

# LOGOS

Revista de Ciencias Políticas y Sociales

Año II – Numero II – Diciembre 2002

[www.cepos.org.ar](http://www.cepos.org.ar)

- Comuna segura
- Puntos básicos para un programa de Seguridad Ciudadana
  - ¿ Cómo controlar el fenómeno social de la violencia,  
reducir la criminalidad  
y aumentar la seguridad ciudadana?
- Hacia una política de desarme
- Juicio por jurado: Una iniciativa para luchar contra la corrupción
- Una propuesta diferente sobre la Responsabilidad penal juvenil

## COMUNA SEGURA



Franco A. Caviglia





# LOGOS

---

Revista de Ciencias Políticas y Sociales  
Año 2 – Numero 2 – Diciembre 2002

## **PRESIDENTE**

Franco Caviglia

## **SECRETARIO**

Daniel Roggero

## **TESORERO**

Luis Fernández

## **VOCALES**

Ernesto Carone

Eduardo Frigerio

María Gabriela Galar

Griselda Sorenson

Mariana Lacase

Nicolás Olaberria

## **PRENSA**

Gabriel Miori

## **ADMINISTRACIÓN**

Juan Tarifa

Viamonte 1646, piso 7 Of. "56". Registro Nacional de Propiedad Intelectual N° 30-70809037-5

Logos es una publicación semestral. Los artículos que la integran son de exclusiva responsabilidad de sus autores, y no reflejan necesariamente el pensamiento de la revista. Se permite, previa autorización, la reproducción de los ensayos y de las ilustraciones, con la condición de que se mencione la fuente.

# ***INDICE***

Franco Caviglia  
Comuna segura.....

Franco Caviglia  
Puntos básicos para un programa de Seguridad Ciudadana.....

Daniel Roggero  
¿ Cómo controlar el fenómeno social de la violencia, reducir la criminalidad  
y aumentar la seguridad ciudadana?.....

Franco Caviglia – Nicolas Olaberria  
Hacia una política de desarme.....

Daniel Roggero  
Juicio por jurado: Una iniciativa para luchar contra la corrupción.....

Mariana Lacase  
Una propuesta diferente sobre la Responsabilidad penal juvenil.....

# *EDITORIAL*

In re ipsa loquitor, así afirmaban los clásicos para indicar que las cosas hablan por sí solas.- Esto cabe en lo relativo al tema de la violencia como fenómeno social.- Los crecientes niveles de criminalidad y en la sensación de inseguridad dan testimonio de una situación de decadencia.-

En sólo seis meses, creció de cuatro a siete el promedio de homicidios diarios en la jurisdicción bonaerense.- Proyectando ese aumento, se espera que en el presente año se arribará a mil personas más asesinadas más que en el año anterior.- Desde enero hasta octubre de 2002 hubo unos 150 secuestros y perecieron 133 policías.- Unos 7200 detenidos permanecen en comisarías del conubarno por carencias en el sistema penitenciario.- Se calcula que la existencia de reclusos absorbe un 35% de la actividad policial.-

La situación de emergencia que se está viviendo es de extrema gravedad y supone un desafío.-

Es momento ya de avanzar hacia el análisis de los hechos, sus causas y correlaciones.- La interpretación de los mismos bajo la lupa de la técnica y de la ciencia es una exigencia que no admite demora.- Finalmente su valoración implica un criterio a ser aplicado en una política pública gradual e integral.-

Responde LOGOS con una batería de propuestas que marcan un inicio en el cambio de paradigma respecto a cómo describir el fenómeno y prescribir eventuales soluciones.-

Ante todo comprender y explicar la violencia en sus aspectos objetivos –la criminalidad- y subjetivos –la percepción de inseguridad- Para pasar luego a estructurar la temática en tres grandes áreas: Prevención; Control; Sanción y Ejecución.- En cada caso, indicando con un marco teórico adecuado aquellas propuestas de implementación más adecuadas.-

La publicación pretende suscitar un debate amplio pero desde un cambio de modelo o paradigma.- Ver desde una perspectiva diferente que arroje nueva luz a un tema tan urgente.- Mostrar conclusiones, sugerir respuestas y orientar políticas.-

Nos encontramos con una ausencia casi total de estadísticas serias y confiables.- Este debería ser siempre y en todo caso el primer obstáculo a soslayar para abordar con consistencia el fenómeno social de la violencia.-

Con los datos existentes nos lanzamos al desafío y hoy exponemos los resultados obtenidos.-

La comuna segura es el nuevo paradigma adoptado para la prevención de la criminalidad.- De lo cual mucho se ha escrito, pero sin encarar un análisis crítico y a la vez profundo, y mucho menos se llevó a la practica con persistencia en el tiempo ni evaluación de sus resultados.- Tomando como base experiencia de otros países presentamos hoy su tratamiento completo en vista de ser aplicada en lo gobiernos locales.-

La pregunta de cómo controlar la violencia reduciendo la criminalidad y aumentando la seguridad es otro capítulo abordado.-

También se aportan un listado de puntos para ser implementados en forma inmediata a los efectos de traducir la teoría en práctica, bajando lo descriptivo a nivel de realidad.-

El efecto catalizador de las armas como factor importante en el fenómeno de la criminalidad también es desarrollado esquemáticamente.-

Por último un tema clave como lo es el de minoridad y delito se trae a colación como propuesta legislativa.-

Lanzamos este número de LOGOS ratificando nuestras mejores intenciones, en crecimiento ya que coincide con la conformación de CEPOS –Centro de Estudios Políticos y Sociales- como un Instituto para la reflexión y de la página web – [WWW.CEPOS.ORG.AR](http://WWW.CEPOS.ORG.AR)- correspondiente donde confiamos seguir manteniendo el vínculo establecido con nuestros lectores.-

# **PLAN MUNICIPAL DE PREVENCIÓN DEL DELITO**

## **COMUNAS SEGURAS**

Dr. Franco Caviglia



## MARCO TEORICO

### I. INTRODUCCIÓN

La seguridad de los ciudadanos es una de las principales problemáticas de toda sociedad políticamente organizada, y garantizarla es un aspecto esencial en la legitimación del ejercicio del poder.

En la evolución de los Estados, la solución más frecuentemente utilizada frente al delito ha sido el recurso de la vía represiva, representada por el sistema penal.

Otro fenómeno es el incremento cuantitativo y cualitativo de la criminalidad en las dos últimas décadas, a lo que se suma un aumento exponencial del sentimiento de los ciudadanos de ser víctimas de un delito. Esta situación generó el desarrollo de políticas criminales centradas en la represión, como el incremento en la severidad de las penas, la reducción de la edad para poder ser penalmente responsable y el uso cada vez más frecuente de las penas privativas de la libertad, como instrumento de sanción.

Sin embargo distintas investigaciones criminológicas demuestran que el desarrollo de estas políticas han sido poco efectivas y no han incidido en la reducción de la delincuencia. Por otra parte, han aumentado los costos humanos, sociales y económicos del Estado y los organismos oficiales previsto para su implementación..

Frente a esta situación han surgido nuevos modelos y enfoques para abordar esta problemática. En lo que hace a las fuerzas policiales se han desarrollado modelos de policía comunitaria o de proximidad. En materia de prevención se comenzó a implementar lo que se denomina enfoque "situacional" y políticas que ponen énfasis en el aspecto socioeconómico. Estas nuevas tendencias colocan en el centro de la escena a la participación de la comunidad en la prevención del delito.

Si bien su implementación ha tenido diversos resultados desde el punto de vista conceptual, no se pone en tela de juicio la participación de la comunidad en las estructuras políticas y sociales. Desde el punto de vista social, la comunidad pasa a ser un nuevo actor en la vida social y en las estructuras que determinan la calidad de vida de las mismas. Políticamente, la democracia no queda reducida a una simple formalidad al ejercer los ciudadanos un derecho constitucional fundamental, asimismo generan un acercamiento entre la sociedad civil y las fuerzas de seguridad, legitimando con su participación el accionar de la policía.

Lamentablemente en América Latina, - circunstancia a la que no escapa Argentina - estos nuevos modelos sólo tuvieron un desarrollo teórico, limitándose en la práctica a simples aspectos experimentales y parciales que nunca fueron evaluados. Los motivos antes señalados ponen en evidencia la necesidad de desarrollar un modelo de seguridad moderno e integrado, respondiendo a la demanda de los ciudadanos con acciones concretas y eficientes. <sup>1</sup>

---

<sup>1</sup> Rico, José, M y Salas, Luis: Inseguridad ciudadana y policía. Madrid. Tecnos. 1988, pág. 16 a 36.

## II. DESARROLLO DEL MODELO TEÓRICO PROPUESTO PARA PREVENIR LA CRIMINALIDAD

En un sentido amplio, se considera a la prevención como el conjunto de medidas destinadas a impedir o limitar la comisión de delitos.

De la definición se desprenden dos características propias de la prevención. En primer lugar, que la prevención contempla el diseño e implementación de medidas alternativas al sistema penal. Es decir que se excluyen del ámbito de la prevención cualquier intervención o sanción penal. En segundo término, se la comprende desde una perspectiva multidimensional, donde intervienen factores sociales, económicos, institucionales, culturales que interaccionan entre sí. En este sentido, se priorizan las políticas sociales, para mejorar la calidad de vida de los segmentos sociales más desfavorecidos y aquellas direccionadas al objetivo de reducir la delincuencia.

Tradicionalmente se han distinguido tres tipos de políticas preventivas. La prevención primaria, como el conjunto de medidas en materia de salud, educación, empleo, vivienda, etc., tendientes a modificar las condiciones criminógenas del entorno social y mejorar la calidad de vida de los ciudadanos. La secundaria, que comprende acciones destinadas a grupos o segmentos poblacionales que presentan un riesgo actual o potencial de incursionar en actividades delictivas, como es el caso de adolescentes que viven en villas miserias. Por último, la prevención terciaria, dirigida a la población reincidente, actuando por medio de acciones individualizadas de readaptación social o de neutralización.<sup>2</sup>

Desde un enfoque más funcional de la prevención del delito, se plantea que la misma puede desarrollarse a través de tres estrategias. En primer lugar a través de un desarrollo socioeconómico – agrupa el equivalente a la prevención primaria del enfoque tradicional -, la reducción de ocasiones propicias para la comisión de un delito – enfoque situacional- y la responsabilización ( individual o colectiva) a traves de la disuasión y/o represión.<sup>3</sup>

Desde nuestra perspectiva, cualquier modelo implementado en forma excluyente o una visión unidimensional de esta problemática, nos conduce a respuestas parciales o insuficientes. Ningún modelo por sí sólo resuelve o disminuye sustancialmente el fenómeno delictual. Solo a partir de una visión agregativa de diferentes modelos podremos diseñar un esquema que comprenda una política integral de prevención del delito.

En este sentido, una implementación articulada de los modelos: a) prevención social, b) prevención situacional, y c) prevención comunitaria, combinan medidas y políticas que se complementan y retroalimentan, optimizando la productividad del sistema.

---

<sup>2</sup> Rico y Salas, op. cit., pág. 232.

<sup>3</sup> Ver *Prévention du crime au Canada*, pág. 16-23 y *Partners in Crime Prevention*, pág. 115.

La prevención social del delito, procura la prevención de la delincuencia a través del desarrollo social, económico y humano, brindándole a la gente una mejor calidad de vida, acceso los bienes materiales y culturales, y los elementos indispensables para su existencia, a través de programas, generalmente a largo plazo, orientados a mejorar el conjunto de condiciones sociales y económicas que por lo general conducen a conductas delictuales o facilitan su desarrollo.

El modelo situacional no toma como eje central al posible infractor a la ley, sino que está más direccionado a las potenciales víctimas de un delito, persigue modificar su entorno y ciertas situaciones que dificulten las conductas criminales, disminuir la victimización y el sentimiento de inseguridad, así como también aumentar las probabilidades de detener a los delincuentes.<sup>4</sup>

La realidad cotidiana nos demuestra que nuestro sistema penal en sus tres grandes segmentos: policía, justicia y cárcel, se encuentra desbordado e ineficaz para combatir el delito y detener su tendencia creciente. Precisamente el equívoco ha consistido en mantener por décadas la convicción de que tal empresa podría ser encarada con éxito exclusivamente con aquella estructura, poniendo el acento en la represión del delito y virtualmente renunciando a la prevención.

La intensificación de la dureza represiva ya ha evidenciado su fracaso en la lucha contra el aumento de la criminalidad. Por ello es que entendemos debe recurrirse al modelo de prevención comunitaria del delito, que con enfoques extrapenales combinados con las instituciones punitivas tradicionales conformen una batería de respuestas múltiples, adecuadas a las distintas connotaciones socioculturales de las diversas variantes del delito.

La verdadera batalla contra el delito se encuentra en el extremo de la línea, en el estadio previo a que el delito se cometa. La prevención es el más efectivo instrumento de la política criminal, y las fuerzas policiales conjuntamente con la comunidad deben ser sus principales operadoras, en el marco de un nuevo concepto de control social, en el que a la violencia propia del conflicto social criminalizado, no se suma la violencia inoperante del Estado.

La arquitectura de prevención debe completarse con la activa participación de la comunidad a través del denominado tercer sector, comprendiendo a entidades intermedias, asociaciones civiles sin fines de lucro, colegios de profesionales, cámaras empresarias y ONGs vinculadas o interesada en la problemática. Debe generarse un programa dinámico para concientizar a tales organizaciones del problema de la criminalidad y la seguridad ciudadana, a la vez que deben instrumentarse mecanismos de coordinación entre los distintos componentes y con las fuerzas policiales de cada zona o región, que posibiliten hacer frente al flagelo en forma mancomunada.

---

<sup>4</sup> Lo esencial sobre este tema ha sido tomado de CUSSON y otros, op. Cit., pp. 17-22, con base en un reciente inventario de 122 evaluaciones que implicaban 249 intervenciones (121 de las cuales fueron consideradas exitosas), realizado por B. POYNER, "GAT Works in Crime Prevention: an Overview of Evaluations", en R.V CLARKE (ed.), *Crime Prevention Studies*, vol. 1, Monsey, New York, Criminal Justice Press, 1993, pp. 7-34. Vease asimismo Maurice CUSSON, "L'analyse criminologique et la prévention situationnelle", *Revue Internationale de Criminologie et de Police Technique*, vol. XLV, n. 2, 1992, pp. 137-149 (en especial, p. 146).

En igual sentido, la comunidad, desde su concreta y cercana realidad local debe jugar un papel importante en las estrategias a desarrollar, como así también en la identificación y solución de sus principales problemas de seguridad. La implementación organizada y sistematizada del modelo de Prevención Comunitaria del delito, basado en la autodefensa y autovigilancia de la comunidad como elemento disuasivo del delito ocasional, constituye un instrumento valioso en la lucha contra el delito.

Es esencial que la policía conserve el monopolio de coerción en las calles, pero también es importante que reafirme su cercanía y pertenencia al barrio para que la prevención del delito sea efectiva.

A su vez, hemos advertido que la violencia delictual reconoce una multiplicidad de causas, vinculadas a factores sociológicos, socio-culturales y económicos. Por este motivo, juegan un papel preponderante en el tipo de estrategia propuesta, los programas de armonización de las políticas públicas coordinadas hacia la atención de la inseguridad ciudadana desde una perspectiva preventiva y multidisciplinaria.

Se trata en definitiva, de la búsqueda de instrumentos fuera del derecho o del sistema punitivo, que permitan llevar al mínimo posible el grado de violencia en la convivencia urbana, apuntando a respuestas no vinculadas específicamente con la prevención o tratamiento del delito, sino con el mejoramiento de la calidad de vida en su conjunto.

Como señalamos antes de ahora, el problema de la seguridad es tan complejo, que ninguno de los modelos conocidos, por sí sólo podría dar respuesta a esta problemática. En tal sentido proponemos una conjunción estratégica de los modelos definidos de forma tal que pueda conjugarse como una prevención integral que mejore sus potencialidades y optimice sus resultados.

El sistema propuesto representa un esquema cruzado, complementario, articulado, agregativo y abierto, sobre la base de los tres modelos de seguridad señalados. La prevención situacional, destinada a reducir las circunstancias en las cuales se pueda cometer un delito, la prevención social, centrada en neutralizar o disminuir aquellos factores que por sus condiciones sociales son capaces de desarrollar o incrementar el potencial criminal de ciertas personas y la prevención a través de la participación comunitaria, que propone el accionar de los ciudadanos y la sociedad civil en general, en el diseño, implementación y control de la política de seguridad a desarrollarse en su comunidad.

## I. LA PREVENCIÓN SITUACIONAL

Esta teoría desarrollada originalmente en los Estados Unidos se basa en que la conducta delictiva ha de ser comprendida como la combinación de la persona y la situación en la que se encuentra. El delito no es solamente una acción ilícita cometida por un individuo, sino una dinámica situacional dado en un marco contextual en la que se debe tener en cuenta el papel determinante que desempeña la situación precriminal y las motivaciones del delincuente en cometer o no el ilícito.

Siguiendo a Cusson, se entiende por prevención situacional “el conjunto de medidas no penales tendientes a impedir el paso al acto mediante la modificación de las circunstancias particulares en el marco de las cuales una serie de delitos similares se cometen o pueden cometerse”<sup>5</sup>. El objetivo es evitar que potenciales delincuentes realicen ciertos actos desistiendo o haciendo menos probable la ocasión de que cometan un ilícito.

El principio sobre el que se basa esta teoría resulta del complemento de dos factores, el contexto ambiental concreto en el que se encuentra el potencial infractor. Es decir, marco situacional-ambiental, mas intencionalidad del individuo.

Las acciones preventivas de este modelo están dirigidas a modificar la situación precriminal y se orientan a actuar y condicionar al individuo que pretende cometer un ilícito antes de consumir el hecho. El objetivo se cumple cuando el potencial infractor desiste de la tentación de violar la ley o frente a la tentación realiza un cálculo de los costos y beneficios que el ilícito puede procurarle y conforme al marco situacional decide no cometer el delito porque la considera una acción arriesgada, difícil y teme ser arrestado o bien que los beneficios que puede obtener no se corresponden con el riesgo que debe correr.

La política de prevención del delito implementada en los transportes públicos de Australia grafican claramente como funcionaría este modelo.

