquí habría que preguntarse si se debe a los factores comunes a toda la sociedad norteamericana mencionados, o a la política de seguridad neoconservadora de “mano dura”. Lo que si es cierto es que esa política se ha inspirado en concepciones criminológicas que tienden a estigmatizar y a degradar a los sectores marginales, excluidos y culturalmente “diferentes”.

5. La criminalidad en la ciudad de Buenos Aires

La problemática de la seguridad está íntimamente vinculada a las condiciones sociales existentes en nuestro país y, específicamente en nuestra ciudad y en el conurbano bonaerense que la circunda. Estas condiciones dan cuenta del desarrollo de un

**Situación
socio-
económica**

profundo proceso de desintegración social signado por el creciente deterioro de las condiciones de vida de los sectores medios y bajos, la desagregación de los grupos familiares y vecinales básicos, la ruptura de los lazos de solidaridad comunitaria tradicional y la conformación de vastos sectores sumergidos en una situación de vulnerabilidad y marginación social.

En su informe de marzo de 1999, el Banco Mundial indicó que el 36,1 % de los argentinos, es decir, 13.357 000 personas, se encuentran por debajo de la línea de pobreza, y el 8,6 % del total de la población, esto es, 3.200.000 personas, se encuentran directamente en situación de indigencia. Según el INDEC, en mayo de 1999, el índice de desocupación para el total del país fue de alrededor del 14,5 %, cifra que engloba a casi 2 millones de personas sin trabajo.

En lo que se refiere a la distribución del ingreso, el citado informe del Banco Mundial señala que el quinto más rico de la población de nuestro país gana hoy 13,5 veces más que el quinto más pobre, mientras que al comienzo de la década del noventa ganaba 10,8 veces más. Esto significa que, pese al crecimiento económico observado durante todo ese período, la distribución del ingreso entre los argentinos se ha hecho aún más desigual. La contracara de este proceso ha supuesto un significativo aumento de la concentración económica entre los estratos más altos de la sociedad. El 10% más rico de la población argentina recibe el 35,8 % del ingreso nacional.

Si bien es cierto que la estructura social de la Ciudad de Buenos Aires difiere de la del resto del país, dicha estructura es también escenario de grandes bolsones de desigualdad, particularmente si se considera junto a los sectores sociales ubica-

dos en el conurbano bonaerense. En efecto, según el INDEC, en la Ciudad de Buenos Aires y el conurbano bonaerense habitan 12.000.000 de personas, de las cuales casi 3.000.000 tienen sus necesidades básicas insatisfechas –pobres- y 812.943 son indigentes. Por su parte, entre 1991 y 1998, la población de las villas miseria de la Ciudad de Buenos Aires creció un 65 %. En 1991, solamente el 1,7 de cada diez habitantes porteños vivía en una villa, mientras que en 1998 dicha proporción se elevó a 2,8 y, proyectando su tendencia a la actualidad, la misma es de 3,3.

Habitualmente se tiende a vincular en forma directa el crecimiento delictivo registrado y vivido por la población de nuestro país y de nuestra ciudad con el proceso de desagregación social descripto. No obstante, tal vínculo debe ser observado con mayor atención dado que no toda forma de criminalidad está directamente relacionada con las condiciones de desagregación referidas. En cualquier contexto social, existen diferentes tipos de crímenes, cada uno de los cuales poseen modalidades, manifestaciones y efectos diversos y específicos, y responden a factores causales y a condiciones situacionales también diversas y puntuales.

Durante los últimos años hubo un notable aumento de la criminalidad en nuestra sociedad, particularmente de los robos y hurtos con violencia o de la criminalidad cometida por marginales, cuyas modalidades típicas suponen el accionar tanto de ladrones ocasionales y no organizados como de grupos de asaltantes organizados y que actúan regularmente sobre residencias, vehículos y empresas.

En los siguientes cuadros podemos observar el reporte de hechos delictuosos en el último año tanto a nivel nacional como en el caso concreto de la Ciudad de Buenos Aires:

Cuadro 3

Reporte de hechos delictuosos Total país - Año 1999

| Delito | Cantidad |
|---|------------------|
| Delitos contra las personas | |
| Homicidios culposos en hechos de tránsito | 3.668 |
| Lesiones culposas en hechos de tránsito | 50.681 |
| Homicidios culposos por otros hechos | 778 |
| Lesiones culposas por otros hechos | 9.617 |
| Homicidios dolosos | 2.668 |
| Homicidios dolosos en grado de tentativa | 783 |
| Otros delitos contra las personas (incluye lesiones dolosas) | 117.531 |
| Total de delitos contra las personas | 185.726 |
| Delitos contra la honestidad y el honor | |
| Violación | 2.888 |
| Otros delitos contra la honestidad | 5.400 |
| Delitos contra el honor | 367 |
| Total de delitos contra la honestidad y el honor | 8.655 |
| Delitos contra la propiedad | |
| Robo | 327.937 |
| Tentativa de robo | 12.641 |
| Hurto | 291.121 |
| Tentativa de hurto | 7.033 |
| Otros delitos contra la propiedad | 84.999 |
| Total de delitos contra la propiedad | 723.731 |
| Delitos contra el estado y la comunidad | |
| Contra la seguridad pública | 4.864 |
| Contra el orden público | 1.565 |
| Contra la seguridad de la Nación | 25 |
| Contra los poderes públicos y el orden constitucional | 62 |
| Contra la administración pública | 8.446 |
| Contra la fe pública | 5.186 |
| Total de delitos contra el estado y la comunidad | 20.148 |
| Delitos contra la libertad | 96.359 |
| Delitos contra el estado civil | 319 |
| Estupefacientes (Ley 23.737) | 14.720 |
| Otros delitos previstos en leyes especiales | 12.583 |
| Total de hechos delictuosos | 1.062.241 |
| Figuras contravencionales | 120.197 |

Fuente: Sistema de Información Criminal (SNIC).
Dirección Nacional de Política Criminal. 2000.

