

Delito y prevención del delito en la Argentina

UNIVERSIDAD NACIONAL DE QUILMES

Rector
Alejandro Villar

Vicerrector
Alfredo Alfonso

Delito y prevención del delito en la Argentina

Mariano Ciafardini
Daniel Ricardo Fernández



Universidad
Nacional
de Quilmes
Editorial

Bernal, 2020

Colección Textos y lecturas en ciencias sociales
Dirigida por Margarita Pierini

Ciafardini, Mariano
Delito y prevención del delito en la Argentina / Mariano Ciafardini;
Daniel Ricardo Fernández. - 1a ed. - Bernal: Universidad Nacional
de Quilmes, 2020.
Libro digital, EPUB - (Textos y lecturas en ciencias sociales)

Archivo Digital: descarga
ISBN 978-987-558-683-3

1. Delitos. 2. Prevención del Delito. 3. Argentina. I. Fernández,
Daniel Ricardo. II. Título.
CDD 363.23

(catalogación versión ePub)

© Mariano Ciafardini, Daniel Ricardo Fernández, 2020
© Universidad Nacional de Quilmes, 2020

Universidad Nacional de Quilmes
Roque Sáenz Peña 352
(B1876BXD) Bernal
Buenos Aires

ediciones.unq.edu.ar
editorial@unq.edu.ar

ISBN (versión ePub): 978-987-558-683-3

Queda hecho el depósito que marca la ley 11.723
Impreso en Argentina

Índice

Prólogo, <i>por</i> Esteban Rodríguez Alzueta	11
Presentación, <i>por</i> Mariano Ciafardini	17
Consideraciones iniciales.	21

PRIMERA PARTE. EL DELITO EN LA ARGENTINA. ENTRE EL DESEMPLEO Y LA DESIGUALDAD

Introducción	35
Capítulo I. Los datos estadísticos oficiales sobre delitos provenientes de denuncias al sistema policial y judicial.	39
Capítulo II. Los datos estadísticos sobre delito provenientes de los estudios de victimización	43
Capítulo III. ¿Es posible medir el delito?	59
Capítulo IV. Conformación de la base de datos sobre delitos	63
Capítulo V. Aplicaciones estadísticas.	77
Capítulo VI. Reflexiones, consideraciones teóricas, conclusiones . . .	91
Anexos	107

SEGUNDA PARTE. LOS PLANES DE PREVENCIÓN DEL DELITO. EXPECTATIVAS Y REALIDAD DE SU IMPLEMENTACIÓN

Capítulo VII. La “participación ciudadana en seguridad” en la Argentina.	133
Capítulo VIII. La cuestión democrática en la historia.	141

Capítulo IX. Participación ciudadana y seguridad: una cuestión compleja	163
Capítulo X. Participación ciudadana en seguridad. Un análisis de los planes de prevención del delito con participación comunitaria en la ciudad de Buenos Aires (2000-2005 y 2011-2013)	183
Capítulo XI. La oportunidad política de lanzamiento de los planes. Análisis a la luz de criterios seleccionados que enfocan los puntos críticos de sus prácticas	209
Capítulo XII. Dimensión estructural-institucional	221
Capítulo XIII. El diseño y la implementación de los planes	239
Capítulo XIV. Evaluación de los planes por cada una de las dimensiones construidas	263
Capítulo XV. Conclusiones	275
 Bibliografía	 287

A nuestros padres:
Juan Armando Ciafardini y Leonor Aramburu,
Ricardo César Fernández y Enriqueta Esther Coronado

A nuestros hijos:
Nicolás, Franco, Juan y Marco Ciafardini,
María Victoria, María Eva Azul (*i.m.*), Luciana Jazmín,
Ignacio Justo y Justina Fernández

Prólogo

Esteban Rodríguez Alzueta

En la Argentina sabemos muy poco todavía sobre el delito, pero lo poco que sabemos se lo debemos, en gran parte, al equipo que Mariano Ciafardini coordinó como director de la Dirección Nacional de Política Criminal del Ministerio de Justicia, cargo que ocupó por concurso desde 1992 hasta 2014. De ese equipo formaba parte también Daniel Ricardo Fernández, como jefe del Departamento de Investigaciones.