#### Prevención situacional en los transportes públicos en Australia

- A. En los transportes públicos (trenes, autobuses y tranvías) del estado de Victoria en Australia, los viajeros temían por su seguridad, lo que hizo bajar la frecuentación de estos medios de transporte. Este temor no se debía únicamente a la criminalidad violenta ( 690 delitos contra la persona en 1990), sino también a la suciedad de vehículos y estaciones, al efecto intimidante de los graffitis acumulados, a las conductas agresivas de grupos de vándalos y al efecto amplificador de los medios de comunicación que informaban sobre los incidentes ocurridos.
- B. A partir de finales de 1990 se adoptaron las siguientes medidas:
- importante limpieza de estaciones y vehículos y un programa de limpieza rápida para eliminar los graffitis desde su aparición, con la participación de la comunidad;
  - instalación de teléfonos públicos en todas las estaciones del área metropolitana;
  - mejora de la iluminación de las estaciones;
  - patrullas policiales en sectores problemáticos a las horas en que las perturbaciones del orden público se manifestaban más a menudo;
  - instalación de televisión en circuito cerrado en estaciones, trenes y autobuses;

---

<sup>5</sup> Cusson, Maurice y otros: *La planification et l'évaluation de projets en prévention du crime*. Québec.1994, pág. 139-140.

- incremento de la presencia de empleados del sistema de transportes públicos;
- circulación en los trenes de guardias de seguridad.

C. Este conjunto de medidas hizo bajar en un 42% los delitos contra la persona, así como los demás delitos. Los actos de vandalismo disminuyeron asimismo considerablemente ( 700 ventanas rotas en 1990 contra un centenar en 1992), así como el número de graffitis.<sup>6</sup>

#### I a). Medidas de prevención situacional

1) Patrullaje y vigilancia: se trata de aquellas medidas que tienen por finalidad un efecto disuasivo, detectar indicios de posible actividad delictual y desbaratar cualquier intento en ese sentido, así como aumentar los riesgos a los que se exponen los posibles infractores. Entre las principales podemos señalar:

- a) La vigilancia realizada por patrullas policiales, vecinos organizados, vendedores de comercios, etc.
- b) Mejorar la visibilidad de los accesos a ciertos lugares o zonas que conforme a la planificación previa se la consideren blancos potenciales. Como por ejemplo, iluminación de calles y comercios, desmalezamiento de veredas, en general, suprimir todo lo que pueda obstruir la vista de los espacios públicos.

2) Obstáculos materiales en lugares vulnerables: se deben reforzar los lugares más vulnerables o que puedan dar ocasión a un delito, rodeándolo de obstáculos materiales, con el objeto de dificultar la comisión de delitos u obstruir su fuga en caso de consumarse, tales como el establecimiento e guardias, cercas, colocación de teléfonos público, etc.

3) Adoptar medidas tendientes a evitar que el potencial infractor tome contacto con su o sus eventuales víctimas. Se pretende generar cambios en el entorno, costumbres y trayectos con el objeto de reducir las probabilidades de contacto entre victimarios y víctimas potenciales. Como por ejemplo, evitar que se crucen los hinchas de Banfield con un grupo de escolares, cambiando los trayectos o los horarios, cambiar la parada de un colectivo, entre otras.

4) Adoptar medidas que tiendan a eliminar o reducir los beneficios que se puedan obtener del delito, como por ejemplo:

- a) identificar objetos de valor.
- b) modificar ciertos criterios de pago con efectivo.
- c) controlar desarmaderos de autos.
- d) Limpieza rápida de graffitis y reparación de propiedades dañadas para que los violentos no puedan “disfrutar el fruto de su trabajo”.

---

<sup>6</sup> Fuente: K. CARR y G. SPRING, “ Public Transport Safety. A Community Right and a Communal Responsibility” en CLARKE (ed.), *Crime Prevention Studies*, Vol. 1, citado por CUSSON y otros, op. cit., p. 11.

5) Controlar instrumentos y objetos que puedan servir para la comisión de delitos, así como:

- a) control de armas (dada la importancia que le asignamos a este tema, nos hemos extendido en su análisis con anterioridad).
- b) reemplazar objetos que puedan ser utilizados como armas, por otros inofensivos (reemplazar botellas de vidrio por recipientes de plástico en lugares de acceso a un estadio de fútbol o de concurrencia masiva).
- c) Reglamentar por Ordenanza Municipal que la venta de tarros de pintura con vaporizador, deba contar en un registro la identificación del comprador.

El éxito con que se plantee la estrategia de este modelo depende en gran parte de que los potenciales infractores se sientan afectados por estas medidas y las perciban como una influencia adversa respecto a la concreción de sus objetivos, sea porque estos se han tornado demasiado riesgosos o exista el temor cierto de ser detectado y detenido por la policía, de forma tal que lo lleve a desistir de cometer el delito. Además, como señalamos anteriormente, para ser efectiva debe estar articulada conjuntamente con la instrumentación que proponen los demás modelos.

## II. PREVENCIÓN SOCIAL

Las políticas no penales de carácter social sobre potenciales delincuentes están orientadas a atenuar la tasa de criminalidad y se funda en que la estructura de los actos delictivos se explica por la existencia de factores diversos que conducen o facilitan el camino a la delincuencia.

Conforme a diversas investigaciones llevadas a cabo, el contexto existencial en el que está situado el individuo ejerce una fuerte influencia sobre las predisposiciones a la delincuencia.

Entre los factores que debe contemplar un plan de prevención del delito, podemos señalar:

- 1. Ambientales
  - a) Fenómeno de las Grandes Urbes.
  - b) Espacio de pertenencia.
- 2. Socio-económicos
  - a) desempleo
  - b) pobreza
  - c) desigual distribución de la riqueza
  - d) marginalidad

### 3. Sociales

- a) consumo de drogas
- b) consumo de alcohol
- c) crisis familiar
- d) violencia domestica
- e) maltrato a menores
- f) deserción escolar
- g) nivel educativo
- h) tenencia de armas

### 4. Institucionales

- a) falta de contención a quienes recobraron la libertad
- b) menor presencia policial en la calle
- c) insuficiente recurso presupuestario

Las políticas de prevención social deben centrar su objetivo en desactivar todo este potencial contextual que puede conducir a un individuo al delito y desarrollar un marco de contención que le permita satisfacer sus necesidades esenciales, así como sus legítimas aspiraciones.

#### Prevención social escuelas de Holanda

A- Tres escuelas secundarias profesionales de los Países Bajos registraban Tasas elevadas de absentismo escolar y abandono precoz de los estudios.

Conscientes de que las perturbaciones en las escuelas y el absentismo presentan una fuerte correlación con la delincuencia, los autores del proyecto decidieron actuar sobre los alumnos que más se ausentaban de la escuela.

B- La intervención implica cuatro dispositivos:

- instauración en las tres escuelas de un sistema informatizado de registros de ausencias;
- Llamadas telefónicas sistemáticas a los padres la misma mañana en que se señalaba la ausencia de su hijo;
- Contratación de consejeros escolares, que dieron seguimiento a los alumnos ausentes, trataron problemas disciplinarios, se entrevistaron con los alumnos que consideraban abandonar los estudios y aconsejaron sobre este tema a los padres;
- Creación de clases especiales en las que eran colocados durante un periodo máximo de tres meses (con la finalidad de permitir un retorno rápido a las clases ordinarias) los alumnos que se ausentaban a menudo.

C- Estas medidas hicieron bajar significativamente la frecuencia de las ausencias no justificadas de las escuelas (antes del programa, se calculaba



que la ausencia semanal por alumno era en promedio de 1.4 horas; cuando fue aplicado plenamente, este promedio bajó a 0.5 horas)<sup>7</sup>.

Aunque la prevención social del delito es esencial en el marco del modelo integral ya que entiende sobre las causas profundas de la delincuencia, debe tenerse en cuenta que sus efectos se materializarán en forma indirecta y a mediano y largo plazo.

Si bien es factible aplicar planes focalizados de manera más intensa sobre los sectores de mayor riesgo o más vulnerables, no es razonable esperar resultados visibles en un corto plazo, dada la magnitud y complejidad del fenómeno. Sin embargo, implementada de una manera integral y conjuntamente con otras estrategias ofrece un potencial importante para dar respuesta a ciertos factores de la criminalidad.

### III. PREVENCIÓN COMUNITARIA

En función de la experiencia internacional hemos optado por explicar en estas páginas cómo se instrumenta la prevención comunitaria del delito, entendiendo que esta herramienta teórica nos acerca aún más al concepto de prevención integral de la delincuencia, partiendo de la premisa que señala que los factores socioeconómicos, educacionales, culturales y hasta psicológicos son fundamentales a la hora de considerar los índices delictivos.

En un sentido amplio, podemos decir que la prevención comunitaria del delito es, en esencia, la interrelación y colaboración entre la fuerza policial y la comunidad en las diferentes tareas de prevención, identificación y resolución de los problemas relacionados con la inseguridad.

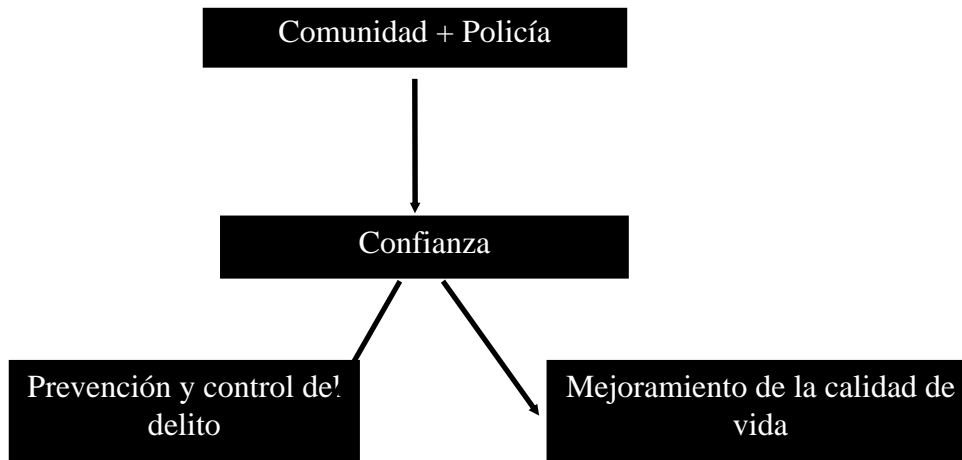
Desde esta perspectiva, la prevención comunitaria del delito reformula las funciones de la policía, alejándolas de las tareas excluyentes de prevención o represión, para acercarlas a tareas conjuntas con la comunidad, devolviéndole a la institución su vieja misión, que estaba relacionada con la mediación en los conflictos inter-comunitarios.

La prevención comunitaria del delito pone énfasis en involucrar a la comunidad en el proceso de toma de decisiones, ejecución y control de los distintos planes para la prevención de la actividad delictiva. Para esto, es necesario por sobre todas las cosas, instrumentar los mecanismos para el restablecimiento de la confianza entre la sociedad y la institución policial.

---

<sup>7</sup> Fuente: H.M. WILLEMSE, "Debelopments in Dutch Crime Prevention", en R.V. CLARKE (ed.), *Crimen Prevention Studies*, Vol. 2, Monsey, New York, Criminal Justice Press, 1994, pp. 33-48, citado por CUSSON Y OTROS, *op. cit.*, p. 14.

Cuadro 1:  
Prevención comunitaria del delito, su dinámica



La prevención comunitaria del delito abarca un conjunto de principios políticos, filosóficos y culturales que van variando en función de las realidades particulares de cada una de las sociedades donde se va implementando. Sin embargo algunos principios son comunes a todas estas experiencias.

una visión integral de la problemática de la inseguridad;  
la creación de ámbitos de participación;  
la participación de profesionales de diferentes ciencias sociales, educacionales,  
psicoanalistas o policiales;  
descentralización policial

Con el proceso de globalización, inevitablemente existió un cambio fundamental en la fisonomía de las sociedades en donde se destacan dos procesos de cambios: a) la creciente influencia e importancia de los municipios en la vida cotidiana de las sociedades y; b) la diferenciación entre delito interpersonal y criminalidad organizada.

Si en el esquema de los Estados, previa a la globalización, la seguridad pública estaba directamente relacionada con las políticas implementadas desde los gobiernos centrales, la globalización ha desplazado las exigencias de seguridad emanadas de la sociedad civil hacia los gobiernos descentralizados como los municipios o comunas.

Aquí radica la esencia de la prevención comunitaria del delito, ya que la misma hace un correcto análisis de los cambios que vienen sufriendo las distintas sociedades y pone en manifiesto la necesidad de que las mismas se vean involucradas en el proceso de toma de decisiones. Es en este aspecto donde la prevención comunitaria del delito triunfa como herramienta de control y prevención, ya que son las propias comunidades las responsables de los éxitos, fracasos y posterior corrección de los planes ejecutados.

El otro cambio fundamental es la diferenciación entre criminalidad organizada y delito interpersonal. En este aspecto es necesario señalar que la tendencia mundial es que los gobiernos centrales se ocupen de los delitos no convencionales, vinculados a las nuevas hipótesis de conflictos como el terrorismo, narcotráfico, lavado de dinero o las organizaciones mafiosas, mientras que los gobiernos locales sean los encargados de procurar la seguridad relacionada con los delitos a la propiedad, la paz pública y los conflictos menores..

A pesar de que muchos de los delitos interpersonales están relacionados con la actividad de las organizaciones criminales, la experiencia internacional señala que la tendencia es la cooperación específica entre los organismos de seguridad centrales, con las policías comunitarias, solamente en los aspectos relacionados con la investigación de la organización mafiosa, pero no respecto del hecho delictivo en sí mismo.

Debemos decir que la prevención comunitaria del delito, también se adecua a los cambios vividos en la estructura de las sociedades civiles, desde la primaria, como la familia, hasta las más complejas como las organizaciones no gubernamentales, religiosas o sociales.

En tal sentido, la necesidad de seguridad y tranquilidad social se ve íntimamente relacionada con la metamorfosis sufrida en el interior de la familia, donde los padres, a causa de la crisis económica imperante se vieron en la necesidad de salir al mercado laboral para poder paliar sus magros ingresos. Si hasta hace unos años era el padre el encargado de buscar el sustento de la familia, con la precarización de los sueldos y las condiciones laborales también la madre debió abandonar el núcleo familiar para conseguir el sustento de la misma. A esto se suma la crisis económica que padecemos, la tasa de desempleo creció en términos alarmantes, con el impacto en la calidad de vida de las familias que ello significa, aumentado su grado de conflictividad.

Esto generó, que la responsabilidad en el cuidado, educación y diversión de los hijos se haya desplazado a ámbitos de la propia comunidad como, instituciones religiosas, educativas o sociales o lo que es preocupante, a espacios más informales como bandas callejeras o tribus urbanas que en la mayoría de los casos tienen incidencia en los niveles de violencia de las comunidades donde se desarrollan.

Esta nueva tendencia produjo el desplazamiento de las necesidades de seguridad hacia el municipio, ya que la estructura centralizada de la concepción de seguridad no resultaba eficaz a la hora de establecer los planes de prevención. Podemos decir, que la realidad se impone inclusive a los deseos de los sectores políticos más conservadores - no en el sentido ideológico de la palabra, sino más bien en el sentido del mantenimiento del status quo - ya que los dineros presupuestados para seguridad - eran absorbidos por las instancias burocráticas, sin que los mismos llegasen a la sociedad.

Los cambios antes descriptos generaron, especialmente en los países desarrollados, que la clase política y los mandos policiales empiecen a reconocer que era necesario un cambio profundo en el sistema de seguridad. La prevención comunitaria del delito es justamente una respuesta a los interrogantes surgidos con los cambios que trajo aparejada la globalización.

En esencia, se trata de aplicar el concepto de que la sociedad, a través de sus instituciones políticas y sociales, sean capaces de administrar el presupuesto asignado para la seguridad pública. Que tome las decisiones conforme a una realidad particular en la cual se asienta la comunidad, que indudablemente es diferente en Lomas de Zamora o Lincoln y luego de analizada la realidad concreta, desarrolle los planes acordes a las prioridades establecidas.

Otro de los conceptos en los que se basa la prevención comunitaria del delito, es la participación activa de la sociedad. Aquí, vale aclarar, que en los casos de países emergentes, la misma adquiere una dimensión superadora respecto de la misma experiencia en los países desarrollados.

Si en estos últimos años, la participación de la comunidad en las políticas de seguridad surge del perfeccionamiento de los proyectos de seguridad, en los países emergentes la participación comunitaria adquiere también un salto cualitativo en el control y gestión de las políticas públicas.

Para la aplicación de la prevención comunitaria del delito se hace imprescindible reformular algunas políticas públicas de la policía en el ámbito local sin ser necesarios cambios en la organización y dirección de la misma. Aunque la misma sigue centrando su actividad en la prevención y represión del delito lo hace desde un conjunto de medidas alternativas que no necesariamente están relacionadas con las tareas tradicionales de la institución policial.

Desde esta perspectiva la policía y la comunidad se interrelacionan en la solución de los conflictos contravencionales (la actividad de bandas callejeras, autos abandonados, prostitución, grafittis, etc.) que aunque no resulta una actividad delictiva en sí, pueden derivar en conductas criminales.

En este punto es necesario aclarar que a pesar de las semejanzas con otras hipótesis preventivas, ya sean las conocidas como “ventanas rotas” o “tolerancia cero” parten de la misma premisa, según la cual los índices de criminalidad tienden a reducirse cuando los niveles de violación de las contravenciones bajan, en nada se asemejan a la propuesta de prevención comunitaria del delito que proponemos.

En tanto que el presente modelo de prevención comunitaria lo hace desde la participación de la comunidad en todas las instancias de decisión y ejecución, los demás modelos como “tolerancia cero” o “ventanas rotas” lo ejercen desde una visión represiva al margen del consenso y aprobación comunitaria, lo que indudablemente le quita legitimidad y eficacia.

La prevención comunitaria introduce elementos nuevos en las metas de la prevención del delito. Al igual que el resto de las teorías, parte del concepto que establece que la disminución de las violaciones contravencionales causan un efecto directo en los índices delictivos, mientras que además brindan seguridad y tranquilidad a los barrios, lo que influye directamente en nivel de calidad de vida los mismos.

Sin embargo, a diferencia del resto de los modelos, la teoría de la prevención comunitaria del delito propuesta requiere que la actividad policial se dé en el marco de una mejora integral de las condiciones de vida de la comunidad, procurando soluciones

a la carencia de infraestructura, la falta de alumbrado, limpieza y demás metas sociales, previa elaboración de un mapa sociodemográfico, económico e infraestructural.

Además debe existir un marco de información e interrelación entre la comunidad y la policía, que posibilite, conjuntamente con los profesionales designados por el gobierno municipal, diseñar un mapa delictivo que ayude a identificar los problemas del crecimiento de la criminalidad, para lo cual es necesario el establecimiento de un marco de confianza entre la comunidad con su institución policial.

Entre las políticas a diseñar para llevar adelante el presente modelo de prevención comunitaria del delito es necesario optimizar la institución policial, de manera tal que permita dos objetivos esenciales: a) la descentralización de la misma y; b) la recuperación de las funciones específicas del agente policial.

