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

Universidad
Nacional
de Quilmes

Villena Bastías, Marina Belén

La contribución de la estadística criminal sobre las políticas de seguridad y el trabajo policial en la Ciudad Autónoma de Buenos Aires durante el año 2018

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:
Villena Bastias, M. B. (2022). La contribución de la estadística criminal sobre las políticas de seguridad y el trabajo policial en la Ciudad Autónoma de Buenos Aires durante el año 2018. (Trabajo final integrador). Universidad Nacional de Quilmes, Bernal, Argentina. Disponible en RIDAA-UNQ Repositorio Institucional Digital de Acceso Abierto de la Universidad Nacional de Quilmes
http://ridaa.unq.edu.ar/handle/20.500.11807/3705

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

Universidad
Nacional
de Quilmes
Roque Sáenz Peña 352 // Bernal
Buenos Aires // Argentina
t.: (+41 11) 4365 7100
f.: (+54 11) 4365 7101
info@unq.edu.ar

Marina Belén Villena Bastías, Repositorio Institucional Digital de Acceso Abierto,
Abril de 2022, pp. 54,
http://ridaa.unq.edu.ar,
Universidad Nacional de Quilmes, Secretaría de Posgrado,
Especialización en Criminología

La contribución de la estadística criminal sobre las políticas de seguridad y el trabajo policial en la Ciudad Autónoma de Buenos Aires durante el año 2018

Trabajo final integrador

Marina Belén Villena Bastías
marina.bvb@gmail.com

Resumen

El presente Trabajo Final Integrador analiza los informes estadísticos criminales junto con las principales políticas criminales de la Ciudad Autónoma de Buenos Aires durante el año 2018. El fin último de este análisis radica en comparar los informes estadísticos con las políticas resultantes y proveer hipótesis e indicios sobre su impacto en la labor policial cotidiana. Tanto al leer este trabajo como al momento de analizarlo, resulta imprescindible comprender previamente y aunque mas no sea en forma mínima, los cambios constantes que sufrió el sistema de Estadística Criminal Nacional, los vacíos de información ocurridos durante los años 2008 a 2014, las dificultades y problemas con los que se encuentran tanto el personal que realiza la carga de la información como aquél que realiza el informe y análisis, considerando por ejemplo que en las jurisdicciones más grandes existe usualmente un sistema de estadística policial propio y robusto pero en otros casos solo se trabaja con el sistema nacional (entendiendo por esto al uso del aplicativo nacional provisto, sin emplear sistemas provinciales propios). También es importante conocer las modificaciones de los últimos años a los instrumentos de relevamiento de datos, los cambios permanentes en relación con los formularios de carga, la incorporación de nuevas herramientas, lo que se pretende conseguir desde la última evaluación general que se realizó al sistema nacional mediante el centro de excelencia de UNODC-INEGI1 y determinar si, al final de la cadena, los propósitos coinciden en todas las áreas que se ven afectadas. Es decir, si se cumple la misión y funcionalidad primaria de la construcción de conocimiento a través de los sistemas estadísticos criminales.

ESPECIALIZACIÓN EN CRIMINOLOGÍA

TRABAJO FINAL INTEGRADOR

SEGURIDAD EN NÚMEROS

La contribución de la estadística criminal sobre las políticas de seguridad y el trabajo policial en la Ciudad Autónoma de Buenos Aires durante el año 2018.

ALUMNA: Marina Belén Villena Bastías

DIRECTOR: Gastón Pezzuchi

INDICE

MODALIDAD DE TFI....4
DESCRIPCIÓN DEL CONTEXTO QUE DA ORIGEN AL PROYECTO Y JUSTIFICACIÓN DE SU RELEVANCIA EN RELACIÓN CON EL MISMO....4
OBJETIVOS DEL TRABAJO....6
MARCO CONCEPTUAL INICIAL....7
PLAN DE DESARROLLO METODOLÓGICO....12
OBJETO DE ESTUDIO....13
RECOLECCIÓN DE LA INFORMACIÓN....13
ESTADISTICA CRIMINAL OFICIAL DEL AÑO 2018 PARA LA C.A.B.A.....13
POLITICAS CRIMINALES DEL AÑO 2018 DE LA C.A.B.A.....15
CLASIFICACIÓN INTERNACIONAL DE DELITOS CON FINES ESTADÍSTICOS DE LA UNODC....16
ACTIVIDAD POLICIAL DEL AÑO 2018 EN LA C.A.B.A. 17
CUESTIONARIOS Y ENTREVISTAS....19
ANÁLISIS Y EVALUACIÓN....20
CONCLUSIONES Y REFLEXIONES FINALES....33
BIBLIOGRAFÍA....37
ANEXOS....43
ANEXO 1 – EXTRACTO DE RESOLUCIÓN Nº 298/LCBA/015....43
ANEXO 2 – PRINCIPIOS FUNDAMENTALES DE LAS ESTADÍSTICAS OFICIALES DE LAS NACIONES UNIDAS....47
ANEXO 3 – EXTRACTO DE LEY N.° 5688....49
ANEXO 4 - CUESTIONARIOS A POLICÍA DE LA CIUDAD....51

MODALIDAD DE TFI

Proyecto de evaluación. El objetivo de este trabajo es determinar si se guarda relación entre la estadística criminal producida y la respuesta estatal, así como analizar el contenido primario de esta estadística. En esencia, comprender en modo exploratorio si el objetivo declamado de la construcción de conocimiento materializado con la producción de estadísticas criminales oficiales se traduce en impactos en la política pública en el tema.

DESCRIPCIÓN DEL CONTEXTO QUE DA ORIGEN AL PROYECTO Y JUSTIFICACIÓN DE SU RELEVANCIA EN RELACIÓN CON EL MISMO

Existen varias definiciones para el análisis del delito, la más básica y sencilla de ellas es aquella dada por Boba que indica que se trata del estudio sistemático del delito (citado por Pezzuchi, 2012: 26). Este análisis requiere la aplicación de procedimientos de recolección de datos, métodos analíticos y técnicas estadísticas. El producto de este análisis, particularmente el estadístico, está orientado a colaborar en la labor policial y la elaboración de políticas de seguridad.

Dentro del análisis del delito, entre otras clasificaciones, se puede encontrar el análisis administrativo del delito y el análisis estratégico. El primero incluye reportes administrativos, estadísticos y de investigación. Su función es comunicarse con los gestores de información referida al delito y a la agencia policial. El segundo, en cambio, se centra en las tendencias delictivas. Cuando una agencia policial detecta una tendencia delictiva, busca emplear políticas que tendrán impacto en el largo plazo en la reducción de esa tendencia.

La información que proporciona la estadística sobre el delito permite dimensionar en base a evidencia la gravedad del problema, hacer inferencias sobre el tipo de delincuencia que se materializa y desarrollar explicaciones que sirvan como base para la toma de decisiones y su posterior evaluación.

En la Argentina, y en especial en la Ciudad Autónoma de Buenos Aires, pareciera existir una gran variedad de organismos, estatales y particulares, que llevan a cabo distintos tipos de análisis con informes del delito, censos estadísticos y encuestas de victimización. Para mencionar algunos:

- El Sistema Nacional de Información Criminal (SNIC), implementado por la Dirección Nacional de Política Criminal acorde a las funciones delegadas por la Ley N° 22.117 Nacional de Reincidencia y regido actualmente por la Ley N° 25.266.
- El Ministerio de Justicia y Seguridad de la Ciudad[1], que elabora, implementa y evalúa las políticas y estrategias de seguridad pública.
- La Dirección General de Estadística Criminal y Mapa del Delito[2], dependiente de la Subsecretaría de Seguridad Comunal e Investigación Criminal, de la Secretaría de Justicia y Seguridad de la Ciudad y del Ministerio de Justicia y Seguridad de la Ciudad.
- La página oficial de Estadística y Censos de la Ciudad Autónoma de Buenos Aires, que hace públicos los informes que se desarrollan en el gobierno.
- Distintas ONGs y Observatorios, por ejemplo la Fundación Observatorio de Seguridad Ciudadana, una organización no gubernamental que produce información sobre fenómenos delictivos al recopilar las encuestas y estadísticas de distintas fuentes estatales. También el Laboratorio de Investigaciones sobre Crimen, Instituciones y Políticas (LICIP) de la Universidad Torcuato Di Tella, que realiza investigaciones académicas sobre el problema de la inseguridad.

Según la Ley N° 25.266 de Estadísticas Criminológicas, todos los organismos estatales con competencia en materia penal tienen la obligación de remitir a la Dirección Nacional de Política Criminal todos los datos que se les requiera con el fin de confeccionar de forma anual la estadística general sobre la criminalidad en el país y el funcionamiento de la justicia.

Uno de los objetivos de estos trabajos de estadística criminal es el de convertirse en información de referencia útil para el desarrollo de análisis delictivos y, consecuentemente, diseñar e implementar políticas públicas de seguridad (UNODC, 2019: 16).

La pregunta que hacemos, entonces, es: ¿se convierten efectivamente en la base de las políticas de seguridad?

Como ejemplo, los informes de estadística criminal anual emitidos por el Ministerio de Seguridad de la Nación aclaran que el origen de dicha información resulta de la interacción de tres factores: los hechos delictivos cometidos, las denuncias de las víctimas y el trabajo policial de descubrirlos y registrarlos. Como consecuencia, la estadística producida tendrá distintas interpretaciones según la forma en que se analice.

[1] https://www.buenosaires.gob.ar/justiciayseguridad [Internet, último acceso marzo 2021]
[2] https://mapa.seguridadciudad.gob.ar/ [Internet, último acceso marzo 2021]

En la medida en que estas investigaciones evolucionen y se actualicen según las necesidades de la época y el lugar donde se desarrollan, podrán contribuir a la configuración de estrategias respecto a la delincuencia y su prevención. Para ello, sus resultados deben ser oportunos y sus requerimientos los necesarios.

Por otra parte, para que el trabajo de estadística no se vuelva un ejercicio inútil y sin objetivo, los encargados de realizar estas políticas y ponerlas en práctica deberían aceptar la importancia de dicha información e incorporarla frente a cada nueva decisión.

> "*No hay posibilidades serias de trazar una política criminal responsable y racional, si no se cuenta con datos que, de modo objetivo, nos muestren la realidad sobre la que se quiere intervenir. Una política criminal que ignore los datos ciertos de la realidad es equivalente a una política estatal que avanza a tientas, de modo intuitivo y, como es de suponer, en esas condiciones, los resultados esperables serán poco alentadores*." (Juliano, 2013: 1)

OBJETIVOS DEL TRABAJO

GENERAL:

- Analizar el uso de la estadística criminal para la confección de políticas de seguridad en la Ciudad Autónoma de Buenos Aires en el año 2018.

ESPECIFICOS:

- Aproximarse al conocimiento de los cambios en la actividad policial basados en el empleo de información estadística.
- Analizar el contenido y alcance de las estadísticas criminales oficiales (SNIC).
- Analizar las políticas criminales principales en la Ciudad Autónoma de Buenos Aires en relación con el contenido y alcance de las estadísticas criminales oficiales (SNIC) y determinar los contextos de aplicación.

MARCO CONCEPTUAL INICIAL

En la Argentina, a fines del siglo XIX y comienzos del siglo XX, los estudios sobre la delincuencia y las oficinas estatales dedicadas a la estadística se encontraban influenciados tanto por las prácticas europeas del momento, basadas en discursos científicos positivistas, como por el intenso proceso migratorio en el que se encontraba el país (Olaeta, 2015a). El conocer eso, permite entender las interpretaciones que se hicieron al recolectar datos de hechos delictivos y las decisiones tomadas por los organismos encargados de tratar la problemática en sus orígenes.

El delincuente, en ese entonces, era aquel señalado por el positivismo y, los inmigrantes, el grupo social primario que se debía controlar. En este contexto eran las políticas de modificación urbana, las que más se priorizaban.

> *"Los primeros reportes policiales surgidos en la segunda mitad del siglo XIX reproducían el "saber inductivo" de la policía en su labor en las calles, relatando mayormente tipologías criminales y relatos de casos (Galeano, 2013), pero luego fueron tomando mayor relevancia los informes numéricos más generales sobre el "movimiento de la delincuencia y arrestos" (...) Los datos provenientes del registro policial, aun con marcadas limitaciones en cuanto a su alcance y rigurosidad metodológica, resultaron la principal fuente de información para el análisis criminológico de la situación delictiva de la Ciudad."* (Olaeta, 2015b: 41).

Esta época significa el nacimiento de muchas y variadas teorías criminológicas para explicar la delincuencia: la "degeneración" de los hombres, el problema de la ciudad, las visiones patológicas que se preocupan por enfermedades individuales y sociales.

Recordando a algunos teóricos de la época, se podría mencionar en primer lugar al evolucionista Charles DARWIN, que planteaba una "jerarquía" de razas. El médico Franz Joseph GALL y su discípulo, Johan SPURTZHEIM, que difundieron los estudios de la frenología, donde la delincuencia estaba determinada biológicamente según el tamaño y la forma del cráneo (Anitua, 2005: 163-164).

También Cesare LOMBROSO, el médico señalado como fundador de la criminología, se refirió al "hombre delincuente" basándose en estudios anatómicos, fisiológicos y psiquiátricos, concluyendo que el delincuente era un ser atávico que había retrocedido en la evolución. Enrico FERRI, que distinguía factores antropológicos, físicos y sociales del crimen. Rafaelle GARÓFALO, que identificaba como "delincuente natural" a los individuos de sociedades con valores diferentes a los europeos (Anitua, 2005: 183-190).