Este libro se propone revisar algunos estudios que realizaron en aquella agencia, pero también algunas intervenciones propias y ajenas que se perfeñaron a partir de esas investigaciones. De hecho, la publicación que el lector tiene en sus manos está dividida en dos partes. En la primera, se elabora un diagnóstico a partir de dos fuentes complementarias, cada una de las cuales tiene sus propias limitaciones y fortalezas: los datos centralizados en el Sistema Nacional de Información Criminal (SNIC) y la Encuesta de Victimización. El lector encontrará aquí un resumen de los debates que en el campo de la criminología y la investigación social se han dado en torno a los problemas o riesgos que suponen la utilización de estos instrumentos metodológicos. En la segunda parte, se revisan dos experiencias de intervención preventiva que se fueron desarrollando, a modo de pruebas piloto, en función de los diagnósticos que se iban realizando con las investigaciones mencionadas. Ambas intervenciones se desarrollaron en la Ciudad Autónoma de Buenos Aires: la primera, el Plan de Prevención del Delito (2000-2005), fue el resultado de un convenio entre el Gobierno de la Ciudad y el Ministerio de Justicia de la Nación; la segunda, el Plan Nacional de Participación Comunitaria en Seguridad (2011-2015), se implementó tras la creación del Ministerio de Seguridad bajo la gestión de Nilda Garré.

Son muchas las preguntas que quedan pendientes, es decir, muchas las investigaciones e intervenciones por realizar todavía. Pero si ahora

tenemos más preguntas que respuestas, en parte se lo debemos a las conclusiones presentadas en este libro. Los autores reclaman el derecho a tener una tesis que, como toda tesis, se dispone para ser discutida. Una tesis es una respuesta provisoria y, en este caso además, un nuevo punto de partida teórico para seguir explorando el universo del delito en la Argentina y las otras conflictividades sociales que orbitan esos delitos. Ciafardini y Fernández son generosos no solo porque comparten sus experiencias de investigación e intervención pública, sino porque invitan a seguir debatiendo sobre un tema sembrado de pistas falsas, plagado de sentidos comunes, pasto verde donde suelen ir a rumiar el periodismo y la opinión pública, sobre todo aquellos vecinos alerta que hicieron del delito una cuestión que no necesita discutirse más, un tema que se dispone para practicar la indignación y dar rienda suelta a formas de castigo emotivas y ostentosas.

La tesis del libro es la siguiente: existe una correlación entre la desocupación y el delito, y entre la desigualdad y el delito. A mayor desocupación y desigualdad, tiende a aumentar el delito, es decir, cuanto menor sean la desocupación y la desigualdad tenderá a disminuir el delito en general. No se trata de una relación de determinación, del orden de la causa y el efecto. Los autores no están proponiendo volver a la vieja tesis dura (duramente mecánica) y pura (puramente económica), sino señalando una correspondencia que todavía espera ser explicada. No están diciendo que la pobreza genera, como una fatalidad, delitos. La pobreza puede generar montones de cosas; puede, por ejemplo, llevar a las personas a deprimirse y encerrarse en sus casas, o puede llevarlas a organizarse, a vincularse con organizaciones sociales, políticas o religiosas, a imaginar creativamente nuevos emprendimientos económicos para resolver problemas materiales concretos. La desocupación y la desigualdad generan delito en determinados contextos y situaciones que todavía hay que seguir explorando, sin olvidar –agregamos nosotros– el punto de vista de los actores involucrados en los eventos que queremos comprender. La relación entre la desocupación/desigualdad y el delito es algo que no hay que dar por supuesto, hay que explicarla. Un vínculo mediado por el consumo, el odio, la experiencia de la humillación o la estigmatización, la fragmentación social o el desdibujamiento de las pautas que normaban la vida cotidiana de relación, las armas, el hostigamiento policial, el encarcelamiento masivo, la expansión de los mercados ilegales, etc. No lo sabemos, hay que averiguarlo cada vez. Y los autores nos invitan a que tiremos nuestras propias redes conceptuales. Porque como decía el poeta Novalis: solo el que lance redes recogerá peces.