La normativa vigente en materia de seguridad dificulta pero no imposibilita la aplicación del modelo propuesto, pues la fuerza policial se encuentra centralizada y administra un esquema autogestivo con ausencia del poder político. Quizás la experiencia de la provincia de Buenos Aires estaba encaminada a una descentralización total. Sin embargo se adoptó un modelo intermedio que no permite optimizar una prevención del delito a nivel local.

Creemos necesario implementar un proceso de descentralización paulatina de la policía de la provincia de Buenos Aires y que la legislatura bonaerense legisle sobre un marco jurídico-institucional que tienda a darle más control a los municipios en los temas referentes a la prevención del delito. Un buen principio puede ser la elección popular del comisario, en las comunas más pequeñas.

La elección del comisario, conjuntamente a un progresivo desarrollo de los mecanismos de descentralización de las unidades departamentales, debería ser el comienzo de la creación de departamentos policiales municipales que cuenten con independencia en la planificación de la prevención del delito en el marco de su jurisdicción local.

Hasta aquí realizamos una primera aproximación a los conceptos teóricos básicos del modelo de prevención comunitaria del delito, propuesto. Sin embargo los marcos teóricos deben ser abiertos para adecuarse a la realidad en la cual se va a implementar. A su vez requiere de niveles organizacionales que permitan tomas de decisiones flexibles que sean capaces de instrumentar planes de acción en un margen de tiempo relativamente corto.

## IV. SEGURIDAD, PARTICIPACIÓN COMUNITARIA Y GOBERNABILIDAD LOCAL

### Ia). SEGURIDAD Y PARTICIPACIÓN COMUNITARIA

Obtener la participación activa de los habitantes deviene una prioridad de las políticas públicas.

El desarrollo urbano no será sostenible económica o socialmente sin la participación activa de las comunidades. Desde 1992, un número cada vez mayor de autoridades y otras agencias concentran su atención en como formular enfoques integrados para la gobernabilidad urbana que den prioridad a la participación de las comunidades en la toma de decisiones y en la acción.

La participación comunitaria es definida como un proceso mediante el cual la gente se vuelve capaz de implicarse activa y realmente en la definición de algo que está en juego y que les concierne, en la toma de decisiones sobre los factores que afectan a su vida, en la formulación y desarrollo de políticas, en la planificación, el desarrollo y la prestación de servicios. Y entre las cosas que más incumben tanto a la gente, porque afectan su integridad física o su vida se encuentra la seguridad.

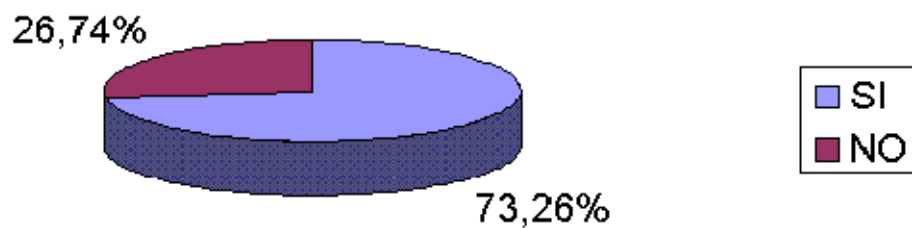
En este sentido, son muchos los beneficios que se esperan de la participación de la sociedad civil en el proceso de diseño e implementación de las políticas preventivas.

El proceso de participación puede promover a los individuos y a las comunidades para entender su propia situación y ganar más control sobre los factores que afectan su vida. Este mecanismo puede a su vez aumentar el sentimiento de bienestar y la calidad de vida de la gente.

Tomar decisiones en el sentido correcto y conseguir servicios más eficaces. Involucrar a la gente en la identificación de las necesidades, la planificación y la acción necesaria para mejorar la seguridad y desembocar en una toma de decisiones más creativas y en una oferta de servicios más apropiados, que respondan mejor a las necesidades de la gente.

Por último se debe asegurar la sostenibilidad de los programas. La participación comunitaria es esencial si se quiere que las intervenciones y los programas que tienen como propósito promover la seguridad, el bienestar, la calidad de vida sean ampliamente apropiados por la gente y sostenibles.

**¿ Las redes de “protección barrial” organizada por los vecinos para luchar contra la delincuencia, es un mecanismo adecuado para afrontar la creciente inseguridad?**



<sup>8</sup> Diario “ El Día”, La Plata, Semana del 24/09 al 30/09

## IIb). SEGURIDAD E INTERACCION LOCAL

En este punto vamos a evaluar la calidad del diálogo democrático de los actores participantes sobre la seguridad urbana.

Los intercambios y cooperaciones entre las diferentes zonas de la ciudad permitirán confrontar representaciones y enfoques de la sociedad civil por una parte, y enfoques sobre la caracterización e implementación de la participación comunitaria por otra. Permitirá que los distintos actores se interroguen mutuamente, así como dejar trascender los prejuicios y discernir mejor líneas de convergencia.

Los centros urbanos conscientes de la disparidad de sus actores, en cuanto a su cultura, condición socioeconómica, conformación social, etc., ha tenido que diversificar sus vías de acceso a la sociedad civil para acercarse a los sectores más marginados o vulnerables y menos proclive a la participación. En este sentido vincular a la autoridad pública en una estrategia comunitaria defensiva en los territorios o en las comunidades de estas características puede marcar una etapa importante en el acceso a la seguridad.

A su vez el objeto de la participación, puede consistir en la reestructuración de las redes sociales de la comunidad, o la defensa de la misma. Esta distinción corresponde en un principio a la identidad de las autoridades que llevan a cabo las políticas de prevención situacional y de participación. Allí donde la policía es ampliamente responsable y donde se ha implementado una prevención situacional fuerte, se ha desarrollado más bien una estrategia comunitaria de defensa. Por otro lado, cuando los actores principales de las políticas de prevención son los actores locales no policías, principalmente se implementan estrategias de movilización coherentes con estos actores (rehabilitación de los barrios, revitalización social y cultural de los espacios públicos, etc., objetivo de vigilancia rechazado).

La participación que tiene como objetivo la reorganización social de la comunidad pone inicialmente el acento en la vulnerabilidad interna de la comunidad o del territorio. Es la comunidad lo que hay que organizar. Las autoridades le dan recursos y mejoran globalmente las condiciones de vida de los habitantes. Implementan y adaptan los servicios de proximidad. Intentan consolidar las normas de conducta y los valores, socializar a los jóvenes, movilizar los recursos internos y externos, reforzar las capacidades de resistencia a las frustraciones ligadas a la pobreza y a las raras oportunidades económicas y sociales.

La participación que tiene como objetivo la defensa de la comunidad pone inicialmente el acento en la percepción de la inseguridad; la vulnerabilidad de la comunidad se atribuye al hecho de que es "penetrable" por elementos externos. El objetivo de prevención de la criminalidad y de la reducción de las oportunidades criminales es aquí más directo. La atención se concentra en las víctimas reales o potenciales. Se busca reforzar la cohesión social en términos simbólicos (sentimiento de pertenencia y de seguridad) más que estructurales. Se invita al habitante a que se preocupe de su propia seguridad y de la de sus vecinos.

La noción de proximidad se percibe como algo vinculado positivamente a la prevención de la criminalidad y la seguridad, y se encuentra ubicado en el corazón de



las estrategias de seguridad, no sólo de las comunas, sino también de la policía y de las fuerzas de seguridad. Se trata, principalmente, aunque no exclusivamente de una proximidad geográfica y física.

La relación es directa, a mayor proximidad - de los actores, de las intervenciones, de los dispositivos, de los gobiernos- "menos inseguridad o criminalidad". Existe un amplio consenso en torno a la idea de que actuar más cerca de la gente es un modo adecuado para:

- Identificar los problemas y hacer que nuestra percepción de la seguridad mejoren;
- Recrear participación y cohesión (es una clave de la seguridad ciudadana) en una sociedad fragmentada.
- Iniciar un diálogo sobre la ley y las normas; que hacen a la seguridad
- Hacer más visible y legible la acción pública.

Proximidad no significa que los escalones más centrales de gobierno se desentiendan de la problemática, sino que, por el contrario, se tomen en cuenta las demandas sociales y las especificidades locales y de esa manera se optimicen las políticas.

La iniciativa del proceso de participación y su conducción incumben principalmente a las autoridades locales que tienen, más que otros, una posición de responsabilidad. Otras instituciones pueden jugar un papel de motor en la participación comunitaria, pero la autoridad local es quien debe, con la ayuda de los otros niveles de gobierno:

Exigir y establecer el diálogo con todas las partes implicadas en el proceso, incluidos los demás niveles de gobierno;

- Implementar una articulación clara entre el nivel de la ciudad y el nivel de proximidad, en particular cuando un conflicto de intereses los oponen.
- Garantizar el acceso de todos al diálogo público.
- Integrar las medidas específicas de seguridad en una política de desarrollo social y económico más global.
- Velar por que los procesos de implementación de las políticas, así como los resultados sean objeto de una evaluación constante.

## II c). SEGURIDAD Y GOBERNABILIDAD LOCAL

Los objetivos y los métodos de gestión de la seguridad urbana que proponemos giran en torno a los siguientes ejes de referencia dentro del marco conceptual indicado:

- Diálogo entre los diferentes niveles de gobierno involucrando a los gobiernos locales.
- Participación de la sociedad civil en la definición de los problemas de seguridad y en su resolución.
- Formación de coaliciones locales que impulsan y estructuran cooperaciones nuevas entre instancias de gobierno y sociedad civil.

Esta evolución es la respuesta indispensable al riesgo que suponen para la ciudad una forma de gobierno lejano y prescriptivo: una sociedad que buscaría en el mercado lo que no encuentra en aquellos que la gobiernan. La oferta comercial de seguridad y el poder adquisitivo darían entonces forma al espacio urbano, a su gestión y a su protección. Una sociedad fragmentada en comunidades o territorios replegados sobre sí mismos reduciría el "bien común " al legítimo "bien para uno mismo" o "entre sí".

Estamos en una etapa crucial. Es imperativo democratizar el acceso a la seguridad, a la libertad y a la justicia. Tomemos la iniciativa, no dejemos que la desregulación invada nuestras ciudades. Formulemos una manera de producir una seguridad que conforte el pluralismo, la diversidad y la complejidad de las ciudades, inscribamos las iniciativas de la sociedad civil, la vitalidad del mercado de la seguridad y los dispositivos institucionales en un proceso democrático participativo. El futuro de nuestras ciudades y comunidades depende de la articulación de los papeles y de las responsabilidades que confiaremos a la autoridad pública, a la sociedad civil y a los intereses comerciales para la aplicación de la ley, el ejercicio de la coacción, el recurso contra la violencia y contra los daños a los derechos y libertades individuales, la renovación del espacio público.

Eso es lo que está en juego en la gobernabilidad urbana. Si bien, el concepto de gobernabilidad es complejo y controvertido porque reconoce que el poder existe también fuera de la autoridad formal de gobierno, las Naciones Unidas proponen como definición: " El ejercicio de cualquier autoridad política, económica y administrativa en la gestión de los asuntos de un país a todos los niveles. Comprende los mecanismos, procesos e instituciones a través de los cuales los ciudadanos y grupos articulan sus intereses, ejercitan sus derechos legales, cumplen con sus obligaciones y median sus diferencias ". Naciones Unidas precisa en 1999: la gobernabilidad es "una respuesta eficaz y eficiente para los problemas urbanos para los gobiernos locales responsables que trabajan en partenariatio con la sociedad civil ". Se basa en "un cambio de una prestación de bienes y servicios por el gobierno por un enfoque que permite, posibilita... " y se caracteriza por tres estrategias principales: la descentralización de las responsabilidades y recursos a las autoridades locales, estimular la participación de la sociedad civil, y la utilización de partenariatios para alcanzar objetivos comunes ".

La noción de responsabilidad es central: las iniciativas deben ser vinculadas a la autoridad democrática garante del bien común y del respeto de los derechos y de la ley. El gobierno local ocupa, desde este punto de vista, una posición privilegiada.

La seguridad urbana reactiva la cuestión de la ciudad, de sus funciones, de sus contradicciones, de su futuro. La seguridad urbana es ahora una de las problemáticas de la ciudad, al igual que pueden serlo la problemática cultural, medioambiental, sanitaria.

La seguridad es reconocida como una condición de la ciudad y de su renovación, un elemento de su identidad y de la competición entre las ciudades y entre los proyectos urbanos.

## II d). SEGURIDAD Y SU CONTEXTO

De manera tal vez específica, la preocupación social hacia la criminalidad y la inseguridad nos invita a reexaminar lo que crea tensión en nuestras ciudades, sus desigualdades, sus contradicciones, sus dicotomías. Hacerse esa pregunta es cuestionar los proyectos urbanos (renovación, construcción, acondicionamiento) que todavía tienen problemas para integrar, es decir para anticipar la dimensión del conflicto. Son demasiados los proyectos que razonan fuera de todo contexto, sin comportar estudio alguno de impacto social, que sólo tratan de la seguridad en términos técnicos limitados a la obra (solidez, incendio...), que desconocen las interferencias entre los diferentes espacios a los cuales están ligados. No plantear la cuestión del conflicto en la programación y gestión urbanas es tomar partido por un consenso ficticio y crear espacios públicos incapaces de hacer visibles y acoger las contradicciones de la ciudad.

La prevención de la criminalidad y de la inseguridad hace a su vez el objeto de un trabajo normativo sobre los materiales y la urbanización de las ciudades.

Este enfoque normativo es interesante porque implica una reflexión sobre los entornos propicios a la delincuencia y al sentimiento de inseguridad y permite difundir normas de calidad. Pero también invita a hacer tres observaciones nacidas de la experiencia de las ciudades:

Las libertades públicas, el concepto de ciudadanía, la atención hacia las personas se oponen a un enfoque normativo represivo y autoritario. Ese enfoque debe permitir, por un lado, un diálogo entre el pasado y el presente del territorio, y por otra parte entre las diferentes expectativas y representaciones referentes a ese territorio.

El enfoque formalista y normativo del binomio seguridad / urbanismo es un engaño si la recalificación de un espacio no se adapta de manera continua a la evolución de la demanda de la población. Sin esa adaptación, cualquier espacio, incluso adecuado y de gran calidad, puede volverse en contra de su población y pasar a ser un espacio inseguro.

La seguridad de un territorio la garantiza, no el hecho de hacer de él un santuario, sino la calidad de las interacciones e intercambios con los demás territorios públicos, semipúblicos y privados. Esto supone una capacidad para gestionar políticamente, socialmente y técnicamente las tensiones y frustraciones nacidas de las diferencias de desarrollo entre los territorios.

Las condiciones para una dirección política conjunta del binomio urbanismo / seguridad urbana todavía se encuentran rara vez reunidas, en una misma política urbanística. Incluso si las ciudades no tienen todas las mismas atribuciones formales en materia de seguridad, todas saben que el urbanismo y la seguridad son dos preocupaciones, sino dos poderes fuertes a los cuales tienen que responder.

Sin embargo, por lo general, el gobierno local está estructurado funcionalmente más sobre la base de la dicotomía que del diálogo.

Por eso, la concepción y la programación urbana tienen dificultades en integrar la problemática de la seguridad urbana; la gestión urbana sufre por ello. La experiencia enseña que estos dos enfoques ayudan a la formación de una dirección política conjunta:

Aprender a observar la ciudad, sus espacios físicos y sus usos. Tiene que haber una lectura urbana (y no sólo policial) de la seguridad, en términos de legibilidad, accesibilidad, proximidad, pluriactividad.

Debemos anticipar desde el principio de un proyecto urbano, la gestión pos proyecto. Pues, incluso una excelente participación de la sociedad civil en la definición de un proyecto no basta para garantizar su viabilidad si las condiciones de su gestión no están reunidas.

## II e. SEGURIDAD: ESTRATEGIAS Y RACIONALIDADES

La participación de la sociedad civil se ha ido imponiendo como una necesidad para las autoridades que organizan la prevención de la criminalidad y de la seguridad.

Ni los funcionarios ni los especialistas en la materia serán suficientes para reorganizar una sociedad donde la violencia de los adultos será mañana la de los hijos y la criminalidad una alternativa a las exclusiones y a las discriminaciones.

Para el respeto y la aplicación de la ley necesitan que se disponga de márgenes de negociación y poder apelar a figuras de enlace en el seno de la sociedad civil. A la democracia de representación hay que añadir una democracia de participación. Con esta condición, la seguridad puede devenir un bien común.

La sociedad civil se entiende aquí en su aceptación más simple y más política: La gente, las personas, grupos, ciudadanos, residentes, habitantes, comunidades, usuarios, asociaciones sin ánimo de lucro, organizaciones no gubernamentales.

La participación de la sociedad civil en las políticas de seguridad urbana responde a una racionalidad política y a una racionalidad técnica.

Responde a una racionalidad política a partir del momento en que la delincuencia, la violencia, las toxicomanías ya no se pueden considerar como desórdenes pasajeros de nuestras sociedades sino más bien como síntomas de su disfunción.

Debemos tratar la disfunción, hasta donde podamos, pero mientras tanto hay que vivir con el síntoma. Vivir con el síntoma, es encontrar un equilibrio entre la gestión de los riesgos individuales (ligados a las transgresiones y conductas peligrosas) y la reducción de los daños sociales ligados a estos riesgos (por ejemplo, temores ligados a la instalación de un hogar para drogodependientes).

En esa perspectiva, una política de seguridad se esforzará en otorgar responsabilidad a la sociedad y al mismo tiempo, en crear los suficientes vínculos y confianza (en uno, en los demás) para que pueda vivir con el síntoma y limitar su violencia.

Eso es imposible sin la participación de aquellos que están llamados a vivir el síntoma desde más cerca y a soportar sus turbulencias. Las ciudades están viendo que esta participación ayuda a la sociedad en organizarse un poco mejor y rompe en parte el círculo vicioso que impone la violencia.

La participación de la sociedad civil conlleva también de una racionalidad técnica. Nuestros sistemas de justicia criminal están saturados, nuestras respuestas institucionales limitadas. Es difícil esperar que se demuestre su eficacia para aumentar su presupuesto, es difícil esperar, además una adaptación precisa a cada territorio. Hay que encontrar respuestas realistas en términos financieros, que sean cercanas a los habitantes, aptas para ayudar a las ciudades a volverse más seguras, para lo cual es necesario apoyarse en las competencias técnicas desarrolladas localmente por la sociedad civil.

Las estrategias en materia de prevención y de seguridad tienden cada vez más en articular dos objetivos distintos: la reducción de los riesgos individuales (riesgos sanitarios ligados a las drogas, por ejemplo) y la reducción de los daños sociales relacionados con estos riesgos. Esta articulación implica que el interés sea mayor en cuanto a la dimensión social y comunitaria de la inseguridad, interrogarse sobre el papel que puede jugar la sociedad civil para hacerse cargo de ella e incorporar la sociedad civil al proceso de decisión.