Estas ideas, al provenir de diferentes disciplinas y presentar distintas concepciones políticas, impactaron en las agencias del Estado y su producción e interpretación de la estadística criminal. Y estas, a su vez, sobre las agendas de control social.

La información delictiva recopilada por las distintas agencias oficiales se convirtió en saberes del Estado, que daban "sentido y legitimidad a las formas de interacción social" (Olaeta, 2015b), surgiendo a su vez las elites estatales que producían y transmitían dichos conocimientos.

La organización de la estadística nacional tiene sus inicios en el año 1856, con la Ley N°23 y la creación de la Mesa Central de Estadística pero no es hasta el año 1894 que comienza a funcionar concretamente, con la Ley N° 3.180 y la Dirección General de Estadística, que contaba con la facultad de realizar trabajos sobre estadística criminal, con el Centro de Estudios Penales de la Facultad de Derecho de la Universidad de Buenos Aires como organismo asesor.

Ante la necesidad de un organismo específico y especializado en estadística criminal, en el año 1918 se establecieron las bases para la creación de la Oficina de Reincidencia y Estadística Criminal. La creación de esta Oficina respondía a dos intereses: un interés práctico, el de aplicar el agravante penal de reincidencia cuando correspondiera y uno científico, el de obtener información útil para inspirar legislación y medidas que disminuyeran la delincuencia (Olaeta, 2012).

Utilizando dichos intereses como marco teórico, en el año 1933 y mediante la Ley N° 11.752, se creó el Registro Nacional de Reincidencia y Estadística Criminal y Carcelarias en la órbita del Ministerio de Justicia y en el año 1934 se dictó su reglamentación. Recién en el año 1971 comienza a recolectarse de forma periódica los datos de hechos delictuosos registrados por las fuerzas de seguridad.

> *"En la práctica la fuente de datos de la estadística criminal, judicial y carcelaria siguió en manos de las policías, los poderes judiciales y las*

> *penitenciarías, lo que cambió en el trayecto fue la composición del organismo que recolectaba los datos y armaba los informes."* (Olaeta, 2015b: 55).

Durante la década del noventa surge una nueva demanda de información y un requerimiento de nuevas metodologías de trabajo, frente al crecimiento de la actividad delictiva y la falta de eficacia de las respuestas brindadas por el Estado.

Hasta el año 1999, las fuerzas de seguridad e instituciones policiales enviaban una planilla mensual al Registro Nacional de Reincidencia. En el año 2000 se sancionó una nueva ley de estadística criminal, que reorganizó el organismo nacional productor de los informes oficiales. La Dirección Nacional de Política Criminal (DNPC) desarrolló entonces el Sistema Nacional de Estadística Criminal (SNEC) con la función de recolectar, producir y analizar la información estadística sobre el delito en el país a través de diversas fuentes oficiales, con el objeto último de producir exploraciones en profundidad sobre la cuestión criminal.

Al hablar particularmente de las fuentes policiales, estas provienen de los registros de los hechos presuntamente delictuosos que informan las distintas instituciones policiales y fuerzas de seguridad. Estos registros son enviados de forma mensual mediante un instrumento de recolección de datos uniforme.

> *"(…) pueden tomar conocimiento de la comisión de una conducta que presuntamente coincide con la tipificada como delito por parte de la ley penal por dos mecanismos: como consecuencia de la actividad de prevención del delito (…) o como consecuencia de la denuncia realizada por un ciudadano (…). El segundo mecanismo es cuantitativamente más importante que el primero. En las instituciones policiales y fuerzas de seguridad el tomar conocimiento del hecho presuntamente delictivo es sinónimo de registro y oficialización y representa la base de la estadística oficial sobre criminalidad."* (DNPC, 2002: 2).

Desde sus inicios la DNPC, en el marco del Sistema Nacional de Información Criminal (SNIC), se adjudicó la tarea de paliar las carencias de los sistemas estadísticos previos mejorando de forma progresiva la calidad y oportunidad de la información generada.

Modificaron el instrumento de recolección de datos con un control de estos, aumentaron el ámbito geográfico de medición y desarrollaron jornadas de capacitación.

Sin embargo, pese a las pretensiones de modernizar el sistema estadístico, en el año 2008 dejaron de publicarse los resultados oficiales. Pasaron casi diez años hasta que se retomaron los informes y recién en el año 2014 comenzaron a publicarse de forma anual nuevamente (DNGIC, 2016). Por tal motivo, a partir de la Resolución Conjunta 1162/2012, el Ministerio de Seguridad de la Nación y el Ministerio de Justicia y Derechos Humanos de la Nación resolvieron que la Dirección Nacional de Gestión de la Información Criminal sería la encargada de llevar adelante lo establecido por el SNIC.

Luego de una reconstrucción de las estadísticas criminales para los años 2014 y 2015, ante el vacío de datos de los años anteriores, se identificaron problemas respecto a la calidad y cobertura del Sistema. En diciembre 2016, el Ministerio solicitó asistencia técnica al Centro de Excelencia para Información Estadística de Gobierno, Seguridad Pública, Victimización y Justicia, organismo dependiente de la Oficina de las Naciones Unidas contra la Droga y el Delito (UNODC) y del Instituto Nacional de Estadística y Geografía (INEGI). Dichos organismos evaluaron el SNIC y le otorgaron un Grado de Calidad Estadística "C" junto con un Plan de Mejora.

El Grado de Calidad Estadística se obtiene tras una Evaluación de la Calidad Estadística, que considera como base de examen los criterios de los Principios Fundamentales de las Estadísticas Oficiales de las Naciones Unidas (ver Anexo 2). El resultado de esta evaluación asigna tres Grados de Calidad posibles según la puntuación obtenida: A (90 a 100 puntos), B (80 a 89 puntos) o C (70 a 79 puntos) (UNODC, s/f).

El Plan de Mejora recomendado para el Grado de Calidad "C" consistió en una actualización de la metodología y sistema para la carga de datos y consultas remotas, reuniones trimestrales entre las veinticuatro jurisdicciones y las cuatro fuerzas de seguridad, creación de Comités Permanentes, capacitaciones y asistencias técnicas, reportes periódicos de todas las áreas y aspectos del SNIC (que en ese momento dependía de la Subsecretaría de Estadística Criminal, bajo la Secretaría de Gestión Federal de Seguridad), la utilización de la Clasificación Internacional de los Delitos con Fines Estadísticos, entre otros (DNGIC, 2018).

> *"Dos mecanismos afectando a la calidad de los datos y por lo tanto su interpretación merecen ser también subrayados. Primero, cualquier mejora en el sistema de estadística criminal, por ejemplo, a través de una mayor y*

> *mejor carga de las denuncias, se traduce mecánicamente por un aumento de la cantidad de delitos registrados (...) sin que este signifique necesariamente un aumento de la cantidad verdadera de los delitos. Segundo, una mejora de la eficacia policial en la lucha contra la criminalidad puede llevar al mismo tiempo a una reducción de la cantidad verdadera de los delitos y un aumento de la cantidad registrada de los delitos. En efecto, si la población percibe que el trabajo policial se vuelve más eficaz a la hora de prevenir, disuadir o resolver los delitos, puede tener más incentivos para denunciar los delitos (...).”* (DNGIC, 2016: 38)

Casi dos años después, en septiembre de 2018 (DSNIC, 2019: 8), la UNODC volvió a evaluar a la Argentina. Los cambios realizados, siguiendo el Plan de Mejora, permitieron al país obtener la calificación “A”, consiguiendo asimismo ser el país mejor puntuado de toda la región. Desde entonces, el país sigue trabajando con la categoría A, continuando el proceso de mejora de la calidad estadística de acuerdo con el plan 2019-2022 sugerido por la UNODC.

> *“Para establecer la calificación "A" de nivel de estadísticas a la Argentina, las Naciones Unidas establecen 10 Principios Fundamentales de las Estadísticas Oficiales que tienen que ver con: La planificación, el compromiso con la calidad, la independencia profesional, los procedimientos estadísticos adecuados, la carga de respuesta, el mandato de recolección de datos, la confidencialidad estadística, la metodología sólida, la relevancia, la precisión y confiablidad y la accesibilidad y claridad de las bases de datos.”* (Dinatale, 2018)

En definitiva, los distintos organismos estadísticos que se fueron sucediendo, con cambiantes miradas y percepciones según el contexto histórico e internacional, significaron distintas formas de percibir el delito, registrarlo y tratarlo. Para mencionar un ejemplo reciente de estos cambios, el SNIC dependió de la Subsecretaría de Estadística Criminal, que a su vez dependió del Ministerio de Seguridad de la Nación, durante los años 2015 y 2019, momento en el cual la Subsecretaría fue disuelta con el cambio de gobierno. En ese periodo también se creó la Dirección Nacional de Estadística Criminal y, en el año 2017, la Ciudad Autónoma de Buenos Aires publicó[1], por primera vez en el país, la totalidad de los datos sobre la criminalidad

registrada para que cualquier organización, organismo, centro de estudio o persona pueda analizarlos (Ministerio de Justicia y Seguridad, 2020: 6).

Actualmente, el país se encuentra en medio de un nuevo proceso de restructuración y reconstrucción del sistema estadístico. Pero, a diferencia de otros momentos históricos, se trata de un proceso acordado y acompañado por instituciones y organismos internacionales, con el objetivo de conseguir lineamientos de clasificación y análisis unificados a nivel global.

PLAN DE DESARROLLO METODOLÓGICO

El enfoque metodológico que se adoptará para el siguiente trabajo consistirá en una triangulación: contendrá información cuantitativa y cualitativa. Cuantitativa, ya que se basa en estadísticas con análisis de causa-efecto. Y cualitativa, porque contendrá perspectivas y experiencias personales de aquellos entrevistados.

Los métodos a utilizar serán tanto de recolección de la información como de análisis e interpretación de los datos y documentos. Las fuentes de información consistirán en fuentes primarias y secundarias: las fuentes primarias, entrevistas individuales y estandarizadas a personal de la Policía de la Ciudad.

Las fuentes secundarias, por su parte, serán aquellas que proporcionen los resultados, informes y datos estadísticos de los trabajos realizados por entidades estatales. Entre ellas se encuentran:

- Dirección General de Estadística y Censos del Gobierno de la Ciudad de Buenos Aires
- Ministerio de Justicia y Derechos Humanos: Estadísticas de Política Criminal

También se incluyen en este apartado el material referente a las políticas criminales creadas en el período 2018 y la Clasificación Internacional del Delito con Fines Estadísticos (ICCS, por sus siglas en inglés) de la UNODC, debido a que es parte del plan de mejora de la estadística nacional 2019-2022 y la Ciudad adoptó su uso.

[1] https://www.buenosaires.gob.ar/noticias/compromiso-cumplido-tenemos-mapa-del-delito-en-la-ciudad [Internet, último acceso abril 2021]

OBJETO DE ESTUDIO

El objeto de estudio del presente trabajo consta de un análisis que permita comparar y conocer la relación existente entre los informes estadísticos criminales oficiales y las políticas criminales resultantes de los mismos. Así mismo, se buscará conocer de forma aproximada la existencia de cambios, o la ausencia de estos, en la labor de las comisarías de la Ciudad Autónoma de Buenos Aires ante estos informes y políticas.

RECOLECCIÓN DE LA INFORMACIÓN

ESTADISTICA CRIMINAL OFICIAL DEL AÑO 2018 PARA LA C.A.B.A.

En diciembre del año 2017, como parte del Plan Integral de Seguridad, se presentó el Mapa del Delito correspondiente a la Ciudad Autónoma de Buenos Aires (GCABA, s/f). Para la realización de este trabajo se decidió utilizar el año 2018 como objeto de estudio por dos razones: por un lado, en el año 2018 ya se encontraría asentado el sistema desarrollado un año anterior y, por el otro, porque requería tiempo: para recolectar y analizar un año de datos, para evaluar las políticas públicas y para acceder a dicha información.

La Ley N° 5688 del Sistema Integral de Seguridad Pública, sancionada por la legislatura de la Ciudad, establece en su Capítulo II que el Mapa del Delito es una herramienta de gestión dirigida a recopilar, procesar y analizar la información concerniente a las actividades delictivas desarrolladas en la Ciudad.

El artículo 55 de la Ley detalla la finalidad del Mapa:

> *1. Avanzar en la elaboración de un diagnóstico certero de las causas y procesos que confluyen en los hechos delictivos registrados en las distintas Comunas.*
> *2. Contribuir a la elaboración de estrategias de prevención y conjuración del delito.*
> *3. Promover un direccionamiento estratégico de los recursos humanos y logísticos de los servicios de seguridad.*

4. Favorecer una respuesta oportuna a los requerimientos de la población en materia de seguridad. (Ley N°5688, 2016)

Y el artículo 56 las fuentes que lo constituyen:

1. Los componentes del Sistema Integral de Seguridad Pública mencionados en el artículo 8 de la presente Ley.
2. Los Ministerios Públicos y Poderes Judiciales de la Nación y provinciales.
3. El Observatorio Metropolitano de Seguridad Pública del Instituto Superior de Seguridad Pública de la Ciudad.
4. *La Agencia Gubernamental de Control.*
5. La Policía Federal Argentina, la Prefectura Naval, la Gendarmería y la Policía de Seguridad Aeroportuaria.
6. El Registro Nacional de Reincidencia y el Servicio Penitenciario Nacional.
7. El Ministerio de Salud de la Ciudad Autónoma de Buenos Aires.
8. El SAME
9. Los espacios de participación ciudadana que aborden la temática de seguridad.
10. Las Universidades Nacionales con asiento en la Ciudad Autónoma de Buenos Aires.
11. La Dirección General de Estadísticas y Censos de la Ciudad Autónoma de Buenos Aires. (Ley N°5.688, 2016)

El Mapa del Delito de la CABA funciona complementado por el Informe de Estadística Criminal de la Ciudad Autónoma de Buenos Aires[1], donde se desarrollan las metodologías que se utilizaron tanto para su elaboración como para la interpretación de sus datos.