Cuadro 4

Reporte de hechos delictuosos
Ciudad de Buenos Aires - Año 1999

| Delito | Cantidad |
|---|----------------|
| Delitos contra las personas | |
| Homicidios culposos en hechos de tránsito | 83 |
| Lesiones culposas en hechos de tránsito | 4.287 |
| Homicidios culposos por otros hechos | 233 |
| Lesiones culposas por otros hechos | 4.430 |
| Homicidios dolosos | 164 |
| Homicidios dolosos en grado de tentativa | 42 |
| Otros delitos contra las personas (incluye lesiones dolosas) | 14.028 |
| Total de delitos contra las personas | 23.267 |
| Delitos contra la honestidad y el honor | |
| Violación | 244 |
| Otros delitos contra la honestidad | 429 |
| Delitos contra el honor | 0 |
| Total de delitos contra la honestidad y el honor | 673 |
| Delitos contra la propiedad | |
| Robo | 65.168 |
| Tentativa de robo | 2.758 |
| Hurto | 60.409 |
| Tentativa de hurto | 719 |
| Otros delitos contra la propiedad | 7.638 |
| Total de delitos contra la propiedad | 136.692 |
| Delitos contra el estado y la comunidad | |
| Contra la seguridad pública | 446 |
| Contra el orden público | 407 |
| Contra la seguridad de la Nación | 3 |
| Contra los poderes públicos y el orden constitucional | 6 |
| Contra la administración pública | 1.885 |
| Contra la fe pública | 999 |
| Total de delitos contra el estado y la comunidad | 3.746 |
| Delitos contra la libertad | 14.188 |
| Delitos contra el estado civil | 1 |
| Estupefacientes (Ley 23.737) | 7.473 |
| Otros delitos previstos en leyes especiales | 5.715 |
| Total de hechos delictuosos | 191.755 |
| Figuras contravencionales | 0 |

Fuente: SNIC. Dir. Nac. de Política Criminal. 2000.

Cuadro 5

Reporte de hechos delictuosos
Ciudad de Buenos Aires - Primer trimestre Año 2000

| Delito | Cantidad |
|--|----------|
| Delitos contra las personas | 45 |
| Homicidios dolosos | 17 |
| Homicidios dolosos en grado de tentativa | 34 |
| Homicidios culposos en hechos de tránsito | 22 |
| Homicidios culposos por otros hechos | 3.722 |
| Lesiones dolosas | 1.764 |
| Lesiones culposas en hechos de tránsito | 264 |
| Lesiones culposas por otros hechos | 477 |
| Otros delitos contra las personas | |
| Total de delitos contra las personas | 6.345 |
| Delitos contra la honestidad y el honor | |
| Delitos contra el honor | 0 |
| Violaciones | 68 |
| Otros delitos contra la honestidad | 94 |
| Total de delitos contra la honestidad y el honor | 162 |
| Delitos contra la libertad | |
| Amenazas | 2.842 |
| Otros delitos contra la libertad | 839 |
| Total de delitos contra la libertad | 3.681 |
| Delitos contra la propiedad | |
| Robos y tentativas de robo - excluye los que tienen resultado de lesión y/o muerte | 16.603 |
| Robos agravados y tentativas de robo con resultado de lesión y/o muerte | 16 |
| Hurtos y tentativa de hurto | 14.481 |
| Otros delitos contra la propiedad | 1.895 |
| Total de delitos contra la propiedad | 32.995 |
| Delitos contra el estado y la comunidad | |
| Contra la seguridad pública | 105 |
| Contra el orden público | 47 |
| Contra la seguridad de la Nación | 1 |
| Contra los poderes públicos y el orden constitucional | 5 |
| Contra la administración pública | 515 |
| Contra la fe pública | 253 |
| Total de delitos contra el estado y la comunidad | 926 |
| Delitos contra el estado civil | 0 |
| Estupefacientes (Ley 23.737) | 1.796 |
| Otros delitos previstos en leyes especiales | 1.289 |
| Total de hechos delictuosos | 47.194 |
| Figuras contravencionales | 0 |

Fuente: SNIC. Dir. Nac. de Política Criminal. 2000.

Según datos brindados por la Dirección Nacional de Política Criminal, en la Ciudad de Buenos Aires, durante el primer semestre de 1996, fueron 40.938 los delitos contra la propiedad denunciados ante la institución policial. En el primer semestre de 1997, esa cifra se elevó a 50.642; en el primer semestre de 1998, a 56.729; y en el primer semestre de 1999, a 66.836. Es decir, entre 1996 y 1999, la tasa de los delitos contra la propiedad denunciados creció un 63 %. A diferencia de esta tendencia, durante el primer semestre de 1996, los delitos contra las personas denunciados fueron 12.181. En el primer semestre de 1997, dicha cifra disminuyó a 11.318; y, en el primer semestre de 1998, a 10.063. Pero en el primer semestre de 1999, el número de delitos contra la persona denunciados creció a 11.382, pero manteniéndose a niveles inferiores a los del primer semestre de 1996. Lo mismo sucedió con respecto a las denuncias de homicidios dolosos: En el primer semestre de 1996, éstas totalizaron 88 casos; en el primer semestre de 1997, fueron 78 casos; en el primer semestre de 1998, descendieron a 44; y, en el primer semestre de 1999, volvieron a ascender a 77 casos, alcanzando los mismos niveles que en el primer semestre de 1997, pero manteniéndose por debajo de la cantidad denunciada durante el primer semestre de 1996. Actualmente, según fuente policial, en la Ciudad de Buenos Aires, se produce un delito contra la propiedad por cada 262 habitantes y cada 22 minutos.