Dos guiones coexisten en las ciudades. El primero es más bien reactivo y puntual: respondiendo a la iniciativa de la sociedad civil o a la iniciativa de las autoridades, se lanza un movimiento de participación por un incidente, una reivindicación o la adopción de una nueva medida; puede pasar que cuando este movimiento de participación se prolongue más allá del evento inicial y se extienda a otros lugares, modifique en profundidad el enfoque de los problemas de seguridad de la autoridad organizadora y de sus interlocutores. El segundo guión es más proactivo y duradero: la participación pasa a ser un modo de gobernabilidad de la seguridad, el objetivo consiste en anticipar el incidente y preparar el cambio. La participación responde entonces a una exigencia de eficiencia y a un objetivo de responsabilidad de la sociedad civil que planteó el problema y proceso la solución.

La participación, en todo caso, busca un consenso o por lo menos, establecer reglas mínimas que permitan organizar el debate en un ámbito, donde el rumor, la inquietud, la tensión, incluso la violencia, juegan un papel importante, de manera tal que permita restablecer los mecanismos de seguridad.

## II f. SEGURIDAD Y COOPERACION INTERMUNICIPAL

La seguridad urbana supone una cooperación entre municipios. Ningún fenómeno social o económico respetará nunca las fronteras administrativas y políticas, y es responsabilidad de las autoridades locales de identificar, más allá del territorio de competencias, los territorios que corresponden a cada problemática.

Las ciudades están abocadas a tejer relaciones entre ellas, incluso de manera informal, para resolver o anticiparse a dificultades en su propio territorio. Las causas de un incidente local pueden hallarse en el municipio vecino, o incluso más allá, aportar seguridad real y sensación de seguridad al barrio puede tener repercusiones (nuevos flujos, nuevas oportunidades) en la ciudad vecina.

La cooperación entre municipios concierne a las municipalidades limítrofes, pero también a los municipios transfronterizos, o más allá. Para que la cooperación sea efectiva, se deberán tener en cuenta las dificultades técnicas consistentes en identificar las interacciones que delimitan los "territorios de la seguridad" y un segundo aspecto, más político, que consistirá en tejer cooperaciones entre ciudades que no gozan de igualdad financiera, técnica, política para resolver los problemas que generan o que heredan.

La cooperación entre municipios puede tomar varias formas:

- crear herramientas técnicas comunes (diagnóstico de seguridad, evaluación, formación)
- crear una coalición entre municipios que reúna los actores pertinentes en esa escala
- diseñar proyectos urbanos integrando la dimensión de la seguridad
- reducir los efectos locales de un fenómeno cuya fuente se encuentra en otro municipio (o varios)
- mutualizar la gestión o la reducción de riesgos (financiación, informe de expertos, acogida de poblaciones en dificultad, establecimiento de servicios).

## II MODELO PROPUESTO

### III) MODELO PROPUESTO Y SU IMPLEMENTACIÓN

Sobre el análisis efectuado en el capítulo anterior de los distintos modelos de prevención propuestos, debemos pasar a la fase del proceso de implementación del Plan Municipal de Prevención del Delito, cuyo principal objetivo es el de impedir la comisión de delitos o limitar sus alcances.

Esta implementación se irá desarrollando progresivamente a través de distintas fases que involucrarán a distintos sectores del gobierno municipal, la policía provincial, así como también la participación ciudadana y de intervención de agencias tanto provincial como nacional.

#### Modulo 1. Diagnóstico y análisis de los problemas de la comunidad

##### Etapa 1. Determinación de los problemas de la comunidad

- 1.1. confección de un mapa situacional de la zona urbana definida
- 1.2. Fuentes de información

##### Etapa 2. Determinación de los problemas prioritarios.

##### Etapa 3. Detalle y evaluación de los problemas seleccionados

Producto esperado: descripción del problema

#### Modulo 2. Elaboración de un plan de acción

##### Etapa 1. Determinación del nivel de decisión e implementación

##### Etapa 2. Participación Comunitaria en la Prevención del Delito

##### Etapa 3. Importancia de la participación policial

##### Etapa 4. Cumplimiento de metas y objetivos

Producto esperado: elaboración de un plan de acción

#### Modulo 3. Ejecución del programa

##### Etapa 1. Garantizar la participación de la comunidad

##### Etapa 2. Garantizar la continuidad del programa

Producto esperado: programa puesto en marcha

#### Modulo 4. Control y evaluación del programa

##### Etapa 1. Control de la aplicación del programa

##### Etapa 2. Evaluación del impacto del programa

Producto esperado: datos que permitan determinar si el programa debe mantenerse y los cambios que en él deben hacerse

## 1. Diagnóstico y análisis de los problemas de la comunidad

En este período se debe realizar un diagnóstico sobre el estado de seguridad que presenta el municipio, particularmente los denominados delitos callejeros y los interpersonales, así como también la percepción de inseguridad asociada a ellos.

Este diagnóstico deberá basarse en fuentes de investigación cuantitativa, como las estadísticas criminales y en la información que resulte de diversos tipos de encuestas y consultas a la comunidad para definir los problemas relacionados con la seguridad, describir los aspectos esenciales de los mismos, así como también establecer un grado de prioridades en relación a los tiempos y respuestas que requieren.

Esta fase permite desarrollar una descripción de las principales problemáticas que han de ser abordadas, para lo cual se requiere una detallada exposición de las particularidades de la zona donde se va a implementar el plan.

### I. Determinación de los problemas de la comunidad

#### 1.1 Confección de un mapa situacional de la zona urbana definida

En esta primera etapa se debe determinar la zona, lugar o espacio urbano donde se implementará el plan, con el objeto de determinar las características de la comunidad, tales como sus aspectos demográficos, culturales, geográficos, económicos y en general todos aquellos aspectos ambientales que sean una información útil para resolver los problemas de seguridad.

Se debe confeccionar un mapa de cada una de las zonas urbanas donde se va implementar dicho plan sobre la base de los datos a nivel nacional, provincial municipal con los que se cuenten. En particular se deberán determinar las características sociodemográficas, como la distribución de la población, tasa de natalidad, tasas y causas más frecuente de mortalidad. Las características económicas del lugar, incluyendo, el tipo de vivienda, la cantidad de personas por vivienda, la tasa desocupación y subdesocupación, cantidad de personas con necesidades básicas insatisfechas así como las que se encuentran por debajo de la línea de pobreza. Así mismo se deberá hacer un relevamiento de las características infraestructurales, con objeto de procura información sobre la distribución de los espacios verdes, acceso a la electricidad, agua potable, gas natural, teléfono, porcentaje de calles pavimentadas, distribución y características del alumbrado público, servicio de recolección de basura servicio público de salud y servicios públicos educativos.



## 1.2 Fuentes de información

A su vez esta etapa requiere el acopio y sistematización de todas las fuentes de información disponible que conduzcan al esclarecimiento de los problemas de la comunidad.

Las fuentes más importantes son de carácter cuantitativo y nos remiten a:

- A) Estadísticas policiales: Son importantes para determinar los hechos delictivos registrados por la policía en el área urbana pertinente. Se deberán analizar el número de delitos señalados durante un período determinado, con la finalidad de establecer la amplitud y frecuencia del fenómeno; la tasa de delito por habitante, para poder realizar un cuadro comparativo con la situación criminal de otras ciudades; la evolución de dichas tasas para poder determinar la frecuencia, en mas o en menos de los distintos actos delictivos; su distribución espacial; así como también sus consecuencias para poder determinar la importancia de las lesiones, las perdidas sufridas, los datos referentes a los ofensores y ofendidos, etcétera.
- B) Estadísticas judiciales: Con las mismas se pretende determinar las consecuencias del hecho delictual y los resultados obtenidos por los procesos penales, como el número de condenas, el tipo de sanciones, las características de los delitos, y todo otro dato que nos permita determinar la productividad del sistema.
- C) Encuestas de victimización: Tiene un carácter mixto, pues además de ser una fuente de información cuantitativa, se complementa con aspectos cualitativos. Estas consultas constituyen una etapa esencial en el proceso de planificación de los programas de prevención ya que, además de completar o suplir los datos obtenidos de las estadísticas oficiales, nos permite conocer las experiencias de victimización construida en base a encuestas de hogares, lo cual permite indagar la percepción de inseguridad de la comunidad, los comportamientos de autoprotección, así como también las actitudes y opiniones relativas al sistema penal. Además, estas encuestas no podrán dar una mayor precisión en relación al fenómeno de la “ cifra negra” de la criminalidad y el motivo por el cual algunos delitos no son denunciados a las autoridades policiales o judiciales.

## II- Determinación de los problemas prioritarios

Una vez obtenidos, sistematizados y analizados los problemas de la comunidad, la etapa siguiente consiste en determinar un esquema de prioridades en cuanto a la resolución de los mismos. Sin lugar a duda toda comunidad presentará un abanico de problemáticas a ser resueltas, pero será materialmente imposible o estratégicamente inconveniente buscar soluciones simultaneas a las mismas.

Por tal motivo el paso siguiente consiste en determinar el grado de prioridades conforme a la gravedad de los problemas que se presentan. Sin embargo la

determinación del orden de prioridad de los problemas a resolver no es una tarea sencilla ni automática.

Sin duda la agenda variará conforme a la zona en el cual se implementa el plan y a las preocupaciones que definan los actores de cada una de esas comunidades. En tal sentido, lo que puede resultar una problemática prioritaria para una determinada zona de la comunidad, el mismo problema puede no estar en la agenda de otro grupo comunitario.

Este es uno de los valores agregados del presente plan, en razón de que las políticas de seguridad a implementar en determinado grupo barrial y la agenda con la que se va a llevar adelante dicho proceso no son direccionadas de arriba hacia abajo a través de un esquema burocrático por funcionarios que poco conocen o desconocen por completo la realidad local, sino que por el contrario la problemática es definida e implementada por los propios responsables del plan en el ámbito local.

### III- Detalle y evaluación de los problemas seleccionados

La última etapa del primer módulo consiste en detallar y evaluar los problemas de seguridad asiendo, en la medida de lo posible, una descripción minuciosa de los problemas seleccionados y su orden de prioridades.

El objetivo de esta etapa consiste en adaptar el modelo de prevención integral del delito a las condiciones particulares del medio sobre el cual se quiere implementar y de esta forma poder optimizar sus resultados.

Esta actitud, importa un cambio sustantivo respecto de otros planes de prevención del delito que pretenden imponer un modelo abstracto y teóricamente “irrefutable” a las distintas realidades que se le presentan, sin tener en cuenta las particularidades del lugar, la idiosincrasia de la gente, las preocupaciones de la comunidad, y fundamentalmente en el entendimiento de que no existe un modelo de prevención del delito lo suficientemente universal como para hacer aplicado en forma automática cualquiera sea la situación delictual el ámbito donde se aplique o los actores que lo implementan.

En este sentido, la finalidad esencial de este apartado es adaptar el plan diseñado a la realidad en el cual dicho plan se va a implementar. Esto requiere tomar en cuenta dos elementos fundamentales: La descripción del problema y la descripción del medio.

#### 3.1 Descripción del problema

Un buen programa de prevención del delito requiere de una compilación, evaluación y análisis detallado de toda la información obtenida sobre los problemas prioritarios seleccionados conforme al grado de significación e importancia otorgado por la Comisión de Participación Comunitaria de la zona. En particular, se debe tener en cuenta el análisis de los siguientes factores:

- A) Estudio victimológico: Realizar un informe lo más exhaustivo posible sobre la víctima y la característica del delito del cual fue objeto.

- B) Elaborar un mapa sobre presuntos infractores: Si bien se trata de una tarea compleja que requiere información de la policía, los juzgados y el registro de reincidencia es un instrumento importante a tener en cuenta en el momento que se diseñe el plan de prevención de delito de la zona. A su vez adquiere doble significación en la elaboración de programas de prevención social destinados a modificar la conducta o impedir que ciertos adolescentes se conviertan en delincuentes.
- C) Consumo de alcohol y droga: En la medida que un porcentaje importante de los delitos suele estar vinculados en cuanto a los factores que inciden sobre él es un aspecto que no se puede dejar de tener en cuenta.
- D) Momento de la comisión de los delitos: El programa preventivo a implementar será más eficaz cuanto más información se tenga en relación al momento (hora, día, mes, año, feriado, vacaciones) en que suele cometerse ciertos delitos, lo cual requiere una descripción detallada de la tipología de los mismos.
- E) El modus operandi: Conocer la forma en que operan los delincuentes es de suma utilidad para cualquier plan de prevención del delito ( de esta manera podremos saber si se trata de delincuentes ocasionales o de una estructura organizada).
- F) Ocasiones en que se cometen los delitos: Es necesario realizar una descripción en relación a los lugares, frecuencia y origen donde se ocasionan hechos ilícitos. De esta manera se podrá hacer un relevamiento de la distribución geográfica de la criminalidad y su concentración en determinados sectores. A su vez se podrá aplicar políticas preventivas frente a potenciales delincuentes que aprovechan circunstancias que le resultan propicias (calle mal iluminada, falta de vigilancia, etcétera).

### 3.2 Descripción del medio

Además se debe disponer de las características ambientales y sociales del lugar donde se implementara el plan municipal de prevención del delito.

A) En cuanto a las características ambientales, es necesario conocer:

- ❖ Característica y estado de las viviendas, en particular su estado de vetustez o deterioro;
- ❖ Aspecto general de la zona (presencia de graffitis, basura, poca iluminación, etc.);
- ❖ Cronograma del transporte público y su circulación;
- ❖ Densidad de la población (los barrios sobrepoblados suelen ser objeto de mayor victimización);
- ❖ Tipos de concentración de empresas e industrias;

B) En lo que respecta a las características sociales, deben tenerse en cuenta los siguientes factores:

- ❖ Edad: (ejem. Las personas de edad avanzada se sienten más vulnerables a ciertos delitos)
- ❖ Sexo: (las mujeres son especialmente más vulnerables frente a ciertos delitos, como ser la violación o violencia familiar)

- ❖ Características socio-económicas del barrio (es relevante señalar esta condición porque conforme a las características del barrio se podrá determinar con mayor exactitud si se debe intensificar la prevención social, situacional o comunitaria, o es necesario lograr un equilibrio de las mismas)
- ❖ Situación familiar: (una familia en situación de riesgo y/o crisis es más propensa a sufrir una situación de victimización)
- ❖ Ubicación de los establecimientos escolares: Este programa hace especial hincapié en el papel que juegan las escuelas dentro del plan de prevención “comunidades seguras”, no solo haciendo un especial seguimiento de la deserción escolar, como una problemática en sí misma, sino además como instrumento de comunicación e integración de los padres con la comunidad educativa.

## 2. Elaboración de un plan de acción

Una vez finalizada la primera etapa y sobre la base de los resultados obtenidos en la misma, debemos abordar la fase que concierne al Plan Municipal De Prevención Del Delito (PMPD). En esta etapa se escogerán las estrategias que conduzcan a la elaboración de un plan de acción detallado destinado a corregir los problemas detectados en la etapa anterior.

### 2.1 Determinación del nivel de decisión e implementación

En el ámbito de cada municipio en el que se implemente el PMPD se constituirá una estructura de responsabilidad política y coordinación denominado Consejo Municipal de Seguridad Ciudadana (CMSC), que estará integrado por:

- ❖ Dos representantes del poder ejecutivo municipal designados por el Intendente;
- ❖ Un representante del Consejo Deliberante.
- ❖ Dos representantes de la Departamental Policial de la jurisdicción del municipio;
- ❖ Dos representantes de las Comisiones de Participación Comunitaria (CPC), designados conforme a los procedimientos que ellas mismas estipulen, luego de haber sido seleccionadas las zonas del Municipio donde se aplicará el PMPD.

El CMSC tendrá las siguientes funciones:

- ❖ Definir, planificar, y coordinar las actividades necesarias para el cumplimiento de los objetivos que se fijan en el PMPD, los que serán implementados por las CPC.
- ❖ Seleccionar las zonas del Municipio donde se aplicará el PMPD.

- ❖ Realizar un monitoreo externo del proceso de implementación del PMPD, implementado por las CPC.
- ❖ Elaborar un informe anual sobre los resultados del PMPD, recomendando las reformulaciones necesarias para el período anual siguiente.

El CMSC implementará el PMPD en cada una de las zonas urbanas escogidas dentro del municipio por intermedio de las CPC, que serán creadas a tal efecto.

Las CPC estarán integradas por:

- ❖ Funcionarios del gobierno municipal especializados y con experiencia en materia de prevención del delito.
- ❖ Todas las organizaciones civiles y vecinos que desarrollen su actividad o residan exclusivamente en la zona seleccionada para implementar el PMPD.

Sus funciones serán:

- ❖ Implementar en la zona seleccionada el PMPD de acuerdo a las decisiones tomadas por el CMSC.
- ❖ Articular con la policía local todas aquellas acciones tendientes a lograr los objetivos del PMPD.
- ❖ Diseñar y poner en marcha los mecanismos participativos en sus respectivas comunidades.
- ❖ Así como también sistematizar toda la información referida a su funcionamiento.
- ❖ Realizar una supervisión permanente sobre la evolución del proceso de implementación del PMPD.
- ❖ Elaborar y elevar un informe trimestral sobre el funcionamiento del PMPD, al CMSC.

## 2.2 Participación Comunitaria en la Prevención del Delito

Sin dejar de reconocer que la Política de Seguridad como política de Estado es una facultad indelegable, en los últimos años se han impulsado diversos planes y programas de prevención del delito que fomentan la participación activa de los ciudadanos en el marco de las comunidades locales. El PMPD retoma esta iniciativa colocando uno de sus ejes centrales en la participación de la sociedad civil, constituyéndose ésta en uno de los pilares fundamentales para el desarrollo de las estrategias preventivas destinadas a mejorar la seguridad en las comunas.

Cada comunidad se dará su propia política en materia preventiva, transformándose en un verdadero vehículo de las inquietudes de los vecinos respecto de la seguridad.

Las CPC tendrán un rol propositivo a cumplir: la búsqueda de recursos locales para la solución de los problemas locales.

El diseño del proceso de participación comunitaria requiere de un fuerte impulso inicial del gobierno local, quien debe adoptar una significativa voluntad política para la puesta en marcha de dicho mecanismo participativo, a través de asambleas, grupos barriales, reuniones con líderes locales, que vayan generando la dinámica como así también un espacio de reflexión y acción sobre el fenómeno de la seguridad y la prevención comunitaria del delito.