[1] https://saavedra.online/wp-content/uploads/2020/01/informe_segunda_edicion.pdf [Internet, último acceso mayo 2021]

Conforme a la Resolución Nº 298/LCBA/015 de "Convenio de Transferencia Progresiva a la Ciudad Autónoma de Buenos Aires de facultades y funciones de seguridad en todas las materias no federales ejercidas en la Ciudad Autónoma de Buenos Aires" (ver Anexo 1), el Ministerio de Seguridad de la Nación transfiere al Ministerio de Justicia y Seguridad de la Ciudad los datos recopilados por las distintas dependencias de la Policía Federal Argentina.

Estos datos, sumados a los obtenidos por el propio Ministerio de Justicia y Seguridad y el Ministerio de Desarrollo Urbano y Transporte hacen junto con las denuncias policiales recibidas en la Policía de la Ciudad la fuente principal para elaborar los informes estadísticos de la Ciudad.

Con el fin de maximizar los recursos públicos, la información que presentan se centra en los hechos registrados como homicidios dolosos, robos y hurtos y con relación a los siniestros viales, los homicidios y lesiones culposas.

A nivel nacional, por otra parte, se cuenta con dos formas de reporte para el proceso estadístico: un sistema informático, el "Aplicativo SNIC", mediante el cual se recolecta, procesa, valida, intercambia y analiza la información de las intervenciones policiales y las planillas de cálculo enviadas por las Fuerzas Federales y Jurisdicciones (UNODC, 2019: 27).

POLITICAS CRIMINALES DEL AÑO 2018 DE LA C.A.B.A.

Durante el transcurso del año 2018 se efectuaron y concretizaron múltiples políticas de seguridad en el ámbito de la Ciudad de Buenos Aires. Las más destacadas fueron:

- En los primeros meses del año, la nueva conformación del despliegue territorial de la Policía de la Ciudad y la Red Integral de Monitoreo, como parte del Sistema Integral de Seguridad Pública.

- El 28 de junio se presentó el Mapa del Delito de la Ciudad, con la información recopilada hasta ese momento y que se actualizaría cada seis meses. Este Mapa, actualizado dos veces al año, es una herramienta online que reúne los datos provenientes de las denuncias realizadas en las comisarías de la Ciudad. El Mapa posee distintos filtros que permiten observar la información según barrio, comuna o tipo de delito cometido. También puede elegirse el

formato en que se visualiza dicha información y buscarse los delitos según series temporales, porcentuales o por grilla horaria.

- En el mes de noviembre se extendió el Sistema Único de Denuncias, o SUD, en prueba piloto desde octubre del año 2017. El SUD consiste en cabinas especiales radicadas en comisarías de la Ciudad, Unidades de Orientación y Denuncia de la Fiscalía de la Ciudad y el Centro de Acceso a la Justicia. Estas cabinas se conectan directamente con el Ministerio Público Fiscal de la Ciudad y permiten realizar denuncias a través de un formulario virtual o por medio de videoconferencia con representantes del Ministerio.

Es importante mencionar que el SUD se creó para unificar los mecanismos de registros de delitos y contravenciones denunciadas en la Ciudad, recibir las denuncias que no requieren intervención policial inmediata y mejorar la calidad estadística del Mapa del Delito de la Ciudad al aumentar los lugares y formas en que los vecinos pueden realizar sus denuncias (GCBA, 2019a).

- En el mes de noviembre, también, comenzó a funcionar el nuevo Sistema de Comisarías.

- En el mes de enero del año 2019 se presentó la tercera actualización del Mapa del Delito y, en enero del año 2020, el Informe de Estadística Criminal correspondiente al año 2018-2019, cumpliendo con los compromisos del Gobierno de la Ciudad de publicar los datos cada seis meses.

CLASIFICACIÓN INTERNACIONAL DE DELITOS CON FINES ESTADÍSTICOS DE LA UNODC

Una de las principales modificaciones que se planteó en la Comisión formada para mejor la Estadística Nacional fue la de utilizar la Clasificación Internacional del Delito con Fines Estadísticos estipulada por la UNODC.

Esta Clasificación es una herramienta, basada en conceptos y principios acordados entre 77 países participantes. Sus objetivos principales se enfocan en comprender y conocer con mayor profundidad las variables de víctima, agresor, motivación y contexto de los hechos delictivos así como en descubrir conductas delictivas nuevas. Al ser Internacional, busca compartir un lenguaje común entre todas las instituciones que lo apliquen, para lograr

comparaciones a niveles regionales y globales y generar datos uniformes y de calidad para su posterior análisis, monitoreo y evaluación.

El informe de Estadística Criminal del año 2018 indica explícitamente que se tendrá en cuenta esa clasificación en los futuros informes, lo que es de una importancia fundamental para la mejora del sistema:

> "*En las próximas publicaciones de Informes de Estadística Criminal y las posteriores versiones del Mapa del Delito, se incorporarán nuevas fuentes de datos y tipologías delictivas hasta alcanzar la totalidad del universo del delito registrado en múltiples fuentes de datos*." (DGIEC, 2019: 5)

Para su realización, la Clasificación Internacional de Delitos con Fines Estadísticos coloca su énfasis en los Principios Fundamentales de las Estadísticas Oficiales de las Naciones Unidas, aprobados por su Comisión de Estadística en año 1994 y reafirmados en el año 2013. Estos Principios (ver Anexo 2) funcionan como guía al momento de gestionar datos estadísticos, mencionando en primer lugar la relevancia e imparcialidad de la toma de datos, realizada con patrones profesionales, principios científicos y ética. Los siguientes principios se basan en la responsabilidad, la transparencia y la legislación y por último, menciona la coordinación nacional, la cooperación internacional y el uso de patrones internacionales.

ACTIVIDAD POLICIAL DEL AÑO 2018 EN LA C.A.B.A.

La Policía de la Ciudad, desde su fundación en el año 2017, se basa en los principios rectores del Sistema Integral de Seguridad Pública: gobierno civil, cercanía, participación ciudadana, innovación, transparencia, prevención, desburocratización, eficacia y eficiencia e información estadística confiable (ver Anexo 3).

Las comisarías de la Ciudad de Buenos Aires sufrieron un cambio en su estructura a fines del año 2018, abandonando el modelo de 54 Comisarías heredado de la Policía Federal (ver Figura 1), para redistribuirse en 15 Comisarías Comunales y 28 Comisarías Vecinales (ver Figura 2). De esta forma, utilizan los mismos límites jurisdiccionales de los barrios en los que se asientan.

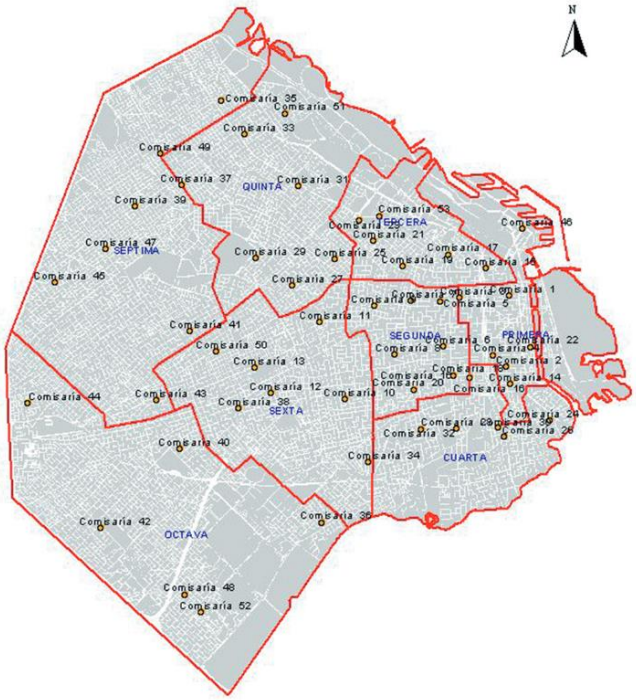


Figura 1. Circunscripciones policiales y comisarías heredadas de la P.F.A.

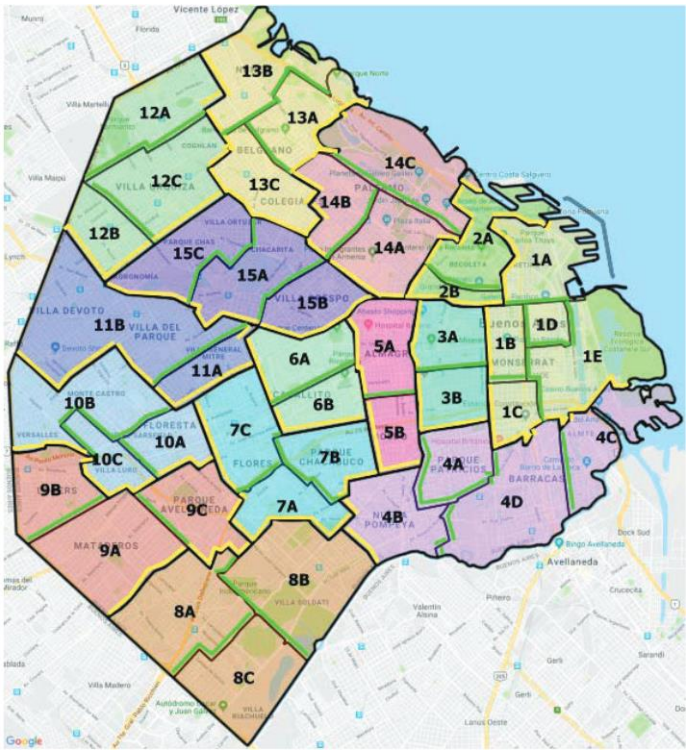


Figura 2. Comisarías comunales y vecinales de la Policía de la Ciudad

Los registros estadísticos del año en estudio contemplan esta nueva organización al realizar el mapa del delito de forma comunal y barrial.

Por otra parte, debe considerarse que la Ley 5.688 de Sistema Integral de Seguridad Pública C.A.B.A. establece que la Policía de la Ciudad se crea bajo un contexto de modelo policial con "Orientación Comunitaria": su enfoque principal es la comunicación y proximidad con el vecino, la convivencia, la gestión del orden público, la prevención del delito y la seguridad subjetiva (Ministerio de Justicia y Seguridad, s/f: 23).

Esta orientación comunitaria responde a la visión y política de Seguridad a nivel nacional, consistente en construir cercanía y generar vínculos que afiancen la confianza social en los miembros de las fuerzas de seguridad y sus instituciones (Ministerio de Seguridad, 2019: 130).

Este modelo policial comunitario requiere, como su nombre lo indica, conocer la realidad de la comunidad para la que trabaja. Y esta realidad incluye no solo las experiencias de las víctimas de los delitos, sino también la realidad criminal local entendida, por ejemplo, por sus modalidades y zonas de acción. La policía cercana a la comunidad puede proporcionar datos criminales de mayor calidad, permitiendo a su vez un análisis criminal eficaz y oportuno.

Asimismo, debe mencionarse que en la práctica, la Policía de la Ciudad utiliza como orientación el modelo de Policía Orientada a la solución de Problemas. Este modelo POP dirige los esfuerzos a cambiar las condiciones subyacentes en los puntos críticos, o *hot spots*, con problemas recurrentes de delincuencia (Ministerio de Justicia y Seguridad, s/f: 7).

CUESTIONARIOS Y ENTREVISTAS

Con relación a los cuestionarios y entrevistas realizados a personal de la Policía de la Ciudad, se realizó un muestreo representativo de las distintas zonas y territorios de la Ciudad así como un muestreo representativo de las distintas jerarquías, roles de función y trayectorias de los funcionarios entrevistados (ver Anexo 4).

Se dio mayor importancia al valor cualitativo de la toma de muestras antes que al cuantitativo, considerando los variados y diversos eslabones que intervienen en la labor policial y componen la institución.

Los resultados fueron marcadamente consistentes: personal policial de distintas jerarquías, con distintas experiencias y trabajando en distintas zonas de la ciudad informaron que trabajan con un sistema automático de gestión de denuncias, que les informan los resultados de su trabajo y que ajustan las tareas de calle y prevención según la actividad criminal que reflejan sus informes.

El decir que se "ajustan las tareas de calle" implica en la práctica, por ejemplo, incrementar la presencia policial en esquinas sin cámaras de seguridad en las que se sufrieron varios hechos delictuales o aumentar la frecuencia del patrullaje en franjas horarias nocturnas específicas.

También reconocen el aumento considerable de las denuncias debido a la facilidad y rapidez de los nuevos sistemas del Ministerio Público, al mismo tiempo que perciben una disminución en los delitos. Con esto entendemos entonces que el Sistema Único de Denuncias cumple su función de mejorar y facilitar el acceso y desarrollo del proceso de denuncias para el público general, que en otra situación tal vez no hubiera iniciado el trámite, disminuyendo consecuentemente la cifra negra del delito.

Por último, y pese a que todos los entrevistados respondieron que utilizan el modelo policial de Orientación Comunitaria, se observa el modelo POP en su accionar, al trabajar con estrategias de intervención focalizadas y la evaluación que reciben de su actividad operacional.