**El delito
en Bs. As.**

En el siguiente cuadro podemos observar algunos de los datos principales en materia de evolución del delito:

Cuadro 6

Evolución de los hechos delictuosos
(en miles de hechos) y tasa de delincuencia
(por mil habitantes) Años 1980-1985-1990/1998,
Ciudad de Buenos Aires.

| Año | Hechos delictuosos (en miles) | Tasa de delincuencia |
|------------|--------------------------------------|-----------------------------|
| 1980 | 24,5 | 8,4 |
| 1985 | 58,5 | 19,9 |
| 1990 | 61,2 | 20,5 |
| 1991 | 42,8 | 14,5 |
| 1992 | 31,0 | 10,3 |
| 1993 | 38,3 | 12,7 |
| 1994 | 64,1 | 21,2 |
| 1995 | 120,4 | 39,8 |
| 1996 | 126,9 | 41,9 |
| 1997 | 144,1 | 47,4 |
| 1998 | 172,0 | 56,6 |

Fuente *Situación demográfica de la Capital Federal*. 1999.
INDEC

Por su parte, los datos ofrecidos por la Dirección Nacional de Política Criminal y obtenidos de las encuestas de victimización llevadas a cabo en la Ciudad de Buenos Aires, indican que, durante los últimos tres años, los delitos contra la propiedad han aumentado en más del 10 %. En 1995, sólo el 23,6 % de los entrevistados declaraba haber sido víctima de un delito contra la propiedad. En 1997, este porcentaje subió a 37,3%; y en 1998, descendió al 33,6

%. En lo que se refiere a determinados tipos específicos de delitos contra la propiedad, los hurtos personales significaron el 8,7 % en 1995, el 12,9 %, en 1997; y el 11,8 %, en 1998. Los robos de objetos en vehículos significaron el 6,9 % en 1995; el 14,3 %, en 1997; y el 9,2 %, en 1998. Los robos con violencia significaron el 4,2 %, en 1995; el 8,6 %, en 1997; y el 8,2 %, en 1998. Ello permite observar una tendencia al aumento en el periodo 1995-1997 y un leve descenso entre este último año y 1998. Tal tendencia, por su parte, se reitera en el robo de vehículos, en el robo de motocicletas y bicicletas y en el hurto o robo en vivienda. Actualmente, 1 de cada 3 porteños es víctima de un delito contra la propiedad durante el año. La tasa de delitos en la Ciudad de Buenos Aires ha aumentado desde 1996. Ese año, la tasa fue de 1.679 delitos por cada 10.000 habitantes, para pasar, en 1997, a 2.991 delitos por cada 10.000 habitantes.

En los siguientes cuadros podemos observar la tasa de delincuencia según el tipo de delito, como el promedio diario de hechos delictuosos y su estructura porcentual. Esto nos permite visualizar la modalidad de cambio tanto en el tipo de delito como en la frecuencia de los mismos (Cuadros 7, 8 y, 9).

Cuadro 7

Tasa de delincuencia (por diez mil habitantes) por año según tipo de delito. Años 1980-1985-1990/1998.

| TIPO DE DELITO | 1980 | 1985 | 1990 | 1991 | 1992 | 1993 | 1994 | 1995 | 1996 | 1997 | 1998 |
|---|------|-------|-------|-------|-------|-------|-------|-------|-------|-------|-------|
| TOTAL | 83,9 | 198,9 | 204,6 | 142,2 | 102,7 | 126,7 | 211,9 | 397,6 | 418,5 | 474,4 | 565,9 |
| Contra las personas (culposos) | 12,1 | 12,8 | 12,1 | 13,9 | 13,8 | 11,5 | 12,6 | 26,9 | 32,0 | 28,5 | 27,3 |
| Contra las personas (dolosos) | 5,5 | 8,5 | 8,3 | 6,4 | 4,3 | 5,8 | 13,2 | 29,0 | 47,8 | 45,5 | 42,0 |
| Homicidios (dolosos) | 0,2 | 0,2 | 0,2 | 0,1 | 0,2 | - | 0,3 | 0,5 | 0,6 | 0,5 | 0,5 |
| Contra el honor | - | - | - | - | - | - | - | - | - | - | - |
| Contra la honestidad | 0,8 | 0,7 | 0,3 | 0,2 | 0,1 | 0,2 | 0,4 | 1,9 | 2,0 | 1,8 | 2,2 |
| Contra el estado civil | - | - | 0,1 | - | - | - | - | - | - | - | - |
| Contra la libertad | 1,2 | 3,1 | 3,4 | 3,1 | 2,1 | 3,0 | 7,5 | 26,3 | 31,3 | 33,9 | 44,0 |
| Contra la propiedad | 54,5 | 169,3 | 169,2 | 106,4 | 70,2 | 88,8 | 162,1 | 275,5 | 270,0 | 333,5 | 405,9 |
| Contra la seguridad común | 0,7 | 0,9 | 0,5 | 0,3 | 0,2 | 0,2 | 0,3 | 1,5 | 1,1 | 0,9 | 0,9 |
| Contra la tranquilidad pública | 0,3 | 0,6 | 0,2 | 0,1 | 0,1 | 0,1 | 0,4 | 1,1 | 2,1 | 1,1 | 1,0 |
| Contra la seguridad de la Nación | - | - | - | - | - | - | - | - | - | - | - |
| Contra los poderes públicos y el orden constitucional | - | - | - | - | - | - | - | - | - | - | - |
| Contra la administración pública | 0,9 | 0,3 | 0,4 | 0,2 | 0,1 | 0,2 | 0,7 | 3,2 | 4,0 | 4,1 | 5,5 |
| Contra la fe pública | 0,8 | 0,6 | 0,2 | 0,1 | - | 0,1 | 0,6 | 1,9 | 1,5 | 1,6 | 2,3 |
| Juegos prohibidos | 6,1 | 0,1 | 0,4 | 0,6 | 0,2 | 0,4 | 0,5 | 4,2 | 4,7 | 4,7 | 3,2 |
| Leyes especiales o decretos leyes | 0,7 | 0,6 | 2,9 | 3,5 | 3,3 | 33,3 | 5,0 | 12,5 | 9,8 | 7,4 | 14,9 |
| Ley 20771 (23737) | - | 1,3 | 6,4 | 7,4 | 8,0 | 13,0 | 8,3 | 12,9 | 11,8 | 10,6 | 16,1 |

Fuente: Dirección General de Estadística y Censos (G.C.B.A.) sobre base de datos del Registro Nacional de Reincidencia y Estadística Criminal (Ministerio de Justicia de la Nación). Para cálculo poblacional se utilizó como fuente *Situación demográfica de la Capital Federal Serie 10 INDEC, 1999.*

La Ley 20771 (23737) se registra a partir del año 1982.