Esta interacción gobierno-comunidad le permitirá a los vecinos ir construyendo la información y conciencia sobre la necesidad de generar mecanismos para gestionar soluciones efectivas frente a las demandas que surjan de la participación de la gente, fortaleciendo de esta manera el modelo de seguridad propuesto.

Sobre esta base se deben diseñar las CPC. Creando espacios comunes de discusión y toma de decisiones entre los sectores gubernamentales y la sociedad civil, diseñando estrategias de difusión e información que conduzcan a la convocatoria de asambleas públicas, la participación de sociedades vecinales, entidades intermedias, o grupos que espontáneamente se involucren en la problemática de la prevención del delito y la seguridad de los ciudadanos en el marco de implementación local.

Las principales características de las CPC deben estar direccionadas a:

- ❖ Identificar los problemas de la comunidad, desarrollando un diagnóstico sobre el estado de la seguridad urbana y la sensación de inseguridad
- ❖ Generar mecanismos de interacción entre sus integrantes que permitan un intercambio dinámico y permanente entre la sociedad civil y los actores gubernamentales
- ❖ Incorporar a los ciudadanos en la producción de seguridad, mediante su participación en diversas iniciativas que permitan prevenir con mayor eficacia el fenómeno de la criminalidad.
- ❖ Promover en todo momento un dispositivo de participación abierta de forma tal que todos los ciudadanos tengan la posibilidad de involucrarse e intervenir en las propuestas tendientes a la búsqueda de soluciones que den respuesta de manera efectiva al problema del delito.
- ❖ Una vez que se identificó el problema, y se generó un espacio de deliberación, se debe procurar la síntesis necesaria que permita adoptar las decisiones que sean necesarias para solucionar la inseguridad planteada.
- ❖ Estas decisiones deben ser ejecutadas conjuntamente con los actores gubernamentales, fiscalizándose el cumplimiento de las mismas.

### 2.3 Importancia de la participación policial

El modelo de la Participación Comunitaria en la Prevención del Delito, no implica bajo ningún aspecto debilitar el rol de las instituciones policiales. Por el contrario, el desarrollo de estos espacios participativos, debe significar una fluida articulación de la sociedad civil con la fuerza policial, de manera tal que ambos agentes se potencien en la lucha contra el crimen.

En primer lugar, se observa una ampliación del mandato policial tradicional, que no se limita al mantenimiento del orden y la prevención y represión de la criminalidad, sino que abarca la resolución de los problemas de la comunidad.

En segundo término, la actitud institucional exige un comportamiento pro-activo más que reactivo, centrando sus esfuerzos en la resolución temprana de los problemas que puedan degenerar en un conflicto social.

A su vez, se privilegia la descentralización y delegación de responsabilidades, diseñando estrategias a nivel local. La unidad geográfica más pequeña - barrio, vecindario, etc. -, pasa a constituir el espacio en donde se analiza el problema de la inseguridad y se planifican las políticas para enfrentarlo.

Se promueve el establecimiento de mecanismos de asociación y cooperación con las autoridades políticas, los medios de comunicación masiva y la comunidad en general. La policía deja de ser un ente aislado, trabajando en “un mundo secreto” contra la delincuencia y se convierte en un ente dinamizador de iniciativas ciudadanas que procuran prevenir la comisión de delitos.

### 2.4 Cumplimiento de metas y objetivos

En cuanto a los objetivos del nuevo modelo de seguridad propuesto, parece existir consenso en considerar como meta general mejorar la calidad de vida de los ciudadanos y favorecer una mayor cohesión y solidaridad social, teniendo como finalidad específica, conseguir la disminución de ciertos delitos (lesiones, robos, vandalismo, distribución de drogas), como así también del sentimiento de inseguridad; mejorar la imagen de la policía; sensibilizar a la población sobre el problema de la seguridad personal; y contribuir a la participación de la comunidad en la resolución de los problemas sociales que puedan aquejarla.

Este modelo policial presenta ventajas evidentes, y más que satisfactorios: por un lado la disminución de ciertos delitos y del sentimiento de inseguridad, y por otro la demostración de una ruptura del lazo causal entre criminalidad y sentimiento de inseguridad (la criminalidad puede no disminuir, pero sí el miedo al crimen), fenómenos éstos que evolucionan en forma relativamente independiente, como ser, mayor visibilidad, contactos más ricos y prometedores, y mejor imagen y satisfacción de la policía ante y con la ciudadanía.

### 3. - Ejecución del Programa

El respeto de las etapas precedentes permite la elaboración de un plan de trabajo, que constituye el producto esperado de esta fase.

Dicho plan, que debe tener dicha flexibilidad e indicar claramente los objetivos del programa así como las fechas de inicio y fin de las diversas actividades que lo componen y las personas participantes, permite definir funciones y actividades precisas.

Esta tercera fase (de acción), cuyo producto esperado es la puesta en marcha del programa elaborado, plantea los problemas de la participación en el mismo de las diversas instancias y personas de la comunidad interesadas por el tema y de su continuidad.

#### 3.1 Garantizar la participación de la comunidad

Puesto que la mayoría de los planes de prevención del delito dependen de la colaboración de la colectividad – en particular de las personas que trabajan en forma benévola en diversas asociaciones y organismos comunitarios-, deben buscarse los medios más idóneos para garantizar dicha colaboración y participación.

En general la mejor manera de solicitarlas consiste en los contactos personales, recurriéndose para ello a las listas de instituciones, organismos y asociaciones que deben existir al menos en las ciudades de cierta importancia. Asimismo, y conjuntamente, en la utilización de una adecuada estrategia de comunicación, mediante mensajes de interés público en la televisión, radio y prensa escrita, folletos informativos adjuntos a las facturas de servicios públicos( luz, teléfonos, agua, etc.), carteles fijados en lugares de trabajo, escuelas, bibliotecas, terrenos de juego, condominios e inmuebles de apartamentos, visitas a grupos especiales (jóvenes, mujeres, personas de edad, organismos religiosos) y artículos en los periódicos del barrio o en las circulares enviadas a empresas o sindicatos. Es de especial importancia la colaboración de los servicios policiales del país o de la zona, así como de los medios de comunicación.

Para llamar la atención de los posibles interesados y hacerles participar en el programa, pueden difundirse a través de los mismos métodos antes indicados los resultados de los análisis de criminalidad y de las encuestas realizadas en la colectividad. Las investigaciones recientes indican, además que no es fácil mantener hasta el final la motivación de los participantes, sobre todo si se espera de ellos actividades poco gratificadoras o que exijan demasiado tiempo y esfuerzo o, cuando se trata de funcionarios, si deben realizar un trabajo suplementario no remunerado. Por ello las estrategias preventivas con este tipo de participación deberían integrarse en los diversos medios sin perturbar las costumbres de la gente, limitar su libertad de movimiento y perjudicar su intimidad.

#### 3.2 Garantizar la continuidad del programa

En la gran mayoría de los casos, las actividades destinadas a la prevención- sobre todo social –del delito no pueden tener efectos en un corto plazo,, sino que se



extienden durante largos periodos. Por ello, importa, que se elaboren y adopten estrategias en este sentido antes de poner en marcha cualquier programa.

Para asegurar la continuidad del programa y mantener el interés y estímulo de sus participantes- en particular de los voluntarios-, pueden utilizarse diversos métodos. Una buena formación permite hacerles conocer los objetivos del programa y procurarles una competencia que hará su trabajo más productivo y agradable. También se le pueden confiar tareas que presenten para ellos cierto interés y exijan un nivel de compromiso realista. Asimismo, una buena planificación de los programas suele tener efectos positivos sobre los voluntarios, ya que les ofrece la posibilidad de proseguir objetivos claramente definidos y tener la impresión de hacer progresos.

Igualmente los responsables de los programas deben permanecer regularmente en contacto con los voluntarios y darles la oportunidad de comentar su funcionamiento. Muy a menudo, un boletín constituye una excelente manera de tenerlos informados y destacar los éxitos obtenidos. También es importante un liderazgo fuerte; para conseguirlo, se puede prever talleres al respecto y planificar el relevo, ya que los voluntarios no estarán siempre disponibles.

Finalmente el equipo director debe mostrar a los participantes que aprecia el trabajo y el esfuerzo realizado mediante recompensas sobre todo de índole moral, tales como reconocimiento público de su contribución o la organización de fiestas en el barrio.

#### 4. Control y evaluación del programa

La cuarta y última fase están destinadas al control del proceso de aplicación del programa y a la evaluación de su impacto sobre el problema. Se trata de una fase esencial en cualquier programa de prevención del delito, siendo el producto esperado la obtención de datos que permitan determinar si debe mantenerse el programa, así como los cambios que en él deben hacerse.

##### 4.1 Control de la aplicación del programa

El control de cada una de las etapas de la aplicación del programa permite, no solamente saber si sus objetivos se están cumpliendo - y, en caso negativo, las razones de incumplimiento o retraso de los plazos establecidos-, sino también llevar a cabo los ajustes o cambios que se impongan.

##### 4.1.1. Evaluación del impacto del programa

Más importante es la evaluación del impacto del programa. Una evaluación bien concebida cumple con dos funciones esenciales. Determinar si el programa ha cambiado la situación en las colectividades, justificar la continuación y/o extensión de otras actividades preventivas. Con respecto a este último punto, una evaluación de tipo costo / beneficio aporta elementos capitales.

Toda evaluación puede articularse alrededor de tres aspectos claves: a) Quién debe hacerla, b) cuándo, y c) cómo.

#### 4.2. Quien debe hacer la evaluación

La evaluación puede ser efectuada por algún miembro del programa o por una persona ajena al mismo. En ambos casos, todos sus miembros deberían estar asociados a dicho proceso y comprender la importancia de llevar correctamente sus expedientes y ponerlos a la disposición del evaluador.

Se reconoce unánimemente que, si los fondos lo permiten, la evaluación debería confiarse a especialistas no vinculados al proyecto, que podrían reclutarse recurriendo a una empresa privada o a las facultades de ciencias sociales, esta manera de proceder garantiza a la vez la competencia (sobre todo en lo atinente a la determinación de la metodología a seguir), independencia y objetividad del evaluador. Si se retienen los servicios de un evaluador externo, importa hacerle participar en el proyecto desde su base inicial, para que pueda contribuir a la elaboración de los métodos de evaluación del programa antes de su ejecución y los cambios que se necesiten durante la misma.

#### 4.3. Cuando hacer la evaluación

Como acaba de indicarse es sobre todo al principio y al final del programa cuando se necesitan los servicios de un evaluador profesional e independiente.

Al principio, la evaluación contribuye a establecer el orden de prioridad de los problemas de la comunidad, a determinar las medidas más adecuadas para solucionarlos a fijar los criterios e indicadores susceptibles de medir el impacto del programa. Al final, para estimar dicho impacto. En este último caso, la evaluación debería hacerse después de un plazo razonable (entre tres y nueve meses) de la conclusión del programa. ,si su impacto se evalúa demasiado pronto, los efectos del programa no habrán podido aun manifestarse, y si se hace demasiado tarde, puede que empiecen a disiparse.

Asimismo, los evaluadores externos deberían hacer evaluaciones intermedia, conjuntamente con los controles de aplicación llevados a cabo por miembros del equipo del programa. Uno de los métodos más utilizados con esta finalidad consiste en la realización de visitas en el medio.

#### 4.4. ¿Cómo hacer la evaluación?

Dos tipos de enfoques suelen ser utilizados con respecto a esta fase: de acuerdo a un enfoque a priori, el equipo elabora un proyecto constituyendo la evaluación una de sus principales etapas. En el enfoque a posteriori, el investigador decide medir el impacto de un proyecto ya aplicado o en curso de aplicación.

Este último enfoque conviene mejor a programas destinados a intentar solucionar un problema criminal bien definido, con objetivos precisos y medios adecuados. Además, presenta un carácter realista, digno de tenerse en cuenta. En efecto, es raro que no pueda hacerse nada para enfrentarse a cualquier problema relacionado con la criminalidad, ya que, por ejemplo, las víctimas suelen adoptar un mínimo de precauciones, la policía realiza investigaciones o el municipio mejora el alumbrado de sus calles.

Puesto que, en definitiva, la evaluación consiste en determinar si se han alcanzado las metas y objetivos del programa, para lo cual deben disponerse indicadores que puedan servir para esta finalidad.

Para ello, se precisan datos básicos que permitan comparar la situación al principio y al final del programa, dichos datos pueden proceder de las fuentes mencionada en la sección A de este capítulo (estadísticas policiales, encuestas, entrevistas, etc.).

Este tipo de evaluación, llamado en la jerga especializada “antes después”, y que no sólo es el más utilizado actualmente, sino que se estima seguirá siéndolo en forma masiva en los próximos años, comprenden de cuatro elementos esenciales:

- la determinación de al menos dos períodos de análisis para comprobar el impacto del programa: el periodo “control” (antes) y el periodo “ experimental” (después);
- La identificación y descripción sistemática del delito –o de los delitos- que servirán de criterio para medir los efectos del programa:
- La descripción precisa de la intervención y de la puesta en marcha del programa, debiendo prestarse una atención especial del elemento humano; y
- Los datos comparativos antes y después de la aplicación del programa.

Para la comparación se suele utilizar los delitos o dos lugares (uno control, otro experimental), aunque a veces se emplea como elemento de control la totalidad de la criminalidad de una ciudad, con la finalidad de determinar si la posible baja en el lugar experimental no constituye en realidad sino un aspecto de un movimiento general hacia la disminución de la delincuencia.

Además, sucede a menudo que un programa de prevención se origina como reacción a un fuerte incremento de la criminalidad. Sin embargo, debe tenerse en cuenta que un aumento inhabitual del volumen de la delincuencia suele ser seguido de una baja del mismo.

Se trata del fenómeno conocido en estadísticas como “ regresión a la normal” ( o a la media). Los programas de prevención centrados en un barrio urbano y ciertos delitos específicos ( allanamiento de residencia, robo de vehículos) suelen ser sensibles a tal fenómeno, en cuyo caso la disminución observada durante el programa no se deberá necesariamente a los efectos del programa.

Otro problema delicado concierne a la interpretación de los resultados de la evaluación, a menudo dependiente de ciertas reacciones de los delincuentes y de sus víctimas frente a intervenciones de naturaleza preventiva. Se trata sobre todo de los fenómenos de desplazamiento y reemplazo de la criminalidad, de la difusión de beneficios y de la tendencia de las víctimas a reportar más delitos.

Cuando, como consecuencia de un programa de prevención, ciertos infractores se ven afectados por las medidas adoptadas, sucede a menudo, o bien abandonan los sitios u objetos bien protegidos, protegiendo otros que lo son menos, o bien se adaptan a la situación desplazando a sectores a contiguos al territorio en el cual se aplica el programa o bien finalmente cambian de táctica escogiendo delitos similares a aquel que

se les impide cometer, en estos casos se esta en presencia del fenómeno de desplazamiento.

En sentido positivo, algunas medidas de prevención situacional, en vez de acarrear desplazamiento de la criminalidad, parecen haber dado como resultado la reducción de otros delitos que no figuraban entre los seleccionados por el programa. Se trata entonces lo que algún autor ha llamado “difusión o extensión de beneficio”.

Asimismo suele observarse que, posiblemente alentadas implícitamente o explícitamente por ciertos programas de prevención- por ejemplo, la vigilancia del barrio o la identificación de bienes de valor- las víctimas notifican a las autoridades policiales, incidentes que antes no consideraban oportunos de enunciar, pudiendo entonces quedar oculta la eficacia real del programa por el incremento de delito reportados; esto ocurre sobre todo con respecto a los delitos de menor gravedad y a las tentativas.

En resumidas cuentas, no basta con reconocer la necesidad de la evaluación de los programas de prevención. Dicha operación debe ser realizada por evaluadores competentes e independientes, y sus conclusiones deben ser conocidas gracias a su amplia difusión (en boletines informativos, en revistas especializadas o en cualquier otro medio similar).

# ***BIBLIOGRAFÍA***

- ❖ Banco Interamericano de Desarrollo, Convivencia y Seguridad: un reto a la gobernabilidad, Ed. Universidad de Alcalá, 2000, Madrid, España.
- ❖ Cafferatanores, Jose, Justicia “ Penay y seguridad ciudadana”, Ed. Mediterránea, 2000, Cordoba, Argentina.
- ❖ Neumann, Elias, Victimologia, tomo 1, Ed. Universidad, 1984, Bs. As. Argentina.
- ❖ Policia y Sociedad democratica, revista pena y Estado, año 3, numero 3, Ed. Del puerto 1998, Bs. As., Argentina.
- ❖ Revista de Ciencias Sociales, Seguridad Publica, Ed. Universidad Nacional de Quilmes, 2000, Buenos Aires, Argentina.
- ❖ Solis Esteban y Tejada Carlos, Seguridad: ¿ Política de Estado? Editorial Grafica independencia Argentina SRL 1999, Bs. As. Argentina.
- ❖ Somohano, Osvaldo, La crisis policial, Ed. Santiago Apóstol, 1999, Bs. As. Argentina.
- ❖ Soria Verde, La victima: Entre la justicia y la delincuencia, Ed. PPU, 1993, Barcelona, España.
- ❖ Soso, Máximo, Seguridad Ciudadana, Universal Nacional del Litoral, 1999, Buenos Aires, Argentina.
- ❖ Violencia y Regulación de conflictos en America Latina, Revista nueva sociedad, Ed. Nueva sociedad, 2000, Caracas, Venezuela.

# PUNTOS BÁSICOS PARA UN PROGRAMA DE SEGURIDAD CIUDADANA

Dr. Franco Caviglia

## PROGRAMAS SOCIALES PARA LA SEGURIDAD CIUDADANA

### 1. - Recuperación de los espacios públicos para la vida comunitaria

La calidad de vida de las personas y de la comunidad, no mejora con el encierro en casas o en country que parecen fortalezas, sino por la apertura a la interacción normal de las personas en lugares públicos rediseñados para generar un entorno pacífico, que facilite y estimule la relación entre los ciudadanos. Esto puede lograrse a través de la acción conjunta de autoridades locales y de la comunidad, lo que supone el desarrollo de políticas con relación al diseño urbano, iluminación, vegetación, vigilancia, etc.

### 2. - Programa de resocialización de jóvenes de la calle

Una de las causas de la delincuencia juvenil es la falta de opciones laborales, culturales o sociales integradoras que optimicen el uso de su tiempo libre, como alternativa a los entornos juveniles que fomentan la violencia y las actividades antisociales. En este sentido es necesario ofrecer opciones atractivas a los jóvenes, especialmente a los que no concurren a la escuela y a aquellos que carecen de suficiente contención familiar. Debe promoverse la disponibilidad de opciones culturales, deportivas, de recreación o capacitación, que tengan un sentido integrador y de inserción en la vida comunitaria.