ANÁLISIS Y EVALUACIÓN

Cualquier análisis que se realice sobre la estadística y las políticas criminales generadas para el año 2018 debe de tener en cuenta que, en septiembre del año 2018, como se mencionó en los primeros apartados de este trabajo, hubo una segunda evaluación por parte del Centro de Excelencia para Información Estadística de Gobierno, Seguridad Pública, Victimización y Justicia de la UNODC para verificar los resultados de su intervención. Los logros principales de este esfuerzo mancomunado entre Nación y las unidades que reportan al SNIC -en el caso de la C.A.B.A., la Subsecretaría de Seguridad Comunal e Investigación Criminal- se resumen en seis ítems (UNODC, 2019: 12):

- Orientar la información criminal según los Principios Fundamentales de las Estadísticas Oficiales (ver Anexo 1).
- Fortalecer el trabajo en conjunto de los trabajadores del SNIC.

- Reuniones periódicas de la Comisión Permanente para la Mejora del SNIC entre las jurisdicciones, las Fuerzas Federales y Nación.
- Incluir nuevas variables y categorías de delitos contra las personas para posibilitar una visión cualitativa del delito, la víctima y el perpetrador.
- Disminuir el uso de categorías residuales.
- El uso de la Clasificación Internacional de Delitos.

Esta segunda evaluación significó una nueva calificación "A" para el país, convirtiéndolo en líder regional en calidad de estadísticas criminales.

Para segmentar el análisis, en primer lugar, se realizó una comparación simple de los resultados estadísticos del primer y segundo semestre del 2018, para conocer la existencia o ausencia de variaciones positivas o negativas.

Tabla 1

Comparativa del primer y segundo semestre del año 2018

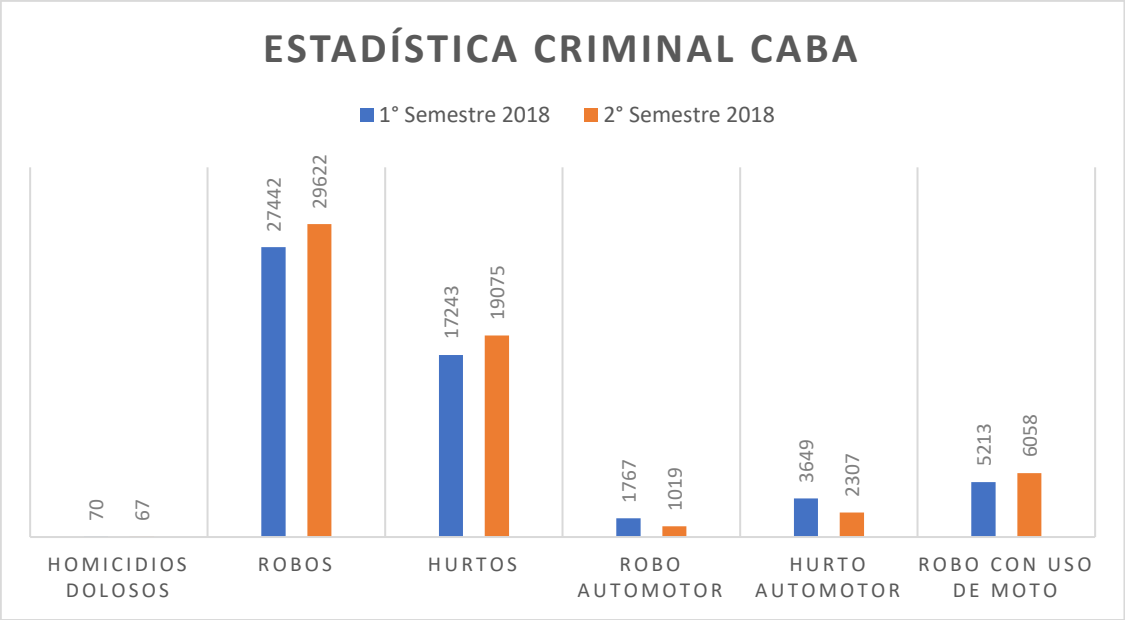
	ESTADÍSTICA CRIMINAL 1° SEMESTRE 2018	ESTADÍSTICA CRIMINAL 2° SEMESTRE 2018	DIFERENCIA
Homicidios dolosos	70	67	- 3
Robos (*)	27442	29622	+ 2180
Hurtos (**)	17243	19075	+ 1832
Robo automotor	1767	1019	- 748
Hurto automotor	3649	2307	- 1342
Robo con uso de moto	5213	6058	+ 845

(*) Excluye "robo automotor" y "robo con uso de moto"

(**) Excluye "hurto automotor"

Gráfico 1

Comparativa del primer y segundo semestre del año 2018



A primera vista se puede observar que no existe una variación regular entre todos los índices informados. Algunos subieron de forma notoria y otros disminuyeron en porcentajes considerables. Se podría pensar, por ejemplo, en los fenómenos de estacionalidad, postulados por Adolphe QUETELET con su Ley Térmica de la Criminalidad, que explica las diferencias en la cantidad de delitos según la influencia del clima: habría más delitos contra las personas en los meses con altas temperaturas y más delitos contra la propiedad en los meses de bajas temperaturas. Sin embargo, las diferencias entre ambos tipos de delitos no aparentan seguir ningún patrón estacional.

Estos resultados, entonces, tienen una doble lectura con dos interrogantes distintos: ¿aumentaron los delitos o aumentaron las denuncias? De ser lo primero, fallaría la política que debe prevenirlos. De ser lo segundo, funcionarían correctamente los nuevos sistemas para facilitar las denuncias.

En la presentación del Tercer Mapa del Delito, del que surgen los datos estadísticos del segundo semestre del 2018, se destacó justamente la importancia de las denuncias para lograr datos correctos:

> *"Es muy importante para el mapa del delito la denuncia del vecino. Apuntamos a estimular las denuncias por lo que durante estos 3 años hemos*

abierto muchos espacios para realizar las denuncias, ya sea por internet o en cabinas telefónicas que se encuentran en cualquier comisaria. Esta es la mejor manera de contar con información más precisa sobre los delitos que nos permita implementar acciones y políticas más eficientes para combatirlos." (GCABA, 2019c)

Durante noviembre del año 2018, como ya se mencionó, sucedieron dos hechos importantes: se presentó el nuevo Sistema de Comisarías y se lanzó el Sistema Único de Denuncias. Para observar los resultados inmediatos de estas novedades, se realizó una comparativa estadística para el mes anterior a la modificación, el mes de la modificación y el mes posterior.

Tabla 2

Comparativa entre octubre, noviembre y diciembre 2018

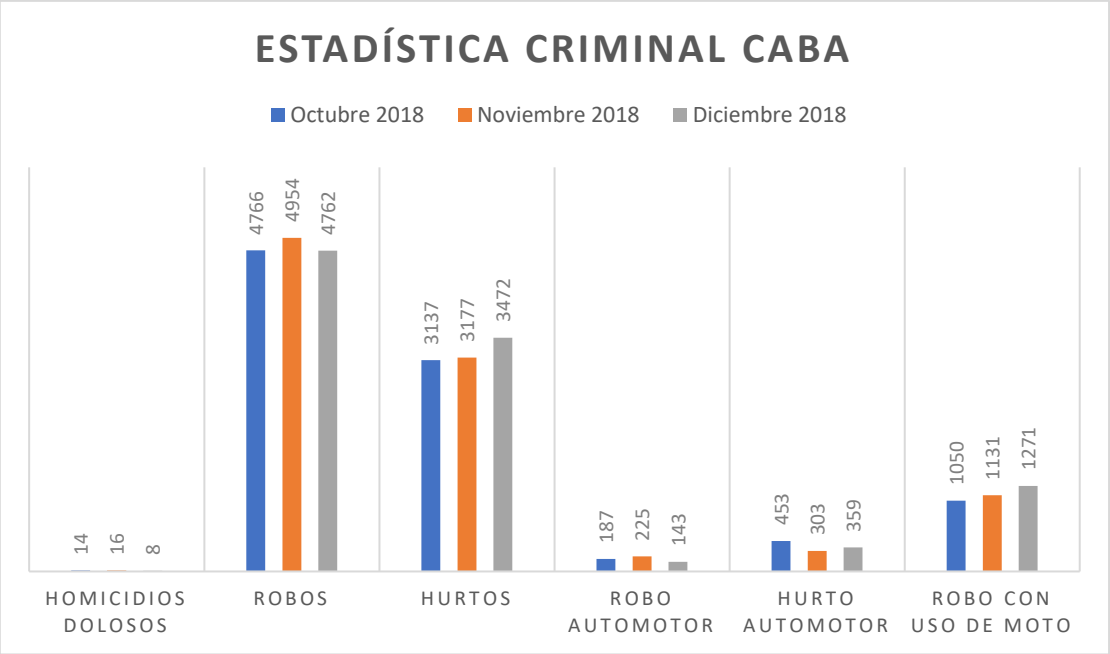
	OCTUBRE 2018	NOVIEMBRE 2018	DICIEMBRE 2018
Homicidios dolosos	14	16	8
Robos (*)	4766	4954	4762
Hurtos (**)	3137	3177	3472
Robo automotor	187	225	143
Hurto automotor	453	303	359
Robo con uso de moto	1050	1131	1271

(*) Excluye “robo automotor” y “robo con uso de moto”

(**) Excluye “hurto automotor”

Gráfico 2

Comparativa entre octubre, noviembre y diciembre 2018



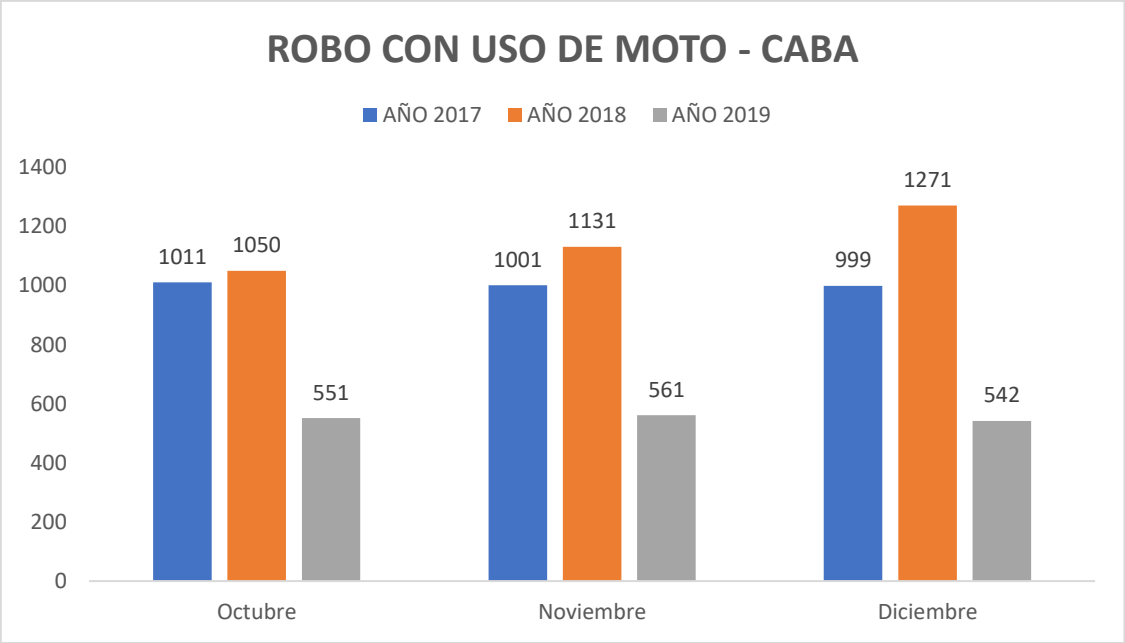
Nuevamente, a simple vista, no se observan resultados significativos. Las diferencias observables nos llevan a plantearnos el mismo interrogante anterior: ¿aumentó el delito o la denuncia?

Si consideramos la Ley Térmica de la Criminalidad previamente mencionada, la comparación debería realizarse también con el mismo trimestre del año anterior y del año posterior. Desafortunadamente, el detalle estadístico de este período para el año 2017 no se consigue en ningún informe consolidado elaborado para ese año. Lo único que se ha podido encontrar es un comentario dentro del Informe de Estadística Criminal de la CABA publicado en el año 2020, en donde se menciona y detalla la cantidad de registros mensuales de los años 2017, 2018 y 2019 en relación con los “Robos con uso de Motos” (Ministerio de Justicia y Seguridad, 2020: 17).

Aunque se trata de uno solo de los delitos dentro de todos los delitos que se registran en las estadísticas, sirve perfectamente a modo de ejemplo:

Gráfico 3

"Robo con uso de moto" durante 2017, 2018 y 2019



Una interpretación posible podría ser que en el año 2018 aumentaron las denuncias con relación al año 2017 y en el año 2019 disminuyó el delito a la mitad, gracias a las medidas políticas tomadas durante el año anterior.

¿Hubiera sido tan drástica la reducción del delito de robo con uso de moto durante el año 2019 si durante el año anterior no se hubieran tomado medidas al respecto?

Nuevamente: "¿aumentó el delito o la denuncia?". A fines de aproximar una respuesta, disponemos de dos herramientas para intentar analizar la eficacia de las políticas criminales producidas en el año 2018: la encuesta de victimización y la estadística del año 2019.