Cuadro 8

Promedio Diario de los hechos delictuosos por año según tipo de delito. Años 1980-1985-1990/1998.

| TIPO DE DELITO | 1980 | 1985 | 1990 | 1991 | 1992 | 1993 | 1994 | 1995 | 1996 | 1997 | 1998 |
|---|------|-------|-------|-------|------|-------|-------|-------|-------|-------|-------|
| TOTAL | 67,0 | 100,4 | 167,7 | 117,2 | 84,7 | 104,9 | 175,6 | 329,2 | 346,2 | 394,7 | 471,4 |
| Casos de homicidios (culpables) | 9,7 | 10,3 | 9,9 | 11,4 | 11,4 | 9,6 | 10,4 | 22,3 | 26,5 | 23,7 | 22,7 |
| Casos de homicidios (dolosos) | 4,4 | 6,2 | 6,2 | 5,3 | 3,5 | 4,2 | 11,0 | 24,1 | 39,6 | 37,9 | 35,0 |
| Homicidios (dolosos) | 0,2 | 0,1 | 0,1 | 0,1 | 0,2 | - | 0,2 | 0,4 | 0,5 | 0,4 | 0,4 |
| Casos de robo | - | - | - | - | - | - | - | - | - | - | - |
| Casos de robo con violencia | 0,6 | 0,5 | 0,3 | 0,2 | 0,1 | 0,1 | 0,3 | 1,5 | 1,7 | 1,5 | 1,9 |
| Casos de robo sin violencia | - | - | 0,1 | - | - | - | - | - | - | - | - |
| Casos de robo simple | 1,0 | 2,5 | 2,2 | 2,5 | 1,2 | 2,5 | 6,2 | 21,2 | 25,9 | 22,2 | 36,7 |
| Casos de robo con violencia | 43,6 | 136,5 | 138,6 | 87,7 | 57,9 | 73,6 | 134,3 | 222,5 | 223,7 | 277,5 | 332,1 |
| Casos de robo sin violencia | 0,6 | 0,7 | 0,4 | 0,2 | 0,2 | 0,2 | 0,3 | 1,2 | 0,9 | 0,2 | 0,7 |
| Casos de robo simple | 0,2 | 0,5 | 0,1 | 0,1 | - | 0,1 | 0,3 | 0,9 | 1,7 | 1,0 | 0,2 |
| Casos de robo con violencia de la Nación | - | - | - | - | - | - | - | - | - | - | - |
| Casos de robo con violencia pública y el robo con violencia | - | - | - | - | - | - | - | - | - | - | - |
| Casos de robo con violencia pública | 0,7 | 0,2 | 0,3 | 0,2 | 0,1 | 0,2 | 0,6 | 2,7 | 3,3 | 3,4 | 4,6 |
| Casos de robo pública | 0,7 | 0,5 | 0,2 | 0,1 | - | 0,1 | 0,5 | 1,6 | 1,2 | 1,3 | 1,9 |
| Juegos prohibidos | 4,9 | 0,1 | 0,3 | 0,5 | 0,2 | 0,3 | 0,4 | 3,5 | 3,9 | 3,9 | 2,7 |
| Levas especiales o acciones levas | 0,6 | 0,4 | 2,4 | 2,9 | 2,2 | 2,7 | 4,2 | 10,3 | 2,1 | 6,2 | 12,4 |
| Ley 20771 (23737) | - | 1,1 | 5,3 | 6,1 | 6,6 | 10,2 | 6,9 | 10,9 | 9,7 | 2,9 | 13,4 |

Fuente: Dirección General de Estadística y Censos (G.C.B.A.) sobre base de datos del Registro Nacional de Reincidencia y Estadística Criminal (Ministerio de Justicia de la Nación). Para cálculo poblacional se utilizó como fuente *Situación demográfica de la Capital Federal Serie 10 INDEC, 1999.*

La Ley 20771 (23737) se registra a partir del año 1982.

Cuadro 9

Estructura porcentual de los hechos delictuosos por año según tipo de delito. Años 1980-1985-1990/1998.