Delito y prevención del delito son categorías que no siempre van juntas. Al contrario, en este país, en las últimas décadas, la pregunta por el delito ha sido la pregunta por la represión del delito. En efecto, cuando no se sabe nada o se sabe muy poco sobre el delito, no se está en condiciones de prevenir nada, razón por la cual la prevención será desplazada enseguida por la represión. Y al revés también: cuando lo que se busca es reprimir, no interesa saber por qué se produce el delito. En otras palabras: cuando la única herramienta que tenemos en el cajón es el martillo, todos los problemas se parecen a un clavo. Me explico: cuando la cárcel es la respuesta de rigor – la única respuesta –, entonces se meterán todos los delitos en la misma bolsa. “¿Robó? ¡Marche preso!” No interesa saber por qué robó, cómo vivió el robo, cuál era su contexto. Como dicen los operadores judiciales, anclados en una perspectiva dogmática: *dado A debe ser B*, ahí se termina la historia.

Cuando el funcionariado hace *coyunturalismo*, la prevención del delito será mirada con desconfianza, no tendrá muchos seguidores y tampoco contará con partidas presupuestarias. La prevención del delito es una intervención en el territorio que necesita tiempos largos para demostrar sus resultados, por tanto, electoralmente hablando, no produce beneficios. Es decir, cuando se miran los problemas por el ojo de una cerradura, con la tapa de los diarios, bastará con mandar mensajes efectivos, sea a través de la presentación o sanción de proyectos de ley que aumenten las penas y creen novedosas figuras penales, sea disponiendo más policías, con más facultades, más patrulleros y más armas, o construyendo más cárceles. Aquí la prevención no cuenta, es mejor reprimir que investigar, mejor reprimir que implementar políticas públicas de prevención, mejor reprimir que esperar. Si las elecciones son el año que viene o el próximo, y no se pueden sortear estos temas con acuerdos políticos que los sustraigan de la coyuntura electoral, si no suelen ganarse elecciones con reformas o políticas cuya implementación necesitan tiempo para poder carretear, difícilmente la prevención del delito esté entre las prioridades de los funcionarios. Más aún cuando la oposición hace política con la desgracia ajena. El dolor de la víctima será referenciada enseguida como noticiable, es la materia prima favorita para las periódicas campañas de pánico moral que el periodismo ensaya con su habitual tratamiento sensacionalista y maniqueo.

No es cierto que el pueblo delibera y gobierna a través de sus representantes. Esa es una bonita frase pensada para el siglo XIX, cuando la política no se había democratizado y era una cuestión ilustrada, elitista. Una fórmula que ha quedado muy lejos de la historia que hicieron los distintos movimientos sociales a lo largo del siglo XX. Los debates en el parlamento son una síntesis de los debates cotidianos, es una discusión hecha con las

discusiones que mantenemos en la feria del barrio, arriba del colectivo, en la oficina o el taller, en el pasillo de la universidad. Como dijo alguna vez Pierre Rosanvallon, citado por los autores en el libro, no hay democracia sin contrademocracia, es decir, si el voto es la expresión de la confianza ciudadana, las prácticas de control, obstrucción y la judicialización de la política son la expresión de su desconfianza, de la desafección de la comunidad. Después de la historia que nos tocó, tenemos el derecho a una reserva de confianza, el voto no puede ser una patente de corso o un cheque en blanco.