La República Argentina implementó en el año 2017 la Encuesta Nacional de Victimización (ENV), diseñada en conjunto por el I.N.D.E.C. y el Ministerio de Seguridad de la Nación (I.N.D.E.C., 2018: 6). La Encuesta se presentó como un informe bianual, pero al momento de finalizar este trabajo, durante la primera quincena del mes de febrero del año 2021, solo se dispone de la información obtenida en esa primera encuesta nacional del año 2017, no habiéndose realizado la misma en los años siguientes.

La Ciudad de Buenos Aires, por otro lado, sancionó en diciembre de 2007 la Ley N° 2593, con la que crea el Sistema de Información para la Prevención Comunitaria del Delito y la

Violencia (SIPREC). En octubre del año siguiente sancionó, como parte del SIPREC, la Ley N° 2883, que establece y regula una Encuesta de Victimización anual para la Ciudad.

Los resultados desagregados de esta Encuesta SIPREC, lamentablemente, parecen imposibles de conseguir. Incluso realizando solicitudes de acceso a la información pública ante la Dirección General Seguimiento de Organismos de Control y Acceso a la Información y posteriores reclamos al Órgano Garante del Derecho de Acceso a la Información, las únicas respuestas recibidas fueron que dichas encuestas (las solicitadas, correspondientes a los años 2017, 2018 y 2019) serían publicadas junto con la actualización del Mapa del Delito durante el mes de enero del año 2021. Como se mencionó anteriormente, habiendo transcurrido la primer quincena del mes de febrero del año 2021, no existe aún dicha actualización ni fecha cierta para su publicación.

La única encuesta actualizada, al día de la fecha, parecería ser aquella realizada por la Universidad Torcuato Di Tella, mediante el Laboratorio de Investigaciones sobre Crimen, Instituciones y Políticas (LICIP). Dichas encuestas son publicadas mensualmente, desde el año 2014, mediante un informe que reúne los resultados de las encuestas realizadas en todo el país.

La encuesta realizada por el LICIP utiliza como parámetro el Índice de Victimización (IVI), que cuantifica la tasa de victimización en el país. El LICIP define como "tasa de victimización" al porcentaje de hogares cuyos miembros sufrieron un delito, denunciado o no, en los últimos 12 meses.

Pese a que estas encuestas solo se realizan a un promedio de mil cien personas en todo el país, sus resultados pueden servir a fines orientativos. Utilizando los mismos parámetros temporales ubicados en el último trimestre de los años 2017, 2018 y 2019 y sabiendo que la encuesta del LICIP utiliza un IVI de delitos denunciados y no, tenemos los siguientes resultados para C.A.B.A.:

Tabla 3

Comparación entre octubre, noviembre y diciembre en 2017, 2018 y 2019

	2017	2018	2019
Octubre	27.7%	33.0%	27%
Noviembre	26.7%	36.6%	27%
Diciembre	26.7%	25.9%	27%

Si solo contáramos con esta encuesta para emitir una opinión, diríamos que el delito aumentó durante octubre y noviembre del 2018 para descender en el último mes del año, manteniéndose en los mismos niveles durante el año 2019 .

Aunque el objetivo principal de las encuestas de victimización radica en examinar la denominada "*cifra negra*" del delito, estas también nos informan sobre el grado de conocimiento y confianza que tiene la población de las instituciones de seguridad y justicia. Como describe el Informe del año 2018 de Estadísticas Criminales de la República Argentina del SNIC:

> "*En efecto, si la población percibe que el trabajo policial se vuelve más eficaz a la hora de prevenir, disuadir o resolver los delitos, puede tener más incentivos para denunciar los delitos de los cuales ha sido la víctima*." (DSNIC, 2019: 53)

Retomando la información de la que nos provee la ENV nacional mencionada con anterioridad, esta fue realizada durante los meses de marzo y junio del año 2017. Extrayendo los datos correspondientes a la Ciudad Autónoma de Buenos Aires y rescatando con cuidado aquellos ítems que podrían referir a la voluntad de realizar una denuncia, encontramos lo siguiente:

Tabla 4

Identificación de las instituciones del sistema de seguridad y justicia (I.N.D.E.C., 2018: 68)

Comparativa Total País y C.A.B.A.

	Policía Federal	Jueces y Tribunales	Fiscalías
Total País	76,3%	58,6%	50,8%
C.A.B.A.	94,6%	73,2%	57%

Tabla 5

Confianza en las instituciones del sistema de seguridad y justicia (I.N.D.E.C., 2018: 70, 72)

Comparativa Total País y C.A.B.A.

	Policía Federal	Jueces y Tribunales	Fiscalías
Total País	49,2%	33,1%	43,4%
C.A.B.A.	61,1%	39,6%	24,3%

Personas que saben a qué número llamar a la policía ante una urgencia (I.N.D.E.C., 2018: 75)

Comparativa C.A.B.A. y extremos registrados en el país, conocimiento más bajo y más alto

- C.A.B.A.: 87,8%
- Córdoba: 74,3%
- Mendoza: 95,1%

Confianza en las policías provinciales o Policía de la Ciudad (I.N.D.E.C., 2018: 76)

Comparativa C.A.B.A. y extremos registrados en el país, confianza más baja y más alta

- C.A.B.A.: 49,9%
- Tucumán: 20,9%
- Tierra del Fuego: 71,7%

Tabla 6

Porcentaje de acuerdo con afirmaciones (I.N.D.E.C., 2018: 86)

Comparativa C.A.B.A. y extremos registrados en el país, porcentaje más bajo y más alto (*)

	C.A.B.A.	Tucumán	Formosa
"La policía trata a toda la gente por igual"	29,2%	21,5%	59,2%
"La policía protege los derechos de las personas"	48,4%	29,9%	68,9%
"La policía es honesta"	26,7%	15%	52,3 %
"La policía es muy profesional"	28,2%	18,2%	52,6%

(*) En todas las afirmaciones coinciden las provincias de Tucumán y Formosa con los porcentajes más bajos y más altos respectivamente

Como resumen de lo que sucedía en el año 2017: los ciudadanos tenían poca información sobre los centros judiciales para realizar denuncias, tenían poca confianza en las instituciones del sistema de seguridad y justicia y no tenían una imagen positiva sobre las fuerzas de seguridad.

En comparación con el promedio del resto del país, la población de C.A.B.A. tenía una mayor identificación de las instituciones y mayor confianza en la Policía Federal. La confianza en la Policía de la Ciudad estaba dentro del promedio de la confianza en las policías provinciales del resto del país y las opiniones sobre la policía se encontraban dentro de la media.

Sabiendo que la Policía de la Ciudad de Buenos Aires que se instaló en los últimos años tiene un predominante modelo comunal, sería esperable que la percepción de los ciudadanos haya mejorado. Es decir, los datos parecen coincidir con esta hipótesis aunque claramente es imposible tener certeza plena en este aspecto.

Una Policía más cercana a la comunidad no solo conoce de manera directa los delitos que sufren los vecinos a los que protege, sino que también, de modo indirecto, colabora en disminuir la cifra negra del delito durante las interacciones que mantiene con ellos. La confianza que las personas depositan en la Institución es un reflejo de la confianza que sienten por el personal policial que conocen.

Podríamos decir entonces, considerando la ENV 2017 como orientativa y las encuestas realizadas al personal policial para este trabajo, que aumentaron (o disminuyeron, según el caso) los delitos. ¿Qué sucede entonces al contrastar la información estadística del primer semestre del año 2019?

Tabla 7

Comparativa entre segundo semestre del 2018 y primer semestre del 2019

	ESTADÍSTICA CRIMINAL 2° SEMESTRE 2018	ESTADÍSTICA CRIMINAL 1° SEMESTRE 2019	DIFERENCIA
Homicidios dolosos	69 (***)	47	- 22
Homicidios culposos (****)	78	50	- 28
Robos (*)	29622	32036	+ 2414
Hurtos (**)	19075	21368	+ 2293
Robo automotor	1023 (***)	875	- 148
Hurto automotor	2307	2439	+ 132
Robo con uso de moto	6058	5918	- 140

(*) Excluye “robo automotor” y “robo con uso de moto”

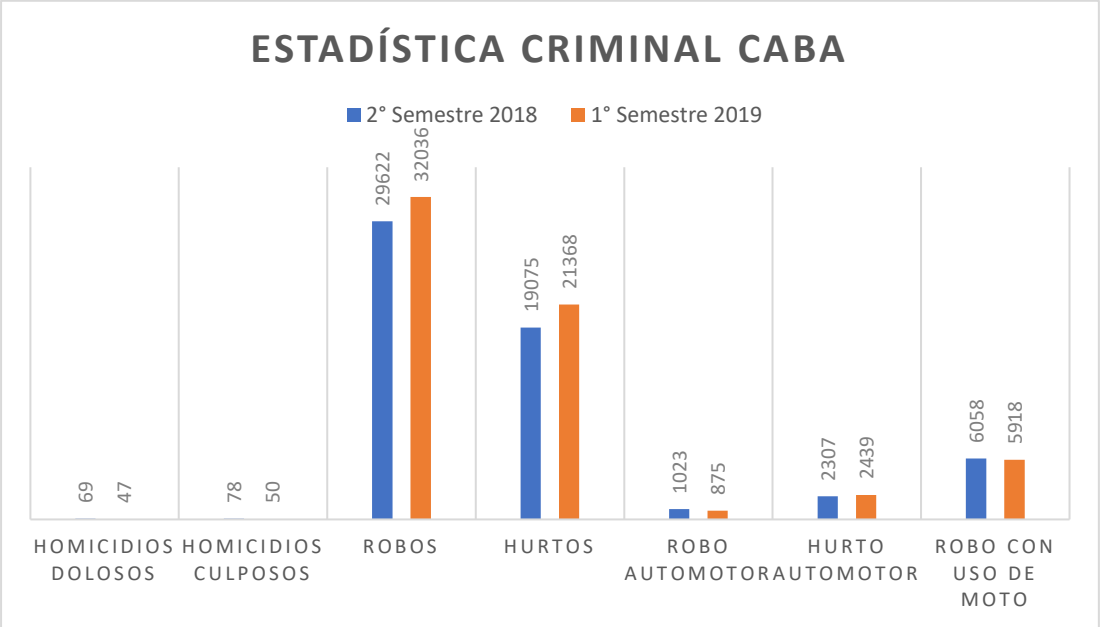
(**) Excluye “hurto automotor”

(***) Según Informe Estadístico 2018-2019

(****) Incorporado en Informe Estadístico 2018-2019

Gráfico 4

Comparativa entre segundo semestre del 2018 y primer semestre del 2019



Al momento de realizar la comparación del producido estadístico con las políticas criminales del año 2018 se debe de tener en cuenta un detalle importante: las clasificaciones utilizadas en el Mapa del Delito 2018 son tradicionales (no respondiendo aún a la Clasificación Internacional) y la mayoría de las políticas creadas responden a temas particulares y específicos, muchas veces haciendo mención a situaciones criminales específicas que se encuentran dentro de las clasificaciones más generales usuales.

Sabemos, según el informe del SNIC (DSNIC, 2019: 45), que los delitos más frecuentes de la Ciudad Autónoma de Buenos Aires para el año 2018, fueron, en orden: robos, hurtos y amenazas. Las principales políticas producto de ese año de trabajo, entonces, deberían relacionarse a esos tres delitos principalmente. O con subconjuntos de esos eventos criminales.

Por ejemplo, en el mes de agosto de 2018 se presentó un programa para combatir el robo de celulares, dentro del Plan Nacional de Conectividad. Aunque se desconoce la cifra de este delito específico, al no estar discriminado en el apartado de "Robos" o "Hurtos" de la estadística.

Sobre esto solo podemos observar que ambos valores globales aumentaron considerablemente en el primer período del año 2019. Sin embargo, en la presentación del resultado final del año 2019 del Mapa del Delito, la mayoría de los delitos habían disminuido:

> *"(...) los homicidios, que es el delito más duro, bajaron un 28% del 2018 a 2019 (...) el robo de autos bajó un 49%. En eso estamos convencidos que nuestra política tecnológica y el haber incorporado el Anillo Digital están ayudando en la baja de este delito (...) bajaron los delitos cometidos por motochorros (...) 17% (...) en términos generales, los robos bajaron 12%*". (GCABA, 2019b)

Es de mención que el homicidio, más específicamente el homicidio doloso, no solo es el delito más duro, sino que su tasa cada 100.000 habitantes es el indicador más utilizado a nivel internacional para evaluar la seguridad en una ciudad.

Las políticas puestas en acción durante el año 2018 que más efecto inmediato parecieron haber tenido entonces fueron:

- La Red Integral de Monitoreo desde el mes de marzo (GCABA, 2018b)

- El Sistema Aerostático de Vigilancia en el mes de abril (GCABA, 2018a)

Estos sumados a los sistemas de patrullaje de la Policía de la Ciudad con el Modelo de Acción de Respuesta Táctica, que identifican y caracterizan las tipologías delictuales referidas al robo de mayor ocurrencia en la Ciudad: con arma, automotor, por arrebato, a comercios, en ausencia de morador y con moto (Ministerio de Justicia y Seguridad, s/f: 29).

Todo esto señala a resultados a largo plazo de las políticas criminales que se adopten, sin poder ver consecuencias inmediatas en la estadística.

Por último, y de especial mención, es la nueva información que provee el Informe de Estadística Criminal CABA años 2018 y 2019, complementario del Mapa del Delito, publicado en el mes de enero del año 2020. El mismo incluye, a diferencia de los Informes anteriores, hechos registrados como delictivos de mayor disvalor para la vida de las personas, como los homicidios culposos (detallados en "Estadística Criminal CABA – Cuadro C" antes presentado) y los homicidios y lesiones por siniestros viales.