### 3. - Una educación para la no violencia

El actual modelo educacional carece de instrumentos que enseñen a los niños, desde edad temprana, a manejar sus conflictos en forma no violenta. Debe inculcárseles desde pequeños el respeto a las ideas y derechos de los demás en un marco de convivencia recíproco. Es necesario introducir generalizadamente en el sistema educacional la enseñanza de tales mecanismos.

### 4. - Prevenir la deserción escolar

Un porcentaje significativo de los delincuentes juveniles se vincula con jóvenes que no van a la escuela. Cuando un joven abandona el sistema escolar, sus oportunidades de acceder al desarrollo de su persona conforme a las posibilidades con que cuenta el país son mínimas, presentándose entonces la actividad delictiva como una opción potenciada. En consecuencia, reducir esa deserción es una forma de prevenir la delincuencia.

### 5. - Ofrecer oportunidades laborales para la población penal

Se ha comprobado que la mejor forma de reinserción social de un ex interno es la capacitación laboral en habilidades útiles que le sirvan al salir de la cárcel. De lo contrario, se dificulta su inserción en el seno de la sociedad y, por lo tanto, probablemente reincidirá. En consecuencia, debe fomentarse la integración entre el sistema carcelario y el sector privado o la comunidad, inicialmente mediante la

contratación de mano de obra de reclusos con la posibilidad de salidas temporarias, como modo de facilitar esa transición.

## PROGRAMAS DE PREVENCIÓN Y PROTECCION PARA LA SEGURIDAD CIUDADANA

### 6. - Optimizar la productividad de un sistema judicial accesible y eficaz

El sistema judicial debe garantizar el respeto a los derechos constitucionales y legales de los ciudadanos. Si no existe respuesta judicial frente a la violación de esos derechos, la impunidad del delito es el más fuerte incentivo para multiplicar sus efectos. Dicho sistema debe ser realmente accesible a todos los sectores por igual, pues de lo contrario se potencia la anomía colectiva y, en definitiva, la perpetuación del ciclo delictivo. A su vez, el sistema judicial debe ser transparente y comprensible para todos, pues de lo contrario se promueve la marginación por desconfianza en la justicia.

### 7. - Crear un nuevo sistema normativo y mejorar la justicia penal de menores

Es fundamental educar a los jóvenes en el respeto a los derechos de los demás miembros de la sociedad. Todo menor debe tener conciencia que delinquir no puede tener como consecuencia una situación de impunidad para nadie. Pero es socialmente más conveniente sancionar la delincuencia juvenil en forma distinta de los adultos. Debe crearse un sistema de justicia para los menores, con sanciones especiales para los jóvenes, basada especialmente en el servicio comunitario. A toda sociedad le conviene rescatar a sus jóvenes infractores, que por otra parte, es más fácil y menos costoso social y económicamente, que rehabilitar al delincuente adulto. Además un sistema penal de menores evita el contagio delictivo en la cárcel y da mayores posibilidades de rehabilitar al joven.

### 8. - Diseñar un nuevo sistema de sanciones alternativas a la reclusión

Debe crearse un nuevo sistema que contemple una gama más amplia de penas, que permita al juez escoger entre los actuales extremos de enviar al condenado a prisión y eventualmente inhabilitarlo. Por cierto, este nuevo sistema debe garantizar a la sociedad un adecuado control de las personas sujetas al mismo y evitar caer en la falsa contradicción entre “garantistas” y los partidarios de la “mano dura”. Solo se trata de una herramienta más que se pone a disposición del juez para mejorar el sistema.

### 9. - Solucionar el déficit carcelario

Actualmente, el sistema carcelario enfrenta la peor crisis de su historia. Este costo institucional, social y humano se traduce en déficit de la capacidad carcelaria versus la cantidad de condenados que deberían ser enviados a las cárceles. Las cárceles están superpobladas y superadas en su capacidad de uso, con todos los problemas de conducta y de dificultad para el desarrollo de programas de rehabilitación en los recintos penitenciarios que conlleva el hacinamiento. El actual déficit es preciso superarlo y construir los recintos penales efectivamente necesarios.



#### 10. - Integración de la policía a la comunidad: Policía Municipal

La reducción de la delincuencia supone que la policía responda a las necesidades prioritarias de la población, que varían de una localidad a otra. Por eso, es necesario que la policía conozca en profundidad los problemas que aquejan a cada comuna, así como que cuente con la confianza y colaboración de las distintas comunidades. En el mismo sentido proponemos la creación de una Policía Municipal en el ámbito de cada distrito.

#### 11. - Especialización de las funciones policiales

El constante dinamismo y mutación de la delincuencia requiere de una policía que pueda no sólo reaccionar, sino también anticipar la acción del delincuente. Por eso, es necesario que la policía cuente con unidades especializadas en los distintos tipos delictivos, en permanente evolución. Para ello es necesario reestructurar la policía científica y debe liberarse su responsabilidad sobre múltiples actividades no policiales –el general de tipo administrativo- conque se le ha ido recargando a lo largo de décadas.

#### 12. - Jerarquizar la función policial

La ciudadanía debe contar con un acceso a los servicios policiales, equivalentes y proporcionales a los problemas que enfrenta. Este acceso, debe considerar en especial los problemas que se desarrollan en los grandes centros urbanos. Al mismo tiempo, se requiere una policía muy comprometida con su actuar y del mejor nivel técnico posible, para garantizar así los derechos básicos a la vida, la integridad personal y la propiedad.

#### 13. –Creación de una central de coordinación de recursos

Dentro del área responsable de la seguridad debería crearse, por ley, una central de coordinación de recursos en materia de seguridad. Este es un proyecto que se esbozó con la Secretaría de Seguridad pero que en la práctica no funciona. La tarea específica de esa Central sería la coordinación de recursos humanos, materiales y tecnológicos de que dispongan todos los organismos de seguridad, incluso los provinciales o municipales.

#### 14. –Creación de una central nacional de información

También dentro del área de Seguridad debería existir una Central Nacional de Información que tendría por función proporcionar toda la información necesaria para las investigaciones penales tales como. Titularidad de bienes, denuncias de sustracción de automotores, órdenes de captura, antecedentes penales, etc. Todo ello en tiempo real.

#### 15. –Creación de la policía científica

. Hoy en día la lucha por el crimen pasa más por lo científico que por lo puramente policial. Así, para el esclarecimiento de un crimen, se necesitan genetistas, dactiloscopos, médicos, ingenieros, químicos, etc. Mantener un sistema para cada provincia sería oneroso y no se justificaría. Pero si, en cambio, si se lo mantuviera en el nivel federal con la obligatoriedad de asistencia a las provincias que lo requieran para crímenes mayores. El organismo tendría como función principal la investigación científica de crímenes federales y prestaría servicios a las provincias mediante

unidades de desplazamiento rápido o delegaciones para la recolección de rastros y otras actividades investigativas. Las provincias pagarían este servicio, pero se librarían de mantener una unidad en su jurisdicción.

#### 16. – Creación de un organismo federal de Investigaciones.

Se trataría de un cuerpo de elite. Tal como el FBI, se exigiría ser profesional universitario,. Sería un cuerpo creado desde cero y con la idea que comience a funcionar dentro de un tiempo prudencial luego de creado. Su competencia serían los delitos federales y crímenes mayores, a requerimiento de las provincias. Debería contar con los más sofisticados laboratorios de criminalística.

#### 17. – Jerarquización de la función policial.

Debe producirse una profunda reestructuración de los cuadros superiores. También debe modificarse la estructura salarial, de tal manera que quien llegue a los más altos niveles de conducción cobre una remuneración acorde con su jerarquía y responsabilidad, Esto funcionaría como un incentivo para el personal honesto y capaz se quede en la institución y cumpla con las duras exigencias que se le impondrían para acceder a aquellos cargos.

Para llegar a determinados grados dentro de la fuerza se debe obligatoriamente tener un título universitario acorde a su especialidad.

#### 18. – Descentralización jurisdiccional y geográfica.

Se propone una descentralización de los niveles policiales desde el nivel federal, el nivel provincial y el nivel municipal en la convicción de que la inmediatez favorece la resolución de los conflictos.

Se adjudicaría responsabilidad o competencia a la investigación por calificación de delito y distribución geográfica.

Por ejemplo, el delito de hurto se adjudicaría a la Policía Municipal del Partido o Departamento donde se cometió. En cambio, el robo a mano armada sería competencia de la Policía Provincial.

#### 19. - Clara división de funciones.

Tal como se indicó anteriormente, la falta de especialización es una debilidad importante de nuestro sistema de seguridad. Por tanto, deben dividirse adecuadamente las funciones y estar manejadas por especialistas. Así es que proponemos que en el nivel provincial se asignen las tareas de la siguiente forma:

Seguridad física de bienes y personas: Debería estar a cargo de una fuerza policial de calle en los niveles provincial y municipal.

Control de tránsito: es un área que deberían abandonar la Policía Federal y las provinciales para dejarlas en manos de una policía municipal que podría ser o no la misma que se encargue de pequeños crímenes.

Investigación: esta es un área muy sensible que debería ser integrada por hombres muy capacitados de las policías provinciales.

## 20. - El fiscal como jefe de la investigación.

Instalar al fiscal como responsable del éxito de la investigación generaría un vuelco espectacular con relación a la efectividad de la resolución positiva de las mismas.

Actualmente, el peso de la investigación recae en el juez. Este tiene que ser imparcial y a la vez encontrar al responsable del delito. Si la policía hizo mal un procedimiento, es el juez quien lo anula como tercero juzgador.

En cambio, si el fiscal tuviera la responsabilidad de llevar adelante la investigación sería “ socio” de la policía en el resultado. Si fracasa la investigación, si el procesado sale absuelto, la responsabilidad será suya.

Es decir el funcionario se transformará en el verdadero abogado del Estado, que será evaluado ( entre otras cosas) por sus resultados.

Con esta función del fiscal se resolvería el problema de la falta de comunicación policía-justicia. Para lograr este objetivo debe modificarse el Código Procesal Penal.

## 21. - Negociación de la pena.

Esta alternativa también sería una función del fiscal quien, luego de llegar al acuerdo, deberá requerir la homologación del juez,.

La idea es que se puedan descongestionar de causas lo juzgados. Se está hablando de negociación de la pena previa al juicio y no de eximición de ella.

Esto daría la posibilidad de tener rápidamente condenados cuyas sentencias no computarían para la reincidencia.

Nuevamente aquí el fiscal sería evaluado por sus resultados y el juez sería quien realmente juzgue y proteja los derechos de partes.

## 22. - Implementar un programa de desarme

La demanda y el uso de armas ligeras está directamente relacionada con el potencial delictivo. La solución de fondo a este problema comprende un Estado presente y con políticas de desarme, una democracia participativa, un desarrollo sostenible, el respeto de los derechos humanos - civiles y policías -, fortalecimiento de la justicia y la satisfacción de las necesidades básicas de la gente. Esto conduce a un abandono progresivo de la cultura de la violencia y al uso ilegal de las armas de fuego.

## PROGRAMAS PARTICIPATIVOS PARA LA SEGURIDAD CIUDADANA

### 23. - Plan comuna segura

Cada comuna debe contar con un plan de seguridad municipal, entendido como parte de un plan de seguridad nacional. Dicho plan debe ser desarrollado por las autoridades comunales, la policía y representantes de la comunidad ( profesores, comerciantes, padres, industriales, iglesias, etc.) El municipio en interacción con los demás actores debe fijar los objetivos y plazos, así como las herramientas necesarias para su cumplimiento. El programa se fundamenta en que la delincuencia es diferente en cada comuna y sus habitantes son quienes más conocen sus necesidades reales.

### 24. - Información para la participación.

Cada persona debe tener acceso a la información necesaria para tomar decisiones fundadas y responsables sobre la orientación de sus actos y lograr un entorno seguro de su vida diaria. Para ello, no son suficientes las solas estadísticas oficiales sobre la delincuencia. Es preciso complementarlas con la información que puedan entregar las víctimas de delitos. Encuestas anuales de victimización permiten conocer mejor la realidad de la delincuencia en cada localidad y evaluar los resultados de los planes comunales respectivos. Una amplia disponibilidad de información contribuye a perfeccionar la política desarrollada en materia de seguridad ciudadana.

## PROGRAMAS DE ASISTENCIA A LAS VÍCTIMAS PARA LA SEGURIDAD CIUDADANA

### 25. – Centro de Asistencia a las Víctimas

El impacto que padece la víctima de un delito provoca múltiples consecuencias, que van desde la pérdida de objetos de su pertenencia, lesiones físicas y emocionales de diversa índole, hasta su muerte. Si sobrevive el impacto del delito le afecta emocionalmente, lo que repercute en sus actividades laborales, educativas, sociales y en todo el grupo familiar. Por tal motivo pretendemos crear Centros de Asistencia a las Víctimas de delitos, que tendrá como tarea fundamental el desarrollo de la problemática victimológica y la asistencia interdisciplinaria de las víctimas, para atenuar las graves consecuencias que ocasiona el delito, tanto en el ámbito individual, como el familiar y el social. El equipo interdisciplinario estará formado por médicos, psicólogos, psicoanalistas, pedagogos, abogados, asistentes sociales y criminólogos.

### 26. – Indemnización anticipada

En razón de la lentitud de la justicia y la necesidad de reparar lo antes posible las consecuencias de un delito, proponemos que si el ilícito fuere público y notorio, los perjuicios sufridos susceptibles de apreciación pecuniaria y resultara manifiesta la urgencia del peticionante, el Ministerio de Acción Social disponga un anticipo, cuyo monto será prudencialmente estimado con relación al resarcimiento que le fuera probablemente otorgado y a cuenta del mismo.

\* Para la realización de esta propuesta se tomó como base el proyecto de la “ Fundación Paz Ciudadana de Santiago de Chile.

¿CÓMO CONTROLAR EL FENÓMENO  
SOCIAL DE LA VIOLENCIA,  
REDUCIR LA CRIMINALIDAD  
Y AUMENTAR LA SEGURIDAD  
CIUDADANA?

Dr. Daniel Roggero

ÁREA DE PREVENCIÓN DE LA CRIMINALIDAD

DELINCUENCIA

La estructura de la criminalidad que denominamos delincuencia tiene dos factores de naturaleza condicionante enmarcados como relación con el entorno cultural y económico.- Constituye el antecedente y demarca el proceso de prevención de la criminalidad.-

ÁREA DE CONTROL DE LA CRIMINALIDAD

DELINCUENTE

Los patrones de conducta de la criminalidad se generan a partir de su factor determinante que es la personalidad misma del delincuente comprendido como persona humana.- Constituye el proceso de control de la criminalidad.-

ÁREA DE SANCIÓN Y EJECUCIÓN DE LA CRIMINALIDAD

DELITO

El hecho de la criminalidad se manifiesta en el delito como la acción resultante que se desprende de sus factores consecuentes como son lo político y lo institucional.- Constituye el desincentivo que se establece como proceso de sanción y ejecución de la criminalidad.-

1.- Planteamiento del problema: Objetivos, preguntas de investigación y justificación del estudio

Asistimos a un incremento sostenido del fenómeno social de la violencia, lo que se refleja en la percepción subjetiva de la inseguridad ciudadana a causa del aumento objetivo de la criminalidad.-

Marcamos así un punto de partida distinguiendo dentro de la violencia dos aspectos, el subjetivo y el objetivo.-

Dentro del primero involucramos la sensación percibida de inseguridad, y dentro de lo segundo ubicamos a la criminalidad como dato objetivo de la realidad.-

A su vez dentro del marco complejo de la criminalidad diferenciamos sus dos dimensiones o componentes: El delito y el delincuente.- Su estructura: La delincuencia.- Y su proceso: La integración dinámica de la prevención, control, sanción y ejecución.-

La estructura de la criminalidad que denominamos delincuencia tiene dos factores de naturaleza condicionante enmarcados en su relación con el entorno cultural y económico.- Constituye el antecedente y demarca el proceso de prevención de la criminalidad.-

Los patrones de conducta de la criminalidad se generan a partir de su factor determinante que es la personalidad misma del delincuente comprendido como persona humana.- Constituye el proceso de control de la criminalidad.-

El hecho de la criminalidad se manifiesta en el delito como la acción resultante que se desprende de sus factores consecuentes como lo son lo político y lo institucional.- Constituye el desincentivo que se establece como proceso de sanción y ejecución de la criminalidad.-

Dicho de otro modo, la complejidad propia de la criminalidad excluye el hablar de causas de la misma, sino que se la trata desde un enfoque sistémico, como corresponde a todo fenómeno social, y por lo tanto corresponde comprenderla desde el estudio de sus tres factores de correlación: condicionantes, consecuentes y determinantes.-

El problema entonces se define en cómo controlar la violencia, reduciendo la criminalidad y aumentando la seguridad ciudadana.-

Y en tanto problema social que es, no se presenta en forma aislada ni de modo coyuntural, sino combinado de manera multidimensional, por lo cual sólo podrá entenderse y resolverse como sistema factorial.- Siendo la propuesta para articular soluciones el abordarlo gradual e integralmente, teniendo presente que no hay soluciones simples para problemas complejos.-

El camino, que partiendo de este desafío, nos conduce a eventuales propuestas de solución, es la metodología sistémica mediante el cambio de paradigma vigente adoptando un modelo innovador que permita no sólo comprender y explicar, sino además el transformar la realidad.-

El enfoque sistémico propone un modo de concebir las cosas, así como de abordar problemas y formular soluciones, no limitándose al estudio de las cuestiones sino que también intenta cambiarlas.- Es decir que vale tanto para lo descriptivo como para lo prescriptivo.- Se caracteriza por concebir todo objeto como una totalidad compleja o un componente de tal.- Se evita de este modo apelar a visiones unilaterales o sectoriales, y las correspondientes soluciones simplistas.- La metodología sistémica es una alternativa superadora y crítica tanto del individualismo de Kant, Smith, Pareto, Weber, Homans y Popper como del colectivismo de Comte, Marx, Durkheim, Parsons y Bourdieu.-



En vista de lo anterior se comprende que el enfoque sistémico incluye los aspectos positivos de los cuatro enfoques generalmente aplicados, pero unilaterales.