La prevención comunitaria, que no es lo mismo que la prevención vecinal y que está muy lejos de la prevención individual organizada a través del mercado en función de la capacidad de consumo de cada ciudadano, es una forma de ejercer la desconfianza, de canalizarla y procesarla para que no se traduzca en antipolítica. No solo constituye una manera de ejercer el control ciudadano y pedir la rendición de cuentas, sino formar parte de las discusiones sobre los asuntos que nos involucran en tanto ciudadanos o ciudadanas. Las dos pruebas piloto que acá se revisitan y analizan invitaron a la comunidad a formar parte de los debates. No fueron ámbitos de catarsis, para dar rienda suelta a la indignación, sino espacios de reflexión y crítica colectivas. No se buscaba con ello reproducir las pantomimas emocionales que tienen lugar en los set de televisión, sino generar un marco para intercambiar opiniones distintas fundamentadas con argumentos, un espacio para discutir entre todos y todas cómo queremos vivir, para protagonizar a las organizaciones de la sociedad civil en el gobierno de la seguridad. Tratando de identificar los eventos problemáticos con sus factores contingentes, imaginando respuestas creativas para tales problemas. No se limitaban a reclamar a la policía su intervención oportuna y efectiva, sino, guiados por los coordinadores, imaginar otras respuestas posibles que no retroalimenten los problemas, agregándole más incertidumbre a la inseguridad cotidiana.

Como se dijo antes, fueron dos pruebas piloto, es decir, dos experiencias excepcionales. No contaron con los recursos y la estructura necesarios y debieron sortear las discontinuidades institucionales que imponen la política y los prejuicios de todos: vecinos, militantes, periodistas, policías y funcionarios. Pero llegaron a constituirse en dos experiencias referentes que trataron de poner a la seguridad en otro lugar, buscando no solo democratizarla, sino además despolicializarla. Más aún, imaginando respuestas creativas que no agreguen estigmas y humillación a los actores apuntados como protagonistas de las situaciones que se referenciaban como problemáticas. Estas dos pruebas piloto, acotadas en el tiempo y en el espacio, sin embargo nos dejan en una mejor posición para encarar el

día de mañana respuestas similares. Ya no estamos en el grado cero, sabemos mucho más sobre la inseguridad y las conflictividades sociales, pero también sobre la manera de encarar esas cuestiones a través de la participación de las organizaciones de la sociedad civil.

Las dos experiencias no cayeron del cielo, fueron motorizadas por funcionarios a partir de las capacidades previas que se fueron instalando y desarrollando pacientemente y ante la creciente demanda ciudadana de seguridad, es decir, para hacer frente a determinadas coyunturas críticas. Sus referentes supieron aprovechar las oportunidades políticas que se abrieron con esas gestiones que buscaban recuperar el gobierno de la seguridad para poner a prueba algunas políticas que se venían ensayando desde hacía tiempo en otros países, en otro contexto y otro presupuesto, claro está. Más aún, se hacían eco de una demanda impulsada por distintas organizaciones sociales que reclamaba un diseño institucional que permitiera un diálogo fluido entre los representantes y representados, un tema que no era menor cuando el otro dato de ese complejo telón de fondo era la crisis de representación.

Por último, una aclaración importante: este libro no habla del delito universal sino del delito de los pobres. Sucede en la Argentina, como en otros países de la región, que cuando se escucha la palabra “delito” no se está pensando en los delitos que cometen los sectores medios o las élites económicas. “Delito” es el delito asociado a los actores de las clases bajas. Por eso es una investigación que debemos leer con responsabilidad, no perdiendo de vista su alcance preciso, para que lo dicho aquí no sea usado en su contra y no refuerce los prejuicios que suele tener “la gente” sobre el delito de los pobres. Hay así otro gran desafío que los autores encomiendan a las nuevas camadas de investigadores en el país: invertir tiempo, mucho tiempo, en otras investigaciones que todavía no hemos realizado, abocadas a investigar el delito de los ricos, los ilegalismos de las élites empresariales, los fraudes financieros, la fuga de divisas, las quiebras fraudulentas, los vaciamientos de las empresas, y un largo etcétera.

En definitiva, Cifardini y Fernández no solo cuestionan el paradigma policialista de la seguridad (seguridad es igual a policía), sino aquel modelo tradicional que postula a la seguridad como una cuestión pública (la policía está para cuidar las espaldas del gobierno de turno con respecto a la sociedad). Al contrario, participando a la comunidad en la gestión de la conflictividad social no solo se apuntaba al empoderamiento ciudadano sino a fortalecer su trama organizacional. La policía no era la respuesta a todas las preguntas, sino una herramienta entre tantas otras, y esa misma policía ahora está para cuidar a los ciudadanos en el ejercicio de sus derechos.