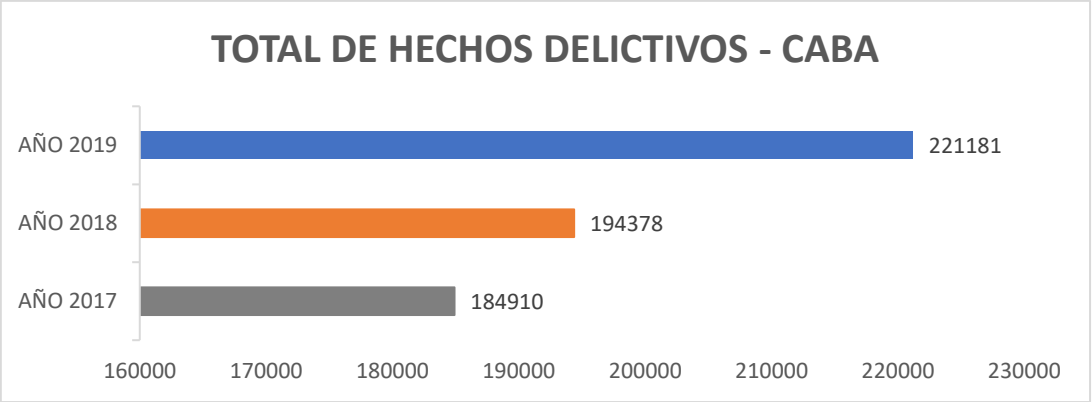
También, producto de las Políticas Criminales puestas en efecto durante el año 2018, considera como fuente de información a la totalidad de las áreas de la Policía de la Ciudad, incluyendo las 15 Comisarías Comunales, y a las numerosas vías de denuncia del Ministerio Público Fiscal de la ciudad. A partir del año 2019, asimismo, el Ministerio de Justicia y Seguridad de la Ciudad implementó un sistema de auditoría para las actuaciones sumariales de la Policía de la Ciudad, con el fin de mejorar y precisar la detección de casos. Por este motivo, aclara el Informe, la cantidad de hechos registrados en este Mapa del Delito actualizado pueden variar respecto a la cantidad publicada por el SNIC para el mismo período (Ministerio de Justicia y Seguridad, 2020: 8).

En definitiva, un incremento informado de los delitos no necesariamente obedece a una suba real del delito, sino también a una mejor forma de registrar y calificar los hechos delictuosos.

Esto puede verse resumido en el apartado de total de hechos delictivos para la Ciudad Autónoma de Buenos Aires presente en el portal de Estadísticas Criminales de la República Argentina, publicado por el Ministerio de Seguridad de la Nación:

Gráfico 5

Comparativa de hechos delictivos entre años 2017, 2018 y 2019



CONCLUSIONES Y REFLEXIONES FINALES

El delito, entendido y simplificado al conjunto de actividades contrarias a la ley, es un sistema caótico. Un sistema, porque está compuesto por una diversidad de factores y caótico, porque no se rige por ninguna norma conductora claramente.

La Teoría del Caos plantea que los acontecimientos son impredecibles, que la irregularidad es una propiedad fundamental de los sistemas complejos y que pequeñas perturbaciones pueden tener grandes efectos (Pidal González, 2009: 30). En la entropía los sistemas, reglas y procedimientos son insuficientes: la adaptación continua y oportuna es esencial

El criminólogo David WEISBURD, de la Universidad George Mason en EE. UU., analizó ciento sesenta y nueve estudios sobre modificaciones en la actividad criminal publicados entre 1968 y 2005 y encontró que, en promedio, cada estudio solo podía explicar un tercio de cualquier variación (Hutson, 2020).

Esta conclusión nos enseña que, si queremos comprender, analizar e intentar predecir el delito, necesitamos considerar a la mayor cantidad de factores posibles que puedan afectarlo: el fenómeno de la estacionalidad, la complejidad del fenómeno delictivo, los factores de riesgo, el tipo de población, el marco económico, la situación cultural, los datos retrospectivos, por mencionar algunos.

> *"Es necesario que cada país, cultura y civilización indiquen los males que a ella afectan, ya que el crimen solamente podrá ser analizado estudiando la*

> *estructura que lo ha producido, es decir el fenómeno de la criminalidad no podrá explicarse si no es dentro de un contexto social que se da en un tiempo y en un espacio específicos".* (Manzanera, 1981: 119)

De igual modo, no existe una política pública exitosa que no surja de un diagnóstico correcto sobre la realidad y el entorno, ya que esto implica la intervención sobre esa realidad permitiendo una adecuada toma de decisiones (Sánchez citada por Dammert, 2008: 126). Se requiere para esto la mayor cantidad de datos pertinentes, de la mejor calidad posible.

El éxito de las políticas públicas también requiere de indicadores de evaluación de la implementación e indicadores de evaluación del impacto de las mismas, ya que la falta de resultados puede ser una falla de la política misma.

El crimen se puede observar y analizar como si fuera un bosque: es imposible mantener el foco de la atención permanente en cada árbol individual, con su idiosincrasia y naturaleza, pero si es factible observar a un grupo de árboles en conjunto.

Una política encuadrada en un solo fenómeno delictivo despliega todos sus recursos en un único accionar. Ante el surgimiento inevitable de una nueva modalidad delictual, la política y las fuerzas de seguridad no deberían perder tiempo reorganizándose para controlarla: las políticas criminales necesitan no solo situarse en el contexto de acción sino también adaptarse con rapidez a las nuevas realidades. Deben estar bajo evaluación periódica y llevar a cabo una actualización constante.

Y es por eso por lo que, el crear un sistema que monitoree la ciudad, mediante el accionar político, o el rediseñar e implementar estrategias de vigilancia policial, mediante las decisiones de cada comisaría, colabora en la prevención y reducción del crimen: no se controla un único delito (un único árbol) sino que se presta atención a cualquier delito que pueda ocurrir (el bosque) para actuar en consecuencia.

> *"Reconstruir y perfeccionar la capacidad estatal de generar y poner a disposición de la ciudadanía estadísticas criminales (…) responde no sólo a una inspiración de transparencia republicana (la información pública como derecho y como obligación) sino, también, a la necesidad práctica de proyectar políticas no ficcionales. Políticas adecuadas frente a problemas reales".* (Ministerio de Seguridad, 2019: 103)

Una estadística criminal gestionada de forma correcta e integral permite no solamente el diseño de políticas criminales acordes, sino también medir sus resultados, analizarlos y ajustar o readecuar las políticas existentes según la mutación del delito (Ministerio de Seguridad, 2019: 106). El análisis criminal es esencial para la correcta elaboración de las políticas y esto solo puede realizarse con información precisa y oportuna.

La Política Pública Basada en Evidencia posee un enfoque que tiene como objetivo generar la información que requiere el proceso de elaboración de dicha política. Su propósito es conseguir que las personas que elaboran las políticas públicas lo hagan lo más informadas posibles, con la evidencia disponible proveniente de investigaciones rigurosas (Chaverri Chaves y Arguedas Ramírez, 2020). En este caso, la evidencia es la estadística criminal y esta estadística, se convierte en el mismo instrumento que evalúa la política criminal en cuestión.

Los indicadores promisorios de éxito de las políticas adoptadas no solo se miden en sus resultados, sino en la opinión pública de las personas afectadas por ellas. Es importante que se instruya a la policía con un modelo comunitario, pero también es importante que los vecinos perciban esa cercanía y confíen en las fuerzas de seguridad.

La falta de evaluaciones de desempeño del accionar policial sumado a la falta de encuestas de victimización actualizadas imposibilitan el análisis de las consecuencias de las últimas políticas de seguridad adoptadas por el Gobierno de la Ciudad. Tampoco sirven los datos si estos recién son analizados e informados con varios años de posterioridad: el principal capital que posee un sistema de información es su confiabilidad y validez (Dammert, 2008: 106). Como se mencionó a lo largo de este trabajo, se requirió de varios años para conseguir la información de datos, políticas públicas y sus efectos para el rango temporal observado.

Por otro lado, es de suma importancia el hecho de recurrir a la Clasificación Internacional de Delitos con Fines Estadísticos de la UNODC para unificar criterios que sirvan de patrones útiles de comparación y estudio. Que, a su vez, significa salir de una mirada egocéntrica de lo que se considera delito en un segmento geográfico para tener una visión global, convirtiendo registros con tintes políticos en observaciones científicas (Olaeta, 2018: 39), con puntos de referencia acordados por la comunidad mundial.

Los cambios realizados durante los últimos años y analizados en este trabajo, de forma ideal, permitirán ver el panorama cada vez con mejor definición. Para que cumpla su función, la estadística debe ser oportuna, relevante, de calidad y confiable (UNODC, 2019: 3) ya que política sin información, se convierte en intuición (Dammert, 2008: 113).

Utilizar clasificaciones y estándares internacionales, actualizar y perfeccionar los sistemas de denuncias y carga de datos, personalizar la actividad policial a cada comuna… si la Ciudad de Buenos Aires mantiene este nuevo impulso de modernidad y profesionalismo, los antecedentes de abandono que sufrió la estadística criminal a lo largo de su trayectoria serán, tan solo, una parte más de su historia.

> *"En realidad una buena, adecuada, correcta Política Criminológica lograría evitar las conductas antisociales antes que se produjeran, y quizás antes de que fuera necesario legislar".* (Manzanera, 1981: 119)

BIBLIOGRAFÍA

- Anitua, G.I. (2005). *Historias de los Pensamientos Criminológicos*. Buenos Aires: Del Puerto.

- Chaverri Chaves, P. y Arguedas Ramírez, A. (2020). Políticas Públicas Basadas en Evidencia: una revisión del concepto y sus características. *Revista ABRA Vol. 40 N° 60*. Disponible en: https://www.revistas.una.ac.cr/index.php/abra/article/view/abra.40-60.2/19527

- Dammert, L. et al. (2008). *¿Políticas de seguridad a ciegas?: desafíos para la construcción de sistemas de información en América Latina*. Santiago, Chile: FLACSO.

- Delgado Antonio, L. R. (2017). La figura del criminólogo y el uso de información estadística basada en la evidencia para el estudio de la delincuencia. *Centro de Excelencia para Información Estadística de Gobierno, Seguridad Pública, Victimización y Justicia*. Disponible en: https://cdeunodc.wordpress.com/2017/04/06/la-figura-del-criminologo-y-el-uso-de-informacion-estadistica-basada-en-la-evidencia-para-el-estudio-de-la-delincuencia/.

- Dinatale, M. (2018). La ONU elevó al máximo nivel la calificación de calidad estadística criminal de la Argentina. *Diario Infobae*. Disponible en: https://www.infobae.com/politica/2018/10/10/la-onu-elevo-al-maximo-nivel-la-calificacion-de-calidad-estadistica-criminal-de-la-argentina/

- Dirección General de Estadísticas y Censos. (2009). *Circunscripciones policiales y comisarías de la Ciudad de Buenos Aires. Año 2009*. [Figura 1]. Disponible en: https://www.estadisticaciudad.gob.ar/eyc/?p=56984

- Dirección General de Información y Estadística Criminal. (2019). *Informe de Estadística Criminal Ciudad Autónoma de Buenos Aires. Año 2017-2018. Informe Complementario del Mapa del Delito*. Buenos Aires. Disponible en: https://mapa.seguridadciudad.gob.ar/assets/informe.pdf

- Dirección del Sistema Nacional de Información Criminal. (2019). *Estadísticas Criminales en la República Argentina – Año 2018. Informe*. Buenos Aires. Disponible en:

http://www.pensamientopenal.com.ar/miscelaneas/48045-estadisticas-criminales-republica-argentina-ano-2018

- Dirección Nacional de Estadística Criminal. (2017). *Estadísticas criminales de la República Argentina – Informe 2016*. Buenos Aires. Disponible en: http://www.pensamientopenal.com.ar/miscelaneas/45544-estadisticas-criminales-republica-argentina-2016

- Dirección Nacional de Gestión de la Información Criminal. (2016). *Estadísticas Criminales de la República Argentina – Año 2015*. Buenos Aires. Disponible en: https://estadisticascriminales.minseg.gob.ar/reports/Informe%20estadisticas%20criminales%20Republica%20Argentina%202015.pdf

- Dirección Nacional de Gestión de la Información Criminal. (2018). *Sistema Nacional de Información Criminal – Año 2017 – Informe*. Buenos Aires. Disponible en: https://estadisticascriminales.minseg.gob.ar/reports/Informe%20SNIC%202017.pdf

- Dirección Nacional de Política Criminal (2002). *Sistema Nacional de Información Criminal. Informe Anual de Estadísticas Policiales – Año 2002*. Buenos Aires. Disponible en: http://www.jus.gob.ar/media/1124692/SnicARGENTINA2002.pdf

- Gobierno de la Ciudad Autónoma de Buenos Aires (2018a). *El Ministerio de Justicia y Seguridad porteño implementó un nuevo sistema de seguridad de alta tecnología en espectáculos deportivos*. Ciudad Autónoma de Buenos Aires. Disponible en: https://www.buenosaires.gob.ar/noticias/el-ministerio-de-justicia-y-seguridad-porteno-implemento-un-nuevo-sistema-de-seguridad-de

- Gobierno de la Ciudad Autónoma de Buenos Aires (2019a). *El Sistema Único de Denuncias (SUD) sigue creciendo*. Ciudad Autónoma de Buenos Aires. Disponible en: https://www.buenosaires.gob.ar/justiciayseguridad/noticias/el-sistema-unico-de-denuncias-sud-sigue-creciendo