| TPODEDELITO | 1980 | 1985 | 1990 | 1991 | 1992 | 1993 | 1994 | 1995 | 1996 | 1997 | 1998 |
|---|-------|-------|-------|-------|-------|-------|-------|--------|--------|--------|--------|
| TOTAL | 24534 | 28329 | 61203 | 42796 | 30987 | 38306 | 64086 | 120394 | 126920 | 144080 | 172047 |
| TOTAL % | 100,0 | 100,0 | 100,0 | 100,0 | 100,0 | 100,0 | 100,0 | 100,0 | 100,0 | 100,0 | 100,0 |
| Casos de personas (delitos) | 14,5 | 6,4 | 5,9 | 9,8 | 13,4 | 9,1 | 5,9 | 6,2 | 7,6 | 6,0 | 4,2 |
| Casos de personas (delitos) | 6,5 | 4,3 | 4,1 | 4,5 | 4,1 | 4,5 | 6,3 | 7,3 | 11,4 | 9,6 | 7,4 |
| Reincidias (delitos) | 0,3 | 0,1 | 0,1 | - | 0,2 | - | 0,1 | 0,1 | 0,1 | 0,1 | 0,1 |
| Casos de homicidio | - | - | - | - | - | - | - | - | - | - | - |
| Casos de homicidio | 0,9 | 0,3 | 0,2 | 0,1 | 0,1 | 0,1 | 0,2 | 0,5 | 0,5 | 0,4 | 0,4 |
| Casos de suicidio | - | - | - | - | - | - | - | - | - | - | - |
| Casos de libertad | 1,4 | 1,6 | 1,7 | 2,2 | 2,1 | 2,4 | 3,5 | 6,6 | 7,5 | 7,2 | 7,2 |
| Casos de propiedad | 65,0 | 25,1 | 22,7 | 74,8 | 62,4 | 70,1 | 76,5 | 69,3 | 64,5 | 70,3 | 71,7 |
| Casos de seguridad pública | 0,9 | 0,4 | 0,2 | 0,2 | 0,2 | 0,1 | 0,2 | 0,4 | 0,3 | 0,2 | 0,2 |
| Casos de seguridad pública | 0,3 | 0,3 | 0,1 | 0,1 | 0,1 | 0,1 | 0,2 | 0,3 | 0,5 | 0,2 | 0,2 |
| Casos de seguridad pública | - | - | - | - | - | - | - | - | - | - | - |
| Casos de delitos públicos y delitos comunes | - | - | - | - | - | - | - | - | - | - | - |
| Casos de administración pública | 1,0 | 0,1 | 0,2 | 0,2 | 0,1 | 0,2 | 0,3 | 1,0 | 1,0 | 0,9 | 1,0 |
| Casos de fe pública | 1,0 | 0,3 | 0,1 | - | - | 0,1 | 0,3 | 0,4 | 0,4 | 0,3 | 0,4 |
| Juegos prohibidos | 7,3 | 0,1 | 0,2 | 0,4 | 0,2 | 0,3 | 0,2 | 1,1 | 1,1 | 1,0 | 0,6 |
| Leyes especiales o leyes | 0,9 | 0,3 | 1,4 | 2,5 | 3,3 | 2,6 | 2,4 | 2,3 | 2,3 | 1,6 | 2,6 |
| Ley 20771 (23737) | - | 0,7 | 3,1 | 5,2 | 7,2 | 10,3 | 3,9 | 2,2 | 2,2 | 2,2 | 2,2 |

Fuente: Dirección General de Estadística y Censos (G.C.B.A.) sobre base de datos del Registro Nacional de Reincidencia y Estadística Criminal (Ministerio de Justicia de la Nación). Para cálculo poblacional se utilizó como fuente *Situación demográfica de la Capital Federal Serie 10 INDEC, 1999.*

La Ley 20771 (23737) se registra a partir del año 1982.

Entretanto, cabe señalar que la mayor parte de las víctimas de los delitos callejeros provienen de los sectores sociales más carenciados. En 1997, del total de los entrevistados que dijeron ser víctimas de un robo con violencia, el 11,3 % pertenecía al estrato social bajo; el 7,9 %, al estrato medio; y el 7,2 %, al estrato alto. Además, el delito callejero tiende a concentrarse geográficamente en las áreas y regiones socialmente más carenciadas y degradadas del espacio urbano. Es decir, son los sectores más pobres de la población quienes sufren con mayor virulencia los problemas sociales, económicos y políticos derivados del aumento delictivo y, específicamente, de la criminalidad que se desarrolla a través de medios violentos y que es perpetrada por sectores marginales provenientes de la clase media pauperizada o de los propios sectores bajos desestructurados.

Por su lado, también aumentó la criminalidad protagonizada por complejas organizaciones delictivas que cuentan con un amplio despliegue logístico y operativo, y cuya actividad ilícita genera un alto nivel de rendimiento económico (Simonetti; 1998), como el tráfico ilegal de drogas y de armas, el lavado de dinero proveniente de actividades ilegales, el robo y “doblaje” de automotores, las modalidades de robo cometidas por los denominados “piratas del asfalto”, los asaltos a bancos y camiones blindados de traslado de caudales, etc. Del mismo modo, durante la década del noventa, se han multiplicado significativamente los hechos de corrupción cometidos por encumbrados funcionarios y gobernantes así como también diversas formas de contrabando, evasión impositiva y fraude. Estas modalidades de “alta” criminalidad poseen inclusive ramificaciones, vínculos y/o despliegue regional e internacional, y no necesariamente se encuentran vinculadas en forma directa a las condiciones de pauperización social sino, más

**Delito
complejo**

bien, a la regionalización y/o globalización de ciertos flujos productivos, financieros y de comercialización y, principalmente, al funcionamiento de ciertos circuitos institucionales de gobierno y a los sectores sociales y políticamente dominantes, tal como pudo observarse durante la anterior gestión menemista.

En suma, el incremento de la marginalidad y de la criminalidad no significa que exista una relación causal –directa o indirecta– entre pobreza y crimen o, más precisamente, entre aumento de la pobreza y aumento del crimen. Las conductas violentas, el delito y las actividades criminales existen y se desenvuelven en cualquier estrato, clase o sector social y la enorme diversidad de los actos violentos y de los delitos en cuanto a su tipo, modalidad de desarrollo, causas personales y grupales, efectos y consecuencias no está directamente vinculada a la pertenencia social a un sector, clase o estrato determinado. No obstante, es el aumento de los delitos violentos cometidos por marginales urbanos lo que en la actualidad genera la mayor preocupación de la ciudadanía en general, puesto que configura un tipo específico de criminalidad “*espectacular*” (Sain; 1999), notablemente visible, de efectos tangibles e inmediatos sobre las víctimas y que es objeto del más contundente rechazo moral y social. A su vez, el crecimiento del comercio ilegal de armas y de estupefacientes, particularmente entre los sectores marginales, favoreció el incremento de la delincuencia y exacerbó la violencia de los delitos. La inmediatez y facilidad en el acceso a las drogas y las armas configura un condicionante fundamental para la violencia de los delitos. En razón de ello, los criminales que provienen de los sectores urbanos marginales, por limitaciones sociales derivadas del grado de vulnerabilidad económica, política y cultural que soportan, tienden a estar más sujetos al empleo de la violencia como medio criminal que los denominados

criminales de “*guantes blancos*”. Ello no significa que la pobreza sea la causa principal de la delincuencia. En verdad, la objetivación de ese perverso y peligroso vínculo entre pobreza y crimen tiende a opacar las interpretaciones integrales de la problemática y nos ubica en la antesala de la “*criminalización de los pobres*”, obstruyendo la posibilidad de formular y llevar a cabo alternativas eficaces para prevenir social e institucionalmente la marginación, la violencia y, finalmente, el delito.