De la posición colectivista, globalista u holista reconoce la existencia de sistemas con características propias, propiedades emergentes, pero que los trata como totalidades o cajas negras, ya que se rehúsa a analizar y explicar la formación y el colapso de las totalidades en función de sus componentes y de las interacciones entre éstos.-

De la perspectiva individualista o atomista de destaca su atención sobre los componentes del sistema, pero esta visión no admite la existencia de entes, propiedades o procesos supraindividuales ya que se muestra reticente a admitir la existencia misma de los sistemas sobre y por encima de sus componentes, por consiguiente pierde de vista la estructura, el entorno y el proceso.-

Del enfoque estructuralista reconoce el valor dado a la estructura, pero sin caer en el error de tratarla como si existiera con independencia de las cosas estructuradas, es un error lógico pues no hay relación sin elementos a relacionar ignorando la composición, proceso y entorno de todo sistema.-

Del externalismo, ambientalismo o ecologismo que subraya los factores externos o del entorno, pero pasa por alto lo interno del sistema.-

La respuesta tradicional ante el incremento de la criminalidad ha sido optar dentro de un falso dilema, a lo que le debe su comprobado fracaso, como es el de adoptar una política represiva, o el de decidir una postura de tenor puramente garantista.-

Creemos, en cambio, adoptando la visión sistémica, que si bien ambas posiciones contienen elementos que rescatamos como válidos, son perspectivas necesarias pero insuficientes, aunque complementarias.- Es tan parcialmente cierto afirmar que un individuo puede victimizar al tejido societario, como lo es decir que la sociedad, muchas veces, también victimiza al hombre.-

La concepción sistémica que proponemos en lugar de limitarse exclusivamente a lo microsocioal o a lo macrosocioal, los combina y demuestra cómo la estructura social condiciona la acción individual y cómo ésta a su vez, sostiene, incide o modifica a aquélla.-

Como en todo fenómeno social, en materia de criminalidad también enfrentamos esas dos perspectivas polarizadas tradicionales, que nosotros criticamos:

- ✓ Atribuir la existencia del delito sólo a los factores culturales y económicos generadoras de la delincuencia.- La sociedad, generadora de desequilibrios e injusticias, sería la única responsable.-
- ✓ Atribuir la existencia del delito sólo a la decisión personal del delincuente.- El sujeto individualmente considerado, aislado e indiferente de su contexto, sería el único responsable.-

Creemos que la visión sistémica de la criminalidad, superadora del falso dilema entre el individualismo y el totalismo, es la siguiente:

El delito deviene emergente de la determinación por una decisión personal del sujeto delincuente condicionado por un objetivo contexto de delincuencia.-

Es enfoque sistémico porque es el modo de observar y tratar el fenómeno social que participa del principio según el cual todo es un sistema –entendido como objeto complejo cuyas partes o componentes se relacionan con al menos algún otro componente- o bien un componente de éste, por lo que debe analizarse -estudiarse y tratarse- de acuerdo a esto.-

El análisis del concepto de sistema incluye los conceptos de composición – colección de sus partes o componentes-, estructura –colección de relaciones entre los

componentes del mismo, así como entre éstos y los elementos del entorno- y proceso – mecanismos que permite funcionar al sistema mediante el cambio de algunos aspectos mientras que conserva otros-

Recapitulando todo lo expuesto, resulta entonces el siguiente planteo:

La estructura de la criminalidad que denominamos delincuencia tiene dos factores de naturaleza condicionante enmarcados en su relación con el entorno cultural y económico.- Constituye el antecedente y demarca el proceso de prevención de la criminalidad.-

Los patrones de conducta de la criminalidad se generan a partir de su factor determinante que es la personalidad misma del delincuente comprendido como persona humana.- Constituye el proceso de control de la criminalidad.-

El hecho de la criminalidad se manifiesta en el delito como la acción resultante que se desprende de sus factores consecuentes como lo son lo político y lo institucional.- Constituye el desincentivo que se establece como proceso de sanción y ejecución de la criminalidad.-

Por lo que desde el enfoque sistémico la criminalidad se aborda en tanto un sistema estructurado como entorno de delincuencia cuyos componentes son el delincuente y el delito, en un proceso dinámico de prevención, control, sanción y ejecución.-

Según la ONU<sup>9</sup> en investigaciones procedentes de diversas fuentes, incluidos informes de comisiones gubernamentales de Australia, Francia, Nueva Zelandia y el Reino Unido, investigaciones privadas que se han dado a publicidad, resoluciones aprobadas por conferencias celebradas bajo los auspicios de las Naciones Unidas y publicaciones de organizaciones nacionales de prevención del delito, se han individualizado una serie de factores comunes relacionados con la estructura de la criminalidad que denominamos delincuencia y que se integra por dos factores de naturaleza condicionante enmarcados en su relación con el entorno cultural y económico:

a) Entorno cultural:

➤ Familia:

- i. Ineficiencia de las habilidades parentales
- ii. Familias disfuncionales donde los padres tienen conductas indiferentes o contradictorias
- iii. Violencia o conflictividad intrafamiliar

➤ Escuela:

- i. Deserción escolar
- ii. Sistema educativo:
  - a. Organización
  - b. Financiamiento
  - c. Contenidos de la enseñanza
  - d. Metodología pedagógica

➤ Medios de comunicación social:

- i. Construcción social de la realidad

➤ Espacios públicos:

- i. Degradación del entorno urbanístico y ambiental
- ii. Protección inadecuada de bienes y lugares

➤ Factor demográfico:

- i. Aumento de la población joven

---

<sup>9</sup> Naciones Unidas A/CONF.187/11: Décimo Congreso de la ONU sobre prevención del Delito y Tratamiento del Delincuente.- Viena, 10 al 17 de abril de 2000.-

- Socialización defectuosa:
  - i. Promoción de una cultura de violencia
    - a. Consumismo y hedonismo
    - b. Uso del tiempo libre
  - ii. Factores catalizadores:
    - a. Armas
    - b. Drogas
    - c. Alcohol
- b) Entorno económico:
  - Desigualdad en la distribución de los ingresos:
    - i. Desempleo
    - ii. Pobreza e indigencia
    - iii. Marginación y exclusión

Planteada la cuestión de esta manera, en el curso de los últimos años, hemos asistido a dos tipos de reacciones, en el marco del mencionado falso dilema entre la mano dura y el garantismo.- Por un lado el encarcelamiento de personas, el incremento de las penas en la legislación, y la industria de la seguridad privada no han cesado de aumentar.- Por otra parte, la respuesta garantista adolece de variadas limitaciones ante su vacío de propuestas eficaces de lucha contra la criminalidad.- Ninguno de estos dos enfoques da la respuesta que se necesita, no por errados sino por incompletos.-

Primeramente, la represión es de una eficacia reducida. Se sabe, por ejemplo, que la encarcelación que no va acompañada de otras formas de intervención, resulta por lo general ineficiente, ya que una importante proporción de transgresores reincide luego de su excarcelación. En cuanto a la acción policial, la misma es por lo general reactiva, pues se interviene después que la victimización ha ocurrido, aún cuando es necesario reconocer que día a día los servicios policiales se esfuerzan por poner en práctica medidas de orden preventivo.-

En segundo lugar, y contrariamente a lo que tendemos a pensar en forma apresurada, la solución represiva no responde uniformemente a las expectativas del público. Como quiera que los ciudadanos se muestran a menudo desencantados frente a las políticas gubernamentales en materia de justicia, parece fácil deducir de ello que se estaría a favor de las respuestas represivas. Numerosas encuestas de opinión pública demuestran sin embargo que cuando se les permite escoger, los ciudadanos terminan aprobando mayoritariamente los gastos destinados a la prevención del delito, en comparación a la inyección de dinero con el propósito de incrementar las medidas de control tradicional.

En tercer lugar, esta última solución es costosa ya que termina consumiendo una porción significativa de los presupuestos del Estado. Se estima que los costos de la criminalidad en algunos países desarrollados representan cerca del 5% del producto nacional bruto. En los países en desarrollo, los costos de la criminalidad pueden llegar a representar hasta 14% de su producto nacional bruto.

Algunas tendencias estudiadas hacen temer que los gastos requeridos para el funcionamiento del sistema carcelario pueden llegar a ser superiores a los gastos vinculados al sistema educativo. Así, a manera de ejemplo, un estudio prospectivo llevado a cabo en California indica que al ritmo actual, los gastos en materia correccional pasarán de 9% del presupuesto del Estado en 1994 a 17% en el año 2002, mientras que los gastos para el funcionamiento de su educación superior descenderán de 12% a 1% durante el mismo lapso de tiempo.-

Aunque en numerosos países industrializados se han registrado en los últimos años importantes disminuciones en los niveles de criminalidad llevada a conocimiento de las autoridades, la proporción continúa siendo casi tres veces más si se compara con los niveles de los años 1960. Igualmente, en muchos países en desarrollo o en transición, los niveles de criminalidad han aumentado de manera inquietante y a menudo a ritmos especialmente rápidos, llegando a comprometer seriamente su desarrollo económico o la evolución hacia la democracia. Y nos estamos refiriendo únicamente a la criminalidad denunciada.-Apenas una parte de los delitos cometidos son notificados a la autoridad policial y judicial.-

Medir los índices de la criminalidad es el gran desafío de la criminología ya que medir exige operativizar la definición de delito:

Definición judicial: Comprende sólo las relaciones sancionadas por los tribunales en sentencia judiciales y resulta un 0,2 % o 0,3% sentencias por cada cien habitantes al año.-

Definición policial: Comprende las denuncias y resulta aproximadamente en 2 o 3 delitos por cada cien habitantes al año.-

Definición social: Comprende las relaciones que la población define como delictivas al margen de sentencias judiciales o denuncias policiales, y resulta entre un 15 o 20% de la población que siente víctima de delitos.-

En lo que respecta a las transgresiones de las cuales suelen ser víctima las mujeres (caso de las agresiones de carácter sexual y las violencias conyugales) y los niños (como el maltrato infantil), la proporción de delitos desconocidos es aún mayor.-

Un buen número de estudios, así como diversos informes y resoluciones de las Naciones Unidas y sus organismos, han demostrado la efectividad superior de las acciones preventivas cuando operan oportunamente sobre los factores de riesgo, en comparación con las medidas tradicionales para el control de la criminalidad.-

2.- Elaboración del marco teórico: Revisión de antecedentes y construcción de una perspectiva referencial.-

El objetivo del presente capítulo es permitir la generación de un nuevo modelo o estrategia de control del fenómeno social de la violencia reduciendo la criminalidad y aumentando la seguridad ciudadana, que involucre a los agentes interesados, en los ámbitos relacionados con el proceso multidimensional de la prevención, el control, la sanción y ejecución del fenómeno delictivo.-

La mayor parte de las experiencias internacionales han realizado grandes esfuerzos en materia de prevención delictiva, lo cual, sin significar un debilitamiento de las estructuras y acciones de control, sanción y ejecución, ha determinado el surgimiento de políticas glociales<sup>10</sup>, en las que prevención, control, sanción y ejecución se encuentran en constante diseño y evaluación.-

En la mayor parte de las situaciones analizadas –Canadá, Estados Unidos, Inglaterra, Francia, y la ciudad de Barcelona (España)- se observa una serie de elementos que constituyen la línea central de toda estrategia que pretenda ser efectiva en esta materia:

- Diagnóstico y evaluación en constante feedback:: Las modalidades de acción propuestas por los diferentes estudios a nivel teórico sumados a experiencias de campo, conjugados con la normativa legal que la dan viabilidad, a este respecto establecen la indispensabilidad de realizar diagnósticos previos como requisito necesario para la

---

<sup>10</sup> Glocal: Neologismo que indica una política pública diseñada globalmente ejecutada localmente en continua retroalimentación.-

consecución y logro de los objetivos establecidos (registro de datos policiales, realización de encuestas de victimización, realización de campañas antidelictivas), así como el desarrollo de evaluaciones y monitoreos posteriores, que permitan dirigir los esfuerzos hacia donde más se necesitan y, luego, determinar si la modalidad seleccionada ha resultado efectiva.-

- Difusión e información para fomentar participación y compromiso: Toda política innovadora que se quiera desarrollar en este campo requiere de un alto entendimiento por parte de la comunidad lo que determina la necesidad de crear eficaces mecanismos de difusión de la estrategia e información sobre su aplicación. Lo anterior se traducirá en el logro de dos objetivos diferentes:

- a) Mayor interés por participar, teniendo presente que sin participación nunca se da el compromiso, en la medida en que se logre una buena comprensión y explicación de las actividades que se realizan;

- b) El desarrollo de una comunidad educada e informada, lo que evita o reduce el temor y la sensación de desprotección, porque ella conoce las reales dimensiones del problema y las respuestas frente a ellas.

- Participación para fortalecer el tejido social: La participación comunitaria, promovida por un ambiente de difusión e información previo, debe ser fomentada como un medio de facilitamiento de la consecución de objetivos, pues ella se traducirá en el desarrollo de un sentido de compromiso y responsabilidad compartida, que aumentará el interés por lograr las metas fijadas, y en el fortalecimiento de la red social cuya intervención tenderá a ser cada vez más especializada.

- Coordinación y cooperación sinérgica: Las experiencias comparadas reflejan un alto nivel de coordinación para el logro de cooperación sinérgica entre las instituciones públicas y privadas; eso responde al propósito de maximizar los esfuerzos y recursos, lo que se logra con mayor facilidad y eficacia si la meta establecida y las actividades realizadas son conocidas y acordadas por todos.

- Descentralización y política cara a cara: Es un elemento esencial en toda estrategia que desee dirigir las acciones a los reales problemas de la criminalidad, pues se ha probado internacionalmente la particularidad propia de los problemas en cada territorio. Procurando la menor distancia entre quien toma la decisión, quien la aplica y quien recibe sus efectos en un escenario de autogestión.-

De la misma experiencia internacional se desprenden las tres grandes áreas – Prevención de la delincuencia, Control del delincuente y Sanción y Ejecución del delito- que cada país ha abordado en sus estrategias, y a las que ha dirigido sus mayores esfuerzos:

#### Área de Prevención de la Criminalidad: La delincuencia.-

La estructura de la criminalidad que denominamos delincuencia tiene dos factores de naturaleza condicionante enmarcados en su relación con el entorno cultural y económico.- Constituye el antecedente y demarca el proceso de prevención de la criminalidad.-

De conformidad con estudios llevados a cabo en los EE.UU., los Países Bajos y el Reino Unido, las medidas preventivas tienen más probabilidades de reducir la delincuencia y ser menos gravosas para la sociedad que el aumento de las encarcelaciones y de los presupuestos de los servicios policiales que no están destinados a sufragar medidas de prevención del delito.-

Además, los estudios de costo/beneficio indican que la intervención preventiva contribuye a aumentar los salarios y las oportunidades de empleo y a reducir la

dependencia respecto de las instituciones de bienestar social.- Asimismo las políticas gubernamentales de apoyo a programas de prevención contribuyen directamente a crear más empleos, especialmente para los jóvenes y los desempleados que han estado en esa situación durante un tiempo prolongado.-

En el área preventiva de la criminalidad, se incluye la siguiente serie de temáticas:

- a) Jóvenes: Tiempo libre y escuela
- b) Familia: Violencia intrafamiliar
- c) Drogas: Adicto que delinque y delincuente que se droga
- d) Espacios públicos: El efecto del contexto
- e) Promoción social: Desocupación, pobreza y desigualdad social
- f) Medios de comunicación: Construcción social de la realidad

Seguidamente pasamos a desarrollar cada uno de los ítems en particular:

a) Las acciones en beneficio de los jóvenes se han dirigido, principalmente, al logro de objetivos en materia escolar, de tiempo libre y apoyo en la formación para la vida.

- Crear asociaciones entre los colegios y las comunidades con miras a generar ambientes seguros;
- Realizar programas para mejorar los logros escolares, prevenir la exclusión y la intimidación entre los propios alumnos, evitar la deserción y fomentar el deporte y el buen uso del tiempo libre.
- Reducir los efectos que la “cultura de la violencia” provoca en la comunidad, especialmente entre los más jóvenes;
- Fomentar el interés por los estudios y por el desarrollo técnico y profesional de los más jóvenes;
- Crear oportunidades para niños y jóvenes de escasos recursos para acceder a la educación.
- Generar actividades destinadas al tiempo libre de los jóvenes y adolescentes, especialmente después de la jornada escolar y en períodos de vacaciones.
- Fomentar actividades especialmente destinadas a los niños, considerando que los primeros años de vida constituyen una etapa crucial en el desarrollo emocional y afectivo.
- Fomentar la participación juvenil en el diseño y aplicación de programas y políticas atingentes a sus intereses, pues estas iniciativas tienen mayor impacto, en la medida en que se desarrollan por sus propios beneficiarios, los mismos jóvenes.

b) En cuanto al tema familiar se ha buscado promover:

- Eficiencia en la distribución y mayor acercamiento de los servicios sociales a las necesidades familiares
- Entrega de ayuda y apoyo a grupos vulnerables, mediante, por ejemplo, centros especializados en casos de violaciones, casas de acogidas para madres solteras y niños abandonados, etc..
- Ayuda a los padres en el desempeño de sus roles en la familia y, especialmente, como agentes promotores de la formación de los hijos.
- Desarrollo y promoción de herramientas para manejar conflictos familiares (a los padres e hijos) y educar en la no violencia.
- Desarrollo de mecanismos que faciliten una adecuada comunicación y relación padres-hijos;

- Desarrollo de estrategias y mecanismos para tratar a hijos que presentan problemas conductuales;
- Desarrollo de programas de asistencia especial a familias con problemas de abusos de drogas o de violencia;
- Establecimiento de canales a los cuales acceder en caso de requerir información acerca de programas y ayudas para las familias o acerca de la existencia de materiales que orientan en la manera de enfrentar problemas en el hogar.

c) En relación con las drogas, las iniciativas han tendido a:

- Fortalecimiento del desempeño de las instancias sociales que ejercen cierto control e influencia en materias de drogas. Este fomento y mejoramiento de la red social se refiere principalmente a asociaciones de vecinos, de padres, escuelas, familias, etc., que mediante una mejor integración y comunicación con la población pueden desempeñar un mejor rol preventivo y de control sobre estos problemas y aquellos relacionados (ausentismo escolar, violencia, etc.).
- Fortalecimiento y creación de instancias especialmente destinadas a la población juvenil, entre ellas actividades deportivas y de recreación en general, de información y formación en temas de drogas.
- Entrega de tratamientos adecuados a drogodependientes, así como creación de grupos de apoyo y orientación destinados a sus familiares.
- Promoción de foros y debates en esta materia, así como apoyo y asistencia a instituciones que se crean para tratar estos problemas, fomentando la creación de redes entre ellas, que mantengan canales de información continuos.
- Evaluación y monitoreo de experiencias o programas preventivos, para dar a conocer aquellos que resultan más exitosos;

d) El tema de los espacios públicos ha sido abordado en las estrategias internacionales de prevención de la criminalidad, ya que si bien estos factores no pueden ser considerados como causales desencadenantes de la delincuencia, sí pueden relacionarse con las facilidades, las oportunidades y el éxito en la comisión de delitos. En el desarrollo de una política de espacios seguros destaca, por una parte, la recuperación de los espacios y centros recreacionales como plazas y parques, con la finalidad de transformarlos en lugares de esparcimiento seguro, que permiten el desarrollo normal de relaciones humanas en ellos. Destaca también una revisión global de los planos urbanos y de los diseños utilizados en la formación de ciudades y de espacios públicos en general, adecuándolos a las exigencias de la sociedad moderna en lo relacionado con la seguridad.