- Gobierno de la Ciudad Autónoma de Buenos Aires (s/f). *Encuesta de Victimización (SIPREC)*. Ciudad Autónoma de Buenos Aires. Disponible en:

https://www.buenosaires.gob.ar/justiciayseguridad/prevencion-del-delito/encuesta-de-victimizacion

- Gobierno de la Ciudad Autónoma de Buenos Aires (s/f). *Mapa del Delito*. Disponible en: https://mapa.seguridadciudad.gob.ar/

- Gobierno de la Ciudad Autónoma de Buenos Aires (2018b). *Puesta en marcha de la Red Integral de Monitoreo*. Ciudad Autónoma de Buenos Aires. Disponible en: https://www.buenosaires.gob.ar/noticias/puesta-en-marcha-de-la-red-integral-de-monitoreo

- Gobierno de la Ciudad Autónoma de Buenos Aires (2019b). *Resultados Mapa del Delito 2019: los homicidios bajaron un 28% y el robo de autos un 49%*. Ciudad Autónoma de Buenos Aires. Disponible en: https://www.buenosaires.gob.ar/jefedegobierno/noticias/rodriguez-larreta-y-santilli-presentaron-los-resultados-del-2019-del-mapa

- Gobierno de la Ciudad Autónoma de Buenos Aires (2017). *Se presentó el primer Mapa del Delito porteño*. Ciudad Autónoma de Buenos Aires. Disponible en: https://www.buenosaires.gob.ar/noticias/horacio-rodriguez-larreta-presento-el-primer-mapa-del-delito-porteno

- Gobierno de la Ciudad Autónoma de Buenos Aires (2019c). *Se presentó la 3ra actualización del Mapa del Delito de la Ciudad de Buenos Aires*. Ciudad Autónoma de Buenos Aires. Disponible en: https://www.buenosaires.gob.ar/justiciayseguridad/noticias/se-presento-la-3ra-actualizacion-del-mapa-del-delito-de-la-ciudad-de

- Hutson, M. (2020). The Trouble with Crime Statistics. *Revista The New Yorker*. Disponible en: https://www.newyorker.com/culture/annals-of-inquiry/the-trouble-with-crime-statistics

- Instituto Nacional de Estadísticas y Censos I.N.D.E.C. (2018). *Encuesta Nacional de Victimización 2017*. Ciudad Autónoma de Buenos Aires.

- Juliano, M. (2013). Algunas Reflexiones Sobre La Estadística Criminal De La Provincia De Buenos Aires. *Revista Pensamiento Penal*. Disponible en: http://www.pensamientopenal.com.ar/doctrina/37557-reflexiones-sobre-estadistica-criminal-bonaerense

- Ley N° 5688. (2016). *Sistema Integral de Seguridad Pública de la Ciudad Autónoma de Buenos Aires*. Ciudad Autónoma de Buenos Aires.

- Manzanera, L.R. (1981). *Criminología*. México: Editorial Porrúa S.A..

- Ministerio de Justicia y Derechos Humanos. (2018). *Un año con un profundo rediseño de la política criminal.* Disponible en: https://www.argentina.gob.ar/noticias/un-ano-con-un-profundo-rediseno-de-la-politica-criminal

- Ministerio de Justicia y Seguridad. (s/f). *Dotación policial CABA. Caracterización del despliegue territorial actual y proyección de los recursos humanos policiales en la Ciudad Autónoma de Buenos Aires*. Ciudad Autónoma de Buenos Aires.

- Ministerio de Justicia y Seguridad. (2020). *Informe de Estadística Criminal de la Ciudad Autónoma de Buenos Aires. Años 2018 y 2019. Informe complementario del Mapa del Delito*. Ciudad Autónoma de Buenos Aires.

- Ministerio de Seguridad. (s/f). *Estadísticas Criminales de la República Argentina*. Argentina. Disponible en: https://estadisticascriminales.minseg.gob.ar/

- Ministerio de Seguridad. (2019). *Una gestión con corazón e ideas. La doctrina de seguridad que abrazaron los argentinos*. Disponible en: https://patriciabullrich.com.ar

- Oficina de las Naciones Unidas Contra la Droga y el Delito UNODC. (s/f). *Evaluación de la Calidad Estadística*. Disponible en: http://www.cdeunodc.inegi.org.mx/index.php/inicio-evaluacion-de-la-calidad-estadistica/

- Oficina de las Naciones Unidas Contra la Droga y el Delito UNODC. (2016). *Clasificación Internacional de Delitos con Fines Estadísticos*. Disponible en:

https://www.unodc.org/documents/data-and-analysis/statistics/crime/ICCS/ICCS_SPANISH_2016_web.pdf

- Oficina de las Naciones Unidas Contra la Droga y el Delito UNODC. (2019). *Reporte del proceso de Evaluación de Calidad Estadística del Sistema Nacional de Información Criminal (SNIC) del Ministerio de Seguridad de la República Argentina*. México: Centro de Excelencia para Información Estadística de Gobierno, Seguridad Pública, Victimización y Justicia.

- Olaeta, H. (2012). El Surgimiento de la Estadística Criminal en la Argentina. *Voces en el Fénix N° 15*. Disponible en: https://www.vocesenelfenix.com/content/el-surgimiento-de-la-estad%C3%ADstica-criminal-en-la-argentina

- Olaeta, H. (2015a). Luces Y Sombras Sobre La Creación De Oficinas De Producción De Conocimiento En Materia Criminal. *Revista Pensamiento Penal*. Disponible en: http://www.pensamientopenal.com.ar/doctrina/40716-luces-y-sombras-sobre-creacion-oficinas-produccion-conocimiento-materia-criminal

- Olaeta, H. (2015b). Surgimiento de las estadísticas criminales en Argentina. La influencia de los discursos criminológicos en la producción y análisis de datos de la Ciudad de Buenos Aires (1885-1921). *Revista Delito y Sociedad N°40.* Disponible en: http://www.scielo.org.ar/pdf/delito/v24n40/v24n40a03.pdf

- Olaeta, H. (2018). *La construcción científica de la delincuencia. El surgimiento de las estadísticas criminales en la Argentina*. Bernal: Universidad Nacional de Quilmes.

- Pezzuchi, G. (2012). *Buenas Prácticas Para El Análisis Delictual En América Latina: Análisis Criminal, Confusiones Varias Y Experiencias En La Provincia De Buenos Aires, Argentina*. Chile: Fundación Paz Ciudadana.

- Pidal González, M.J. (2009). La Teoría del Caos en las Organizaciones. *Cuadernos Unimetanos N° 18.* Venezuela: Universidad Metropolitana.

- Resolución N° 759/JPCDAD/18. (2018). *Anexo I. Límites Divisiones Comisarías Vecinales*. Ciudad Autónoma de Buenos Aires. [Figura 2].

- Santander, A. (2018). Nuevas comisarías porteñas: menos edificios y más policías en la calle. *Diario Infobae.* Disponible en: https://www.infobae.com/sociedad/2018/06/30/nuevas-comisarias-portenas-menos-edificios-y-mas-policias-en-la-calle/

- Universidad Torcuato Di Tella (s/f). *Encuestas de victimización*. Disponible en: https://www.utdt.edu/ver_contenido.php?id_contenido=968&id_item_menu=2156

ANEXOS

ANEXO 1 – EXTRACTO DE RESOLUCIÓN Nº 298/LCBA/015

BOCBA N° 4807 del 25/01/2016

CONVENIO ENTRE EL ESTADO NACIONAL Y LA CIUDAD AUTÓNOMA DE BUENOS AIRES DE TRANSFERENCIA PROGRESIVA DE FACULTADES Y FUNCIONES DE SEGURIDAD EN TODAS LAS MATERIAS NO FEDERALES EJERCIDAS EN LA CIUDAD AUTÓNOMA DE BUENOS AIRES

En la Ciudad de Buenos Aires, a los 5 días del mes de enero de 2016 se reúnen el señor Presidente de la Nación Argentina, Ing. Mauricio Macri, con domicilio en la calle Balcarce 50 de la Ciudad Autónoma de Buenos Aires, en representación del Estado Nacional, en adelante LA NACIÓN, por una parte; y por la otra parte el señor Jefe del Gobierno de la Ciudad Autónoma de Buenos Aires, Lic. Horacio Rodríguez Larreta con domicilio en la Calle Uspallata 3160 de esta Ciudad, en representación del Gobierno de la Ciudad de Buenos Aires, en adelante LA CIUDAD, y denominados en su conjunto LAS PARTES, acuerdan celebrar el presente CONVENIO DE TRANSFERENCIA PROGRESIVA A LA CIUDAD AUTÓNOMA DE BUENOS AIRES DE FACULTADES Y FUNCIONES DE SEGURIDAD EN TODAS LAS MATERIAS NO FEDERALES EJERCIDAS EN LA CIUDAD AUTÓNOMA DE BUENOS AIRES, sujeto a las siguientes declaraciones y cláusulas.

Que el artículo 1º de la Constitución de la Nación Argentina establece que la Nación adopta para su gobierno la forma "representativa republicana federal". Bajo esta plataforma y a partir de la reforma constitucional que tuvo lugar en el año 1994, se consagró la autonomía legislativa, jurisdiccional y administrativa de la Ciudad de Buenos Aires (artículo 129 de la Constitución Nacional), contribuyendo, de ese modo, al fortalecimiento del sistema federal argentino y colocando a los vecinos de la Ciudad Autónoma de Buenos Aires en un pie de igualdad con los habitantes del resto del país, particularmente en lo relativo a sus derechos políticos.

Que, no obstante ello, el constituyente delegó en el Congreso de la Nación la facultad de dictar una ley que garantice los intereses del Estado Nacional en la Ciudad de Buenos Aires, mientras sea la capital de la República, lo que dio lugar a la sanción de la Ley Nº 24.588, posteriormente modificada por la Ley N° 26.288.

Que en ese marco jurídico, los representantes del Pueblo de la Ciudad de Buenos Aires se reunieron en Convención Constituyente, con el objeto de afirmar su autonomía, organizar sus instituciones y promover el desarrollo humano en democracia sancionando en el año 1996 la Constitución de la Ciudad Autónoma de Buenos Aires.

Que dicha Constitución, al margen de consagrar su autonomía plena dispone la adopción de políticas especiales por parte de la Ciudad Autónoma de Buenos Aires, entre las que incluye, en el artículo 34, el servicio de seguridad pública como deber propio e irrenunciable del Estado, estableciendo que estará a cargo de una policía de seguridad dependiente del Poder Ejecutivo local.

Que a meses de cumplirse veinte años de la sanción de la Constitución de la Ciudad Autónoma de Buenos Aires cabe afirmar que, sin perjuicio de los importantísimos avances que se han logrado tendientes a asegurar el ejercicio de competencias propias por parte de la Ciudad Autónoma de Buenos Aires, resta aún lograr la consolidación absoluta de su régimen autónomo, lo que torna necesario continuar trabajando para lograr un traspaso gradual y ordenado de las competencias inherentes a la Ciudad Autónoma de Buenos Aires, a la luz de lo dispuesto en el art. 129 CN.

Que así, en lo que hace a la materia de seguridad, con fecha 6 de septiembre de 2007 quedó promulgada la Ley Nº 26.288, que sustituyó el texto del artículo 7º de la Ley Nº 24.588, por el siguiente "El Gobierno Nacional ejerce en la Ciudad de Buenos Aires, mientras sea Capital de la República, sus funciones y facultades en materia de seguridad con la extensión necesaria para asegurar la efectiva vigencia de las normas federales. El Gobierno de la Ciudad de Buenos Aires, ejerce las funciones y facultades de seguridad en todas las materias no federales. El Gobierno nacional las seguirá ejerciendo hasta tanto aquél ejercicio sea efectivamente asumido por el Gobierno de la Ciudad de Buenos Aires".

Que la cláusula transitoria única del artículo 2° de la mentada Ley N° 26.288 dispuso que "Definidas por el Gobierno Nacional las estructuras necesarias para garantizar sus competencias federales, celebrará con la Ciudad de Buenos Aires los convenios necesarios para hacer efectivo lo establecido en el articulo lº de la presente ley con arreglo a lo dispuesto en el artículo 6º de la Ley N° 24.588".

Que dicho artículo 6° de la Ley Nº 24.588 prevé que “el Estado Nacional y la Ciudad de Buenos Aires celebrarán convenios relativos a la transferencia de organismos, funciones, competencias, servicios y bienes".

Que desde esta plataforma, corresponde indicar que la Ciudad Autónoma de Buenos Aires sancionó en el año 2008 la Ley local Nº 2.894 por la cual estableció las bases jurídicas e institucionales fundamentales del sistema de seguridad pública en la Ciudad Autónoma de Buenos Aires, creando la Policía Metropolitana como una institución civil armada, jerarquizada profesionalmente, depositaria de la fuerza pública del Estado en el ámbito de los límites territoriales de la Ciudad de Buenos Aires, a excepción de los lugares sujetos a jurisdicción federal.

Que en virtud de todo lo expuesto, a los efectos de la celebración del presente, el Ministerio de Seguridad del Estado Nacional procedió a definir las estructuras internas de la Policía Federal Argentina que resultan ajenas a las competencias federales en el territorio de la Ciudad Autónoma de Buenos Aires y las que a su vez brindan apoyo a dichas áreas, prestando incluso función administrativa, ajena a la competencia federal.