Ahora bien, paralelamente a las tendencias señaladas, en la Ciudad de Buenos Aires se asiste en esta última década a un aumento también sostenido de la sensación de inseguridad. Ésta no se vincula automáticamente con el nivel de criminalidad. Las relaciones entre el aspecto objetivo y el aspecto subjetivo de la seguridad urbana son complejas y se hallan recíprocamente condicionadas. En la sensación de inseguridad inciden diversos factores que impactan significativamente sobre la construcción del temor frente a la criminalidad. Dichos factores pueden derivar del riesgo efectivo de ser víctima de un delito producido o inminente o bien pueden resultar de otras situaciones que, más bien, tienen que ver con diferencias de género, educativas, económicas, de edad, de lugar de residencia, etc. En contextos de crisis social como los experimentados por nuestra sociedad, las personas viven en una situación de inseguridad recurrente y de incertidumbre permanente. Para esas personas y, en particular, para aquellas más carenciadas o para aquellas en proceso de empobrecimiento, se hace imperioso crear un clima de estabilidad y protección. Es decir, el deseo de estabilidad prevalece, desplazando otras preferencias a un plano secundario, todo lo cual se combina con una recurrente demanda de protección. En definitiva, esta percepción, en gran parte motivada en la amenaza tangible a la integridad física y a la seguridad

**Opinión
pública
y delito**

económica, se refiere tanto a las condiciones materiales de vida como a la seguridad simbólica y normativa. En un contexto así, el crecimiento de la criminalidad y, más aún, de los delitos violentos es vivido como una cuestión ciertamente vulneratoria de aquel deseo y de la consecuente demanda de estabilidad y protección.

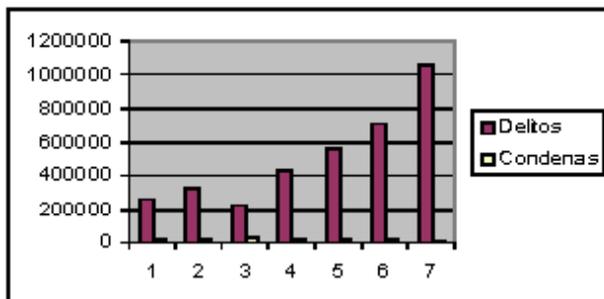
Todas las encuestas de opinión pública realizadas en los últimos años dan cuenta de que la inseguridad frente al delito es la segunda preocupación social de los porteños, luego de la desocupación. Según la empresa Gallup, entre junio y agosto de 1999, 3 de cada 10 porteños han comenzado a recurrir a los vecinos para que les cuiden su casa o compraron perros para proteger su vivienda o pusieron rejas en sus ventanas o dejaron de salir de noche. Los comportamientos de autoprotección frente al delito, más allá de su efectividad preventiva, redimensionan completamente las rutinas de la vida cotidiana, presentando en ciertos casos algunos efectos no deseados, tales como el abandono del espacio público y el surgimiento de una *"mentalidad de fortaleza"* que impide vivir pacífica y tranquilamente en la Ciudad de Buenos Aires. Asimismo, ello refleja el profundo desprestigio por el que atraviesan las instituciones judiciales y policiales. Según las ya citadas encuestas de victimización llevadas a cabo por la Dirección Nacional de Política Criminal, en 1995, la tasa de denuncias de delitos contra la propiedad en la CABA era del 38,6 %. En 1997, dicha tasa descendió a 30,6 %; y, en 1998, volvió a ascender a 37,3 %, sin alcanzar en esa ocasión los niveles precedentes de 1995. Es decir, durante esos años, solo uno de cada tres delitos contra la propiedad que se producían en la CABA fueron denunciados por sus víctimas. Ello, en verdad, revela la desconfianza pública en la institución policial así como también en el sistema penal. Cuando los entrevistados son preguntados sobre los motivos de la no denuncia,

la desconfianza pública se hace manifiesta. En 1997, el 38% afirmó que no denunció porque *“la policía no hubiera hecho nada”*; el 3,2 %, porque *“la justicia no hubiera hecho nada”*; el 2,8 %, por *“miedo o disgusto frente a la policía”*; y, el 2,7 %, porque *“la policía desaconsejó, desalentó la denuncia”*.

La creciente inseguridad, tanto objetiva como subjetiva se retroalimenta positivamente si observamos la relación entre delitos y condenas en nuestro país. Si bien los delitos han crecido aproximadamente un 500% entre la década del setenta y fines de la década del noventa las condenas se han mantenido más o menos constantes. En el siguiente cuadro podremos observar la relación mencionada:

Cuadro 10
Argentina. Delitos y condenas (1971-1990)

| Años | 1971 | 1975 | 1980 | 1985 | 1990 | 1995 | 1999 |
|----------|--------|--------|--------|--------|--------|--------|---------|
| Delitos | 263141 | 320216 | 227578 | 428720 | 561150 | 710467 | 1056421 |
| Condenas | 19210 | 15730 | 23466 | 15301 | 16262 | 19172 | 13263 |
| | | | | | | | |



FUENTE: Dirección Nacional de Política Criminal.