Entre sus factores:

- La intensidad del uso que dan las personas a los diferentes lugares;
  - La ordenación de los espacios -de comercio, residenciales o de transición entre unos y otros-;
  - Grado de participación de los ciudadanos en la gestión de espacios comunitarios y en el desarrollo de actividades en los mismos;
- Oferta de espacios disponibles para actividades de educación, cultura y de lugares para grupos en situación de riesgo;
- Creación de ambientes que eviten la existencia de factores estresantes de carácter físico en el área respectiva, ya que éstos son causa directa de trastornos psicológicos y, por lo tanto, también de comportamientos potencialmente conflictivos en el nivel social (ruido, nivel de hacinamiento, etc.).

e) Promoción social: La mayor parte de las estrategias exitosas se enmarca en una política general de promoción social, que implica el reconocimiento inicial de aquellas condiciones que determinan mayor exposición a vinculaciones con los factores condicionantes culturales y económicos de la criminalidad y que nosotros denominamos como delincuencia, distinguiéndola de del delito propiamente dicho y del sujeto delincuente.-

f) Medios de comunicación: La realidad se construye socialmente.-

Área de Control de la Criminalidad: El delincuente.-

Los patrones de conducta de la criminalidad se generan a partir de su factor determinante que es la personalidad misma del delincuente comprendido como persona humana.- Constituye el proceso de control de la criminalidad.-

La complejidad de la cuestión planteada como área de control de la criminalidad, hace poco útil pretender llegar a definiciones exactas que a menudo terminan siendo meros juegos de palabras.- Es que los conceptos no son parte de una estructura lógica completa e impecable sino que emergen de la realidad multidimensional que nos rodea.-

El edificio teórico que nos permita explicar y comprender la temática, debe construirse por sectores en interacción con los datos y por lo tanto en permanente revisión.-

Muchas veces a los efectos de facilitar la comunicación y el entendimiento buscamos el campo común de experiencias y apelamos a un paradigma explicativo dominante y generalmente aceptado.- Y así finalmente creamos la sensación de comprender la realidad evitando ir a los presupuestos que nos hacen ver la realidad como la vemos.-

La personalidad es un concepto abstracto que no puede ser visto, tocado o medido directamente.-

Estamos epistemológicamente en el campo de la antropología.- Es decir que no podemos prescindir de un concepto o definición de persona humana.- Lo que incluye tres dimensiones: Biológica, psicológica y social.-

En el primer substrato, el biológico tenemos que determinados estímulos externos desencadenan actitudes y reacciones en la conducta del sujeto que operan a través del sistema biológico en tres planos: Genético, nervioso y bioquímico.- Los genes encauzan el sistema nervioso individual, lo cual opera por vía electroquímica.- Los factores puramente biológicos influyen en conductas antisociales y de agresividad.-

Existen además, en el nivel ya psicológico, factores que conducen a asumir conductas desviadas, sean antisociales o de agresión.- Hay estudios que demuestran que aquellas personas que tienen experiencias ingratas y de incapacidad para alcanzar metas previstas, acentúan la disposición de la gente a comportarse agresivamente.- Es el conocido fenómeno de principio de agresión o frustración, ésta provoca cólera y ello puede originar agresión y violencia.- Se dan además experiencias que demuestran que aquellos que ha sufrido suelen hacer que los demás también sufran.-

Para la psicología clásica la personalidad es el conjunto organizado de dimensiones psicológicas que caracterizan a cada individuo humano.- Dentro de estas dimensiones se han incluido tipos de conducta, actitudes, habilidades y formas de reacción ante determinadas situaciones.- La personalidad es la organización de todas esas dimensiones, organización única e irrepetible en cada persona.-

A juicio de los psicólogos, la personalidad es la pauta relativamente diferenciada y consecuente de pensamiento, sentimiento y actuación de la persona humana.-



Existen cuatro enfoques psicológicos principales de la personalidad:

a) Psicoanalítico: La conducta se origina en el procesamiento de conflictos inconscientes entre los impulsos de búsqueda del placer y las restricciones sociales.- Las técnicas de evaluación consisten en test proyectivos que pretenden revelar las motivaciones inconscientes.- Se trata de una teoría especulativa, de difícil comprobación y de un enorme peso cultural.-

b) Humanista: La conducta se origina en el procesamiento de sentimientos conscientes acerca de uno mismo a la luz de sus propias experiencias.- Sus técnicas de evaluación consisten en el autoconcepto sobre la base de cuestionarios y comprensiones empáticas de las experiencias únicas del individuo.- Esta teoría revitaliza el interés por el “yo”, criticada por entender que es subjetiva e ingenuamente optimista.-

c) Sociocognitivo: La conducta se origina en las influencias recíprocas entre la gente y sus situaciones, teñidas por la percepción de control.- Se hace evaluación de los sentimientos de control del individuo basada en cuestionarios y en observaciones del comportamiento del individuo en situaciones particulares.- Se trata de una teoría interactiva que integra la investigación con el aprendizaje, a la cognición y la conducta social; criticada porque subestima la importancia del inconsciente, de las emociones y de los rasgos duraderos.-

d) Conductismo: La conducta se origina en la expresión de disposiciones de base biológica, por ejemplo la extraversión y la introversión.- Sus técnicas de evaluación consisten en inventarios de la personalidad que estudian la fuerza de los diferentes rasgos.- Es un enfoque descriptivo criticado porque a veces subestima la variabilidad de la conducta de una situación a otra.-

La concepción tradicional es que todo delito debe ser castigado, y que todo castigo debe ser proporcional a la magnitud del delito, presupone una responsabilidad del sujeto a ser castigado.- Y dicha responsabilidad resulta de hacerse cargo de sus actos ejecutados voluntariamente, con discernimiento, intención y libertad.- Es decir que subyace de manera más o menos implícita una antropología, una imagen de persona humana capaz de entender lo que hace y con voluntad de llevarlo a cabo.-

Así hay muchos grados de castigo que van desde la multa a la pena de muerte pasando por el encarcelamiento.-

Esta doctrina tradicional es conceptualmente confusa ya que gira alrededor de conceptos tanta ambigüedad y vaguedad como lo son hablar de la “gravedad” de los delitos y de la “graduación” de la pena.-

También es criticable porque es una doctrina “a priori”, es decir sin valerse de la observación, experimentación y estadísticas para verificar empíricamente el efecto disuasivo del castigo.-

Hay que atreverse a la pregunta de si el castigo institucionalizado es eficaz, o por el contrario es ineficaz.-

Tenemos posturas “a favor” del castigo: La etología, y diversos experimentos sugieren que cuando se administra adecuadamente el castigo es tan eficaz como la recompensa.-

Tenemos posturas “en contra” del castigo: El conductismo de Skinner, los teóricos del intercambio de Homans y los teóricos de la elección racional.-

Le evidencia empírica indica en todo caso es necesario algún control social para contrarrestar la conducta antisocial.-

Pero la doctrina tradicional del castigo es defectuosa ya que pasa por alto el enfoque integral que necesita el fenómeno de la criminalidad, para poder entender, explicar y actuar:

Es tema común que juristas, teóricos y legisladores tiendan a creer que la legislación por sí sola es omnipotente: Que el derecho no solo regula sino que gobierna.-

Ni siquiera la legislación más avanzada puede cambiar la sociedad por sí sola.- Esa legislación es impotente, y hasta contraproducente, a menos que esté acompañada por cambios graduales e integrales en la dimensión cultural, económica y política, que son capaces de ir modificando paulatinamente actitudes y hábitos.-

El derecho es impotente porque la ley sólo puede prohibir o permitir, pero nunca esto es suficiente para provocar cambios en lo social.- Porque cualquier cambio sustancial en el derecho puede actuar como causa o disparador, como efecto o consecuencia, pero nunca puede ser el cambio en sí mismo.-

Se conoce bajo el término “desviados” a quienes no se someten a las normas sociales, morales o legales de la comunidad, aunque el término se usa preferentemente para referirse a aquellos que violan la legalidad en materia delictiva.-

A medida que las sociedades evolucionan y se vuelven más complejas, varían las opiniones y posturas sobre los criterios que definen una conducta desviada y un delito.-

Ya desde el saber cotidiano se dan explicaciones precientíficas y prejuicios sociales.- Diferenciamos esto con el conocimiento científico que nos puede brindar la criminología con precursores históricos en sus orígenes como lo han sido figuras de la talla de Beccaría, Darwin y Spencer.- Luego advino la denominada antropología criminal y la escuela positiva del derecho penal siendo sus referentes autores como Lombros, Ferri, Garófalo, entre otros.- En la criminología argentina tenemos como punto de partida al positivismo.-

Con el paso del tiempo se desarrollaron nuevas corrientes y escuelas de pensamiento de las que destacamos el interaccionismo simbólico, la asociación diferencial y el concepto de subculturas.-

La sociología crítica da lugar mediante los aportes de la Escuela de Francfort a la criminología crítica y radical.-

Sintetizando grosso modo la evolución del discurso criminológico: Clasicismo (1750-1870), Positivismo (1870-1960), Interaccionismo (década de 1960) y la Criminología radical (a partir de los años setenta).-

La criminología es la única de las ciencias sociales avanzadas que, de manera explícita, aborda un problema social y, en consecuencia, una cuestión política (¿cómo debe definirse el delito, la delincuencia y al delincuente; y cuánto poder debe ejercer el Estado a manera de reacción?) como materia definitoria.-

De este campo epistemológico cruzamos al escenario previsto como fundamento, finalidad y el resultado de la imposición de las penas, bajo la guía de la penología con sus corrientes y estrategias en la aplicación de la pena: Retribucionismo, Correccionalismo y Resocialización.- Seguidamente veremos sintéticamente la realidad carcelaria como ejemplo de los sucesivos modelos teóricos, que luego se traducen en políticas públicas para terminar aplicándose en la realidad.- Los límites y la reducción del poder penal se reflejan en la victimología, conciliación y mediación penal.- Van desde el garantismo, el minimalismo con las propuestas de autores como Ferrajoli y Baratta hasta el abolicionismo bajo las ideas de Hulsman, Christie y Mathiesen.-

La política criminal y la legislación penal argentina se hacen reales en un ámbito como lo es el del sistema carcelario.-

La cárcel no fue originariamente concebida como un castigo: El encarcelamiento servía para encerrar cautelar o provisoriamente a las personas hasta que pagaran sus deudas, hasta que fueran ejecutadas o enviadas al exilio.-

Los tribunales pueden dictar diversas penas no carcelarias como alternativa a la prisión.- Las penas de cárcel pueden quedar en suspenso, lo cual significa que el acusado sólo cumplirá la sentencia si vuelve a delinquir en un plazo determinado.- En varios países europeos las multas son las penas no carcelarias más frecuentes.-

Las penas de servicio a la comunidad fueron introducidas en varios países a partir de comienzos de la década de los setenta.-

En otros casos, la condena puede tratarse de abonar una indemnización a las víctimas del delito, o como alternativa cuando el condenado no es solvente, la víctima suele exigir una compensación al Estado.- El primer país donde se aplicó esta variante fue Nueva Zelanda en 1960.-

El Estado guardián: La separación del poder punitivo de la Iglesia y su desplazamiento a manos del Estado –fruto de los penalistas ilustrados y de la filosofía iluminista- no despojó empero al concepto de pena de toda su carga de sufrimiento.- La idea de retribución, primero moral –idealismo kantiano- y luego jurídica –Feuerbach- impregnó todo el derecho penal y al sistema de control.-

El Estado interventor: Al consolidarse el sistema capitalista y con el surgimiento del estado moderno apareció la necesidad de proteger a la sociedad frente a la amenaza de la criminalidad.- El reemplazo de la culpa como base del reproche punitivo, por la peligrosidad social legitimó la transformación del concepto de pena.- Así se empezó a hablar de sustitutivos penales, medidas de seguridad, corrección, educación, etc.-

El Estado benefactor: Se instala la idea de resocialización.- Entre el fin de corrección –prevención especial- y el de disuasión –prevención general- se ha venido debatiendo toda la teoría de la pena en el curso del siglo XX.-

Sin embargo ninguna innovación de trascendencia se ha verificado en la práctica de “secuestro institucional” como casi única forma de ejecución penal y esto revela que la disciplina impuesta a través de la privación de libertad, como pena “reina” en todos los sistemas penales, ha sido eficaz en las distintas estrategias de control social que han hecho de la cárcel el eje de ellas.- Cuando la cárcel y la fábrica constituyeron el binomio de afirmación del sistema de producción capitalista la pena privativa de libertad asumió definitivamente su máximo rango.-

Existe el abolicionismo penal radical de Hulsman, Mathiesen, Christie, etc que pretende el fin de las penas privativas de la libertad.-

Otra propuesta es el derecho penal mínimo de Baratta, Ferrajoli, etc que propone la descriminalización y despenalización de aquellas conductas que no provocan daño social, se plantea una búsqueda de reapropiación por parte de los particulares de las formas de solución de conflicto.-

Tomando como sustento el trabajo de los investigadores Laura Golbert y Gabriel Kessler intentamos profundizar este aspecto de nuestro modelo.- El discurso criminológico es sumamente variado; una parte de él es muy abstracto y teórico; otra se orienta de manera restringida hacia la política, o es demasiado técnico.-

Nos referimos siempre del esquema básico adoptado donde se considera la delincuencia, el delito y a la figura del delincuente, esto último en tanto los patrones conducta de la criminalidad se generan a partir de su factor determinante que es la personalidad misma del delincuente comprendido como persona humana.- Constituye el proceso de control de la criminalidad.-

No intentamos limitarnos al análisis clásico de demostrar la mera relación entre distribución del ingreso –especialmente mediante el coeficiente de GINI- y delito.

Los cambios en la estructura productiva generaron un fenómeno de desplazamiento, y mucha gente se encontró de pronto con que su oficio no tenía más demanda, esto sirvió de motor para la escala de robos.-

Los seres humanos, por principio se comportan racionalmente, en la gran mayoría de los aspectos de su vida, compara los costos y los beneficios, los pros y los contras y de ahí decide cómo actuar.- Desde esta óptica el delincuente es un ser racional que mide costos y beneficios antes de cometer un delito.-

Los resultados empíricos apoyan las posiciones teóricas que postulan una asociación positiva entre inequidad horizontal y actividad delictiva -excepto para el caso de homicidios-, pero solamente si no se consideran todos los estratos o niveles de ingreso sino solamente los extremos.-

El trabajo pionero de Gary Becker sobre economía del crimen, pese al tiempo transcurrido, sigue adoleciendo de la carencia de estadísticas y cifras confiables que sirvan de sustento y basamento en el análisis, valoración y aplicación de las políticas criminales resultantes.-

Se ha encontrado que con respecto a la tasa de robos y de hurtos, las medidas que recogen la totalidad de los deciles -como el coeficiente de Gini o los índices de Atkinson- carecen de significatividad en contraposición a aquellos indicadores que miden la desigualdad a partir de la participación en el ingreso del decil más pobre de la población o a partir de la diferencia de ingresos entre el decil más rico y el más pobre -única variable significativa para el caso del robo de automotores-.

Podrían apoyarse las políticas criminales y de seguridad desde las políticas sociales de atención a los más carenciados, a las personas de menores recursos, etc. No toda medida de política económica con efectos progresivos en la distribución general del ingreso entre toda la población tendría efectos directos en la disminución de la tasa delictual contra la propiedad

Según el profesor de la Universidad Di Tella Dr. Ernesto Schargrotsky viene estudiando las implicancias económicas de la criminalidad, señalando dos factores que salieron a la luz con las últimas investigaciones:

Círculo vicioso: La cantidad de víctimas de delitos creció más entre los segmentos pobres de la población.- Este fenómeno se consolidó en nuestro país en la segunda mitad de los '90 y es consistente con el boom de la seguridad privada y de los barrios cerrados, que pueden pagar sólo los sectores altos.- La criminalidad está jugando un papel importante en la reproducción de pobreza en el país al ser los pobres las principales víctimas.-

Histéresis: El crimen sube con el deterioro de las condiciones sociales, pero no baja luego en la misma magnitud cuando el entorno económico mejora.- Este fenómeno de variables con distinta velocidad de respuesta se conoce en física, y en economía que tomó el concepto prestado, como histéresis, y en el campo específico de la inseguridad tiene que ver con la formación de capacidades y tejidos delictivos que luego cuesta más eliminar, por más que la economía mejore.-

En cuanto al resultado obtenido con el delito contra las personas analizado, se entiende que no existiría una asociación entre desigualdad distributiva y tasa de homicidios dolosos.

Hoy gran parte de los argentinos viven con el temor de ser víctimas de un delito.

“Si uno tortura a la información estadística lo suficiente, la naturaleza eventualmente confesará”, dijo una vez el economista Ronald Coase.-

¿Los datos existentes muestran un aumento de la criminalidad tal que justifiquen la honda preocupación social? ¿O no será que en ese miedo se cristalizan incertidumbres que, más allá de la amenaza de la violencia, surgen de la generalizada vulnerabilidad económico social?

La criminalidad es un hecho, un problema y un fenómeno para la sociedad, ante todo por dos razones: El daño que éste genera a sus víctimas, a los familiares a la

sociedad en su conjunto, así como el miedo y la inseguridad que produce a su alrededor, aun en el caso de que los índices delictivos en general disminuyan.-

El desasosiego frente a la violencia, al no diferenciarse de otras fuentes de inquietud estaría, entonces, magnificado. Si tal fuera el caso, la amplificación del miedo, encarnado en el temor a la victimización, podría llevar a construir el "problema de la violencia en la Argentina" y a proponer soluciones de manera apresurada. Error que surge al acoplarse dos problemas diferentes: Uno, la sensación de inseguridad en la población y el otro, la criminalidad propiamente dicha.

Asistimos a un incremento sostenido del fenómeno social de la violencia, lo que se refleja en la percepción subjetiva de la inseguridad ciudadana a causa del aumento objetivo de la criminalidad.-

Marcamos así un punto de partida distinguiendo dentro de la violencia dos aspectos, el subjetivo y el objetivo.-

Dentro del primero involucramos la sensación percibida de inseguridad, y dentro de lo segundo ubicamos a la criminalidad como dato objetivo de la realidad.-

El sentimiento de inseguridad se ve reflejado en el cambio de comportamiento de los individuos que buscan disminuir su probabilidad de ser víctimas.-

Como esto sucede simultáneamente con el aumento del desempleo y de la pobreza, la intensidad de la inseguridad colectiva puede presionar hacia una redefinición riesgosa de la cuestión social: del énfasis en la