Que, por tanto, habiendo analizado el marco jurídico y fáctico relativo al ejercicio de las funciones y facultades de seguridad en el ámbito territorial de la Ciudad Autónoma de Buenos Aires, las partes concluyen que se hallan dadas las condiciones para que la Ciudad asuma tales funciones y facultades, para lo cual acuerdan poner en marcha una transferencia gradual y progresiva de competencias, servicios y bienes de la Policía Federal Argentina en materias no federales a la Ciudad Autónoma de Buenos Aires, con arreglo a la normativa vigente.

Que dicha transferencia gradual y progresiva, permitirá consolidar la fusión de un modelo policial que garantice los derechos y garantías de los ciudadanos de la Ciudad Autónoma de Buenos Aires, cuyo eje central finca en la inmediación de las fuerzas de seguridad con la población, la presencia continua de seguridad en las calles, la prevención del delito, el empleo de estadísticas computarizadas, mapas electrónicos y juntas administrativas interdisciplinarias para conducir y guiar las estrategias de la policía local, entre muchos otros.

Por todo lo expuesto, el Señor Presidente de la Nación Argentina, en ejercicio de las facultades conferidas por el artículo 99, inciso 1º de la Constitución Nacional y el Señor Jefe de Gobierno de la Ciudad Autónoma de Buenos Aires, en ejercicio de las facultades conferidas por los artículos 102 y 104 de la Constitución de la Ciudad Autónoma de Buenos Aires, celebran el presente Convenio que suscriben en cumplimiento de lo dispuesto por los artículos 129 de la Constitución Nacional y 34 de la Constitución de la Ciudad Autónoma de Buenos Aires, la Ley N° 24.588 y la Ley Nº 26.288, sujeto a las siguientes cláusulas:

PRIMERA: LA CIUDAD asume todas las funciones y facultades de seguridad en todas las materias no federales para ser ejercidas en el ámbito de la Ciudad Autónoma de Buenos Aires. Asimismo, la NACIÓN declara en los términos del art. 2° de la Ley Nº 26.288 y con el alcance de lo previsto en la cláusula segunda, acápite 3, que conserva las estructuras, el personal, los bienes y los servicios necesarios para asegurar la función de seguridad en materia federal en el territorio de la Ciudad Autónoma de Buenos Aires.

SEGUNDA: La NACIÓN transfiere a la CIUDAD con la totalidad del personal, organismos, funciones, competencias, servicios y bienes, tanto materiales (muebles e inmuebles) como inmateriales (sistemas informáticos, de seguimiento y/o de comunicación), junto con los contratos en ejecución y todos aquellos bienes y servicios con los que cuenten y utilicen a la fecha de suscripción del presente Convenio, que tengan por objeto garantizar el desempeño de la labor de seguridad de la Ciudad en materia no federal de las áreas que se detallan en la presente Cláusula. Las Partes acuerdan revisar todas las modificaciones ocurridas de personal y bienes realizadas entre el 1º de octubre de 2015 y el día de la suscripción del presente convenio.

ANEXO 2 – PRINCIPIOS FUNDAMENTALES DE LAS ESTADÍSTICAS OFICIALES DE LAS NACIONES UNIDAS

Principio 1: Relevancia, imparcialidad y acceso equitativo

Las estadísticas oficiales constituyen un elemento indispensable en el sistema de información de una sociedad democrática y proporcionan al gobierno, a la economía y al público datos acerca de la situación económica, demográfica, social y ambiental. Con este fin, los organismos oficiales de estadística han de compilar y facilitar en forma imparcial estadísticas oficiales de comprobada utilidad práctica para que los ciudadanos puedan ejercer su derecho a la información pública.

Principio 2: Patrones profesionales, principios científicos y ética

Para mantener la confianza en las estadísticas oficiales, los organismos de estadística han de decidir, con arreglo a consideraciones estrictamente profesionales, incluidos los principios científicos y la ética profesional, acerca de los métodos y procedimientos para la reunión, el procesamiento, el almacenamiento y la presentación de los datos estadísticos.

Principio 3: Responsabilidad y transparencia

Para facilitar una interpretación correcta de los datos, los organismos de estadística han de presentar información conforme a normas científicas sobre las fuentes, métodos y procedimientos de la estadística.

Principio 4: Prevención del mal uso

Los organismos de estadística tienen derecho a formular observaciones sobre interpretaciones erróneas y la utilización indebida de las estadísticas.

Principio 5: Fuentes de estadísticas oficiales

Los datos para fines estadísticos pueden obtenerse de todo tipo de fuentes, ya sea encuestas estadísticas o registros administrativos. Los organismos de estadística han de seleccionar la fuente con respecto a la calidad, la oportunidad, el costo y la carga que impondrá a los encuestados.

Principio 6: Confidencialidad

Los datos individuales que reúnan los organismos de estadística para la compilación estadística se refieran a personas naturales o jurídicas, deben ser estrictamente confidenciales y utilizarse exclusivamente para fines estadísticos.

Principio 7: Legislación

Se han de dar a conocer al público las leyes, reglamentos y medidas que rigen la operación de los sistemas estadísticos.

Principio 8: Coordinación nacional

La coordinación entre los organismos de estadística a nivel nacional es indispensable para lograr la coherencia y eficiencia del sistema estadístico.

Principio 9: Uso de patrones internacionales

La utilización por los organismos de estadística de cada país de conceptos, clasificaciones y métodos internacionales fomenta la coherencia y eficiencia de los sistemas estadísticos a nivel oficial.

Principio 10: Cooperación internacional

La cooperación bilateral y multilateral en la esfera de la estadística contribuye a mejorar los sistemas de estadísticas oficiales en todos los países.

ANEXO 3 – EXTRACTO DE LEY N.° 5688

Título III

Principios rectores de la gestión de la seguridad pública

Art. 9°.- El Sistema Integral de Seguridad Pública y el diseño de políticas públicas en la materia en la Ciudad de Buenos Aires adopta los siguientes principios rectores:

1. Gobierno civil: por medio del control civil sobre la gestión institucional y el proceso de formación y capacitación de los actores del Sistema Integral de Seguridad Pública y garantizando el acceso a la información.

2. Cercanía: a través del conocimiento de las necesidades de la comunidad y adaptación consecuente de la prestación de los servicios de seguridad, promoviendo la gestión democrática de las instituciones de la seguridad y la desconcentración de la organización policial a nivel comunal. El Gobierno de la Ciudad de Buenos Aires debe implementar acciones para promover el acceso igualitario de todas las personas a la justicia, incluido el establecimiento de un sistema de recepción de denuncias desconcentrado territorialmente.

3. Participación ciudadana: promoviendo la integración con la comunidad y la participación de los ciudadanos y las organizaciones civiles con las autoridades encargadas de la seguridad en cada una de las comunas en el diagnóstico y la propuesta de estrategias y políticas en materia de seguridad.

4. Innovación: estimulando la modernización de la gestión administrativa y la incorporación de nuevas tecnologías en el desarrollo de los procedimientos y servicios.

5. Transparencia: implementando mecanismos eficaces, eficientes y ágiles en los procesos y procedimientos que tengan por objeto tutelar y proteger la seguridad pública.

6. Prevención: desarrollando estrategias y medidas tendientes a reducir las causas generadoras de conductas ilícitas, coordinando políticas sociales con políticas de seguridad con especial atención a los grupos poblacionales más vulnerables.

7. Desburocratización: desarrollando nuevas formas de organización y racionalización para la simplificación de los procedimientos administrativos.

8. Eficacia y eficiencia: con el fin de alcanzar los objetivos propuestos mediante una correcta asignación y un mejor aprovechamiento de los recursos del Estado, reduciendo los tiempos de los procedimientos.

9. Información estadística confiable: mediante la recopilación de datos relevantes en materia de seguridad sobre la base de indicadores estandarizados por el Ministerio de Justicia y Seguridad, a efectos de desarrollar informes confiables y oportunos que permitan adoptar políticas públicas eficaces en la materia.

ANEXO 4 - CUESTIONARIOS A POLICÍA DE LA CIUDAD

Guía de preguntas

CARGO/FUNCIÓN:

ANTIGÜEDAD EN EL CARGO/FUNCIÓN:

COMUNA/COMISARÍA:

¿PERTENECIÓ A OTRA FF.SS.?:

1. Considerando los distintos modelos policiales: Modelo tradicional de Policía, Modelo de Puntos Calientes (Hot Spot policing), Modelo de Policía Comunitaria, Modelo de Policía Orientada a Problemas (POP) y Modelo de Policía Guiada por la Inteligencia (Intelligence-led policing), ¿cuál utilizan en su comisaría?

2. El cambio a comisarias comunales, ¿modificó el trabajo?

3. ¿Cómo realizan la carga de datos destinados a la estadística? ¿Con qué frecuencia? ¿Hay personal específico encargado de hacerlo?

4. ¿Se modificó la forma en que registran los delitos denunciados durante los últimos años?

5. ¿Les dan a conocer los informes estadísticos criminales? Si es así, ¿los generales o los específicos a su zona/comuna? ¿Cambia en algo el trabajo cuando se publica un informe nuevo?

6. ¿Cuál sería un ejemplo de aplicación específica de la estadística criminal?

7. Según su percepción: ¿aumentaron las denuncias? ¿aumentó o disminuyó el delito?

Cuestionario 1

CARGO/FUNCIÓN: Encargado de Móvil

ANTIGÜEDAD EN EL CARGO/FUNCIÓN: Un año

COMUNA/COMISARÍA: Comuna 2 / Comisaría Vecinal 2-B

¿PERTENECIÓ A OTRA FF.SS.?: Policía Metropolitana

1. Entiendo que el Modelo de Policía Comunitaria, ya que es el que se aplicaba en Policía Metropolitana. Desconozco los detalles del mismo y de los otros modelos.

2. Si. Amplió las jurisdicciones que abarcaban cada una de las comisarias. Y centralizó algunas funciones de las comisarias vecinales en la comisaria comunal, como por ejemplo las alcaidías.

3. Cada vez que un ciudadano realiza una denuncia, o se inicia un sumario por una prevención, la carga de datos es automática.

4. Si. Se implementaron nuevos sistemas de carga.

5. Si. Cada Jefe de Dependencia recibe los datos estadísticos criminales de su jurisdicción.

6. La redistribución del personal en base a la estadística.

7. El delito dentro del ámbito de la CABA disminuyó.

Cuestionario 2

CARGO/FUNCIÓN: Jefe de Servicio Externo

ANTIGÜEDAD EN EL CARGO/FUNCIÓN: Dos años

COMUNA/COMISARÍA: Comuna 15 / Comisaría Vecinal 15-A

¿PERTENECIÓ A OTRA FF.SS.?: Si. Policía Metropolitana

1. El Modelo de Policía Comunitaria.

2. Si. Porque se tuvieron que unificar los criterios de trabajo de la PFA con el de la Policía Metropolitana.

3. Al momento de iniciar un nuevo sumario la carga de datos es automática a través de los sistemas policiales. En la comisaria vecinal no hay un personal específico para dicha tarea

4. Si. Se registran a través de nuevos sistemas de intranet.

5. Si. Hay reuniones periódicas con el personal en donde gente encargada de llevar los informes da a conocer los hechos de cada jurisdicción.

6. Implantar un servicio que fue planificado en base a la cantidad de hechos delictivos sucedidos en una zona determinada.

7. Según las últimas estadísticas publicadas en base al mapa del delito, el mismo disminuyó y coincido.

Cuestionario 3

CARGO/FUNCIÓN: Principal

ANTIGÜEDAD EN EL CARGO/FUNCIÓN: Dos años

COMUNA/COMISARÍA: Comuna 4 / Comisaría 4-B Ex 34

¿PERTENECIÓ A OTRA FF.SS.?: PFA

1. Modelo de Policía Comunitaria. Es el utilizado en las Comisarías Vecinales de CABA donde la ayuda de los vecinos y el despliegue diario dan bases y fundamentos para organizar el servicio.

2. Descentralizó el trabajo. La parte de prevención y seguridad está a cargo de las comisarias vecinales mientras que la parte de investigación y diligencia judiciales la trabaja la comisaria comunal.

3. Se utiliza un sistema especial de Gestión Policial que una vez que se cargan los delitos los organiza por tipo, fecha y hora. Luego de eso se arma un Mapa del Delito donde transcribe automáticamente los datos.

4. Si, el sistema es distinto.

5. Si, todos los meses hay una reunión donde se ven todos los hechos delictivos con descripción de zona y horario para realizar medidas con la finalidad de disminuir tales eventos.

6. El Jefe de Dependencia realiza los cambios en el trabajo según los resultados del período anterior.

7. El aumento de denuncia es masivo ya que las mismas se realizan desde cualquier medio con el nuevo sistema de toma denuncias por parte del Ministerio Público Fiscal.

Cuestionario 4

CARGO/FUNCIÓN: Encargado de Móvil

ANTIGÜEDAD EN EL CARGO/FUNCIÓN: Un año

COMUNA/COMISARÍA: Comuna 9 / Comisaría Vecinal 9-A

¿PERTENECIÓ A OTRA FF.SS.?: -

1. En las comisarías de la Ciudad utilizamos el Modelo de Policía Comunitaria.

2. Si, se modificó porque se distribuyó el personal y el trabajo de otra forma.

3. No hay una persona encargada, se realiza la carga de la información del delito cuando se comienza un nuevo sumario.

4. El sistema se modificó hace un par de años, utilizamos un programa que está en la red interna.

5. Tenemos reuniones en base a los resultados estadísticos donde nos informan qué sucedió en la zona bajo nuestra jurisdicción.

6. El ejemplo más común es que se modifiquen las zonas donde patrullamos.

7. Es más fácil realizar una denuncia ahora, así que noté un aumento en las denuncias.