En la información expresada podemos notar claramente que en la Ciudad de Buenos Aires ha aumentado sostenidamente la criminalidad como también variado parte del accionar delictivo. Este proceso se ve acompañado por condiciones sociales adversas de aumento de la pobreza y exclusión social y cultural. A su vez la Ciudad de Buenos Aires no puede concebirse como un ente aislado del ámbito geográfico que la circunda; y paradójicamente, el Gran Buenos Aires cataliza parte de las peores condiciones sociales y también un sostenido aumento de la criminalidad.

Esta realidad social se complementa con una fuerte percepción de inseguridad subjetiva por parte de la ciudadanía alimentada, en gran medida, por la acción de los medios de comunicación, los cuales colaboran en poner a la temática en el centro del debate público. Lamentablemente esta situación tiende a una mayor fragmentación cultural, a una fuerte anomia defensiva y a la estigmatización de los sectores más carenciados, pintando un triste cuadro social cuyas pinceladas más gruesas son la discriminación, la inseguridad y la pobreza sobre un lienzo de falta de instituciones y valores compartidos

6.- A modo de final sin conclusiones

Estamos asistiendo en la sociedad argentina en general y en particular también en la Ciudad de Buenos Aires a un incremento real tanto de los delitos como de la percepción subjetiva de los mismos por parte de la ciudadanía.

Estos cambios no sólo consisten en una cuestión cuantitativa, sino que, básicamente, han marcado nuevas formas de criminalidad que tienden a agravar la instrumentación creciente del empleo de la violencia y el uso de drogas.

A estas modalidades del crimen “espectáculo”, hay que agregarles el denominado “crimen de cuello blanco”, marcado principalmente por la corrupción, y más gravemente aun, por la evasión impositiva. Sin embargo gran parte de la población no percibe a estas modalidades delictivas con la misma gravedad que a un robo con utilización de armas.

A estas formas de violencia “delictivas” hay que agregarle otro tipo de violencia no condenada por los códigos penales de tipo estructural que lleva a gran parte de la población a situaciones de extrema pobreza, exclusión y marginalidad. Si bien la Constitución de la Nación Argentina claramente incluye todos los derechos humanos en igualdad de obligatoriedad y la interdependencia entre los mismos, nadie reclama el cumplimiento de estos principios o la violación por omisión de estos derechos fundamentales por parte del Estado.

La disminución de la criminalidad en las principales ciudades de los EE.UU. nos ponen de manifiesto la relación existente entre ésta y las mejoras de las condiciones sociales y económicas. Sin embargo la eficacia y eficiencia del accionar policial puede, como en el caso de la ciudad de Nueva York, traer aparejadas fuertes acciones represivas focalizadas en los sectores más marginados y excluidos, como así también basarse en concepciones criminológicas que tocan el racismo y tratan de justificar “científicamente” su accionar sobre estos sectores.

En el caso de la Ciudad de Buenos Aires observamos que el deterioro de las condiciones sociales y la crisis cultural por las que atraviesa toda la sociedad argentina no son ajenas a una ciudad, que a pesar de poseer un ingreso per capita similar al de los países europeos más desarrollados, no escapa al creciente empobrecimiento y exclusión sociales.

El abandono de la clase política de las cuestiones

atinentes a la seguridad pública son un denominador común tanto a nivel nacional como provincial desde los comienzos de la democratización hasta principios de 1998, donde estallan los sistemas de seguridad y comienza una creciente percepción subjetiva del aumento de la criminalidad por parte de la ciudadanía y el continuo tratamiento de la temática por parte de los medios masivos de comunicación.

Un análisis integral de la situación de inseguridad debe contemplar las condiciones sociales, económicas y culturales sobre las cuales se articulan las relaciones sociales, sin caer en la estigmatización de aquellos sectores excluidos, los cuales, paradójicamente reciben la mayor cuota de violencia en ambos sentidos.

A su vez, las políticas de seguridad pública a ser implementadas deben partir de un análisis no reduccionista de la compleja realidad social y de una concepción de la seguridad pública acorde a los principios democráticos y teniendo a los derechos humanos y a la realización del hombre como un fin y no como un obstáculo al ejercicio de la aplicación del accionar policial. ♦

BIBLIOGRAFÍA

ABAL MEDINA (h), J M.: "Reflexiones sobre la modernidad, la representación, los partidos políticos y la democracia". En *POST-Data.*, Nro 2, Buenos Aires, Noviembre de 1996.

BARATTA, A.: *Criminología crítica y crítica del derecho penal*. E. Siglo XXI, México, 1996.

BECK, U.: *¿Qué es la globalización?* E. Paidós, Madrid, 1997.

BECK, U.: *La sociedad del riesgo*. E. Paidós, Barcelona, 1996.

BULCOURF, Pablo: "Democracia, democratización y procesos

sociales". En *Revista de Ciencias Sociales* Nro. 7-8. Univ. Nacional de Quilmes, Abril de 1998.

BULCOURF, P.: "Democracia y Derechos Humanos". En SORIANO DIAZ, ALARCON CABRERA y MORA MOLINA (coord.): *Diccionario Crítico de los Derechos Humanos*". E. Universidad Internacional de Andalucía, Huelva, 1999.

BUSTELO, Eduardo y MINUJIN, Alberto: *La política social esquiva*. En *Revista de Ciencias Sociales* Nro. 6. Univ. Nacional de Quilmes, Septiembre de 1997.

CALDERÓN, F. y DOS SANTOS, M: *Hacia un nuevo orden estatal en América Latina*. E. Fondo de Cultura Económica, México, 1990.

CALDERON, M y DOS SANTOS, M: *Sociedades sin atajos*. E. Paidós, Buenos Aires, 1990.

CAVAROZZI, M.: *El capitalismo político tardío y sus crisis en América Latina*. E. Homo Sapiens, Rosario, 1996.

CONTI, D. "La inseguridad se resuelve con decisión política". En *Revista POSTData*. Nro 5, Buenos Aires, Noviembre, 1999.

FILMUS, D. ARROYO, D. Y ESTEBANEZ, M.: *El perfil de las ONGs en la Argentina*. E. FLACSO - Banco Mundial, Buenos Aires, 1997.

FOUCAULT, M.: *Vigilar y castigar*. E. Siglo XXI, México, 1976.

GARCIA DELGADO, D: *Estado & Sociedad*. E. Tesis-Norma, Buenos Aires, 1994.

GARLAND, D.: *Castigo y sociedad moderna*. E. Siglo XXI, México, 1999.

GIDDENS, A: *Las transformaciones de la intimidad*. E. Cátedra, Barcelona, 1997.

GIDDENS, A.: *Las consecuencias de la modernidad*. E. Alianza, Madrid, 1995.

GIDDENS, A.: *La constitución de la sociedad*. E. Amorrortu, Buenos Aires, 1995.

GIDDENS, A. *Un mundo desbocado*. E. Taurus, Madrid, 2000.

CROZIER, M. y FRIEDGERG, E.: *El actor y el sistema*. E. Alianza; México, 1990

HELD, David: *La democracia y el orden global*. E. Paidós, Barcelona, 1996.

HELD, D.: *Modelos de democracia*. E. Alianza; México, 1992.

HOPENHAYN, M.: "Integración y desintegración social en América latina: una visión finisecular". En CASTRONOVO, R. (coord.): *Integración o Desintegración Social*. E. Espacio Editorial, Buenos Aires, 1998.

HUNTINGTON, Samuel: *La tercera Ola. La democratización a finales del siglo XX*. E. Paidós, Buenos Aires, 1994.

ISUANI, E. LO VUOLO, R. y TENTI FANFANI, E: *El Estado Benefactor. Un paradigma en crisis*. E. Miño y Dávila/Ciepp, Buenos aires, 1991.

IANNI, O.: "El príncipe electrónico". En *Revista de Ciencias Sociales*, Nro. 10, Universidad Nacional de Quilmes, Diciembre 1999.

KERZ, M.: "*Ciudadanía: un debate contemporáneo*". En *Revista PostData* N°6, Buenos Aires, julio de 2000.

KYMLICKA, W., y NORMAN, W.: "El Retorno del Ciudadano. Una Revisión de la Producción reciente en Teoría de la Ciudadanía". En *Revista Agora*; Nro. 7; Bs.As., 1997

LARRAURI, E.: *La herencia de la criminología crítica*. E. Siglo XXI, México, 1992.

LASH, Scott y URRY, John: *Economías de Signos y Espacio*. E. Amorrortu, Buenos Aires, 1998.

LOPEZ, Ernesto: "Globalización y democracia: esbozos". En *Revista de Ciencias Sociales* Nro. 7-8. Univ. Nacional de Quilmes, Abril de 1998.

MOISES, J.A.: "Entre la "incertidumbre" y la tradición política. Una crítica de la primera generación de estudios sobre la transición". En *Revista de Ciencias Sociales*, Nro. 3 E. Universidad Nacional de Quilmes, Noviembre 1995.

NAGEL, S.: "Evaluaciones opuestas de los estudios de políticas". En LYNN N. Y WILDAVSKY, A.: *Administración Pública. El Estado actual de la disciplina*. E. Fondo de Cultura Económica, México, 1999.

O'DONNELL, G.: "¿Democracia delegativa?". Cuadernos del CLAEH, Nro. 61, 1992.

O'DONNELL, G.: *El Estado burocrático-autoritario*. E. De Belgrano, Buenos Aires, 1982.

O'DONNELL, G.: "Estado, Democratización y Ciudadanía". En Rev. Nueva Sociedad, num 128, nov-dic de 1993.

O'DONNELL G.: "Otra Institucionalización". En Rev. Agora; Nro. 5, Bs.As., Invierno de 1996.

OZSLAK, O.: *La formación del Estado Argentino*. E. De Belgrano , Buenos Aires, 1887.

RIFKIN, Jeremy: *El fin del trabajo*. E. Paidós, Madrid, 1998.

SAIN, M.: "Democracia y democratización". En *Cuadernos de Investigación* nro. 1, Universidad Nacional de Quilmes, Bernal, Octubre, 1996

SAIN, M.: "Desintegración social y transformaciones de la política en las nuevas democracias latinoamericanas". En *Revista de Ciencias Sociales* Nro. 7-8. Univ. Nacional de Quilmes, Abril de 1998.

SAIN, M.: "Seguridad Pública y Derechos Humanos". En SORIANO DIAZ, ALARCON CABRERA y MORA MOLINA (coord.): *Diccionario Crítico de los Derechos Humanos*". E. Universidad Internacional de Andalucía, Huelva, 1999.

SAIN, M.: "Seguridad pública. Criminalidad y crisis estatal". En Revista *POSTData*. Nro 5, Buenos Aires, Noviembre, 1999.

SIMONETTI, J. M.: *El ocaso de la virtud. Ensayos sobre la corrupción y el discurso del control social*. E. Universidad Nacional de Quilmes, Buenos Aires, 1998.

SZTOMPKA, Piotr: *Sociología del cambio social*. E. Alianza, Madrid, 1995.

TAYLOR, I., WALTON, P. TAYLOR, I., WALTON, P. YOUNG, J.: *La nueva criminología. Contribución a una teoría social de la conducta desviada*. E. Amorrortu, Buenos Aires, 1997.

TOURAINÉ, A.: *¿Qué es la Democracia?*. E. Fondo de Cultura Económica; Montevideo, 1995.

VILLAREAL, J.: "El trabajo como valor social: lo cuantitativo y lo cualitativo". En CASTRONOVO, R. (coord.): *Integración o Desintegración Social*. E. Espacio Editorial, Buenos Aires, 1998.

VILLAREAL, Juan: *La exclusión social*. E. Tesis-Norma, Buenos Aires, 1997.

WACQUANT, L.: *Las cárceles de la miseria*. E. Manantial, Buenos Aires, 2000.

ZERMEÑO, S.: "El regreso del líder, neoliberalismo y desorden". En *Revista Mexicana de Sociología*, Nro. 4, 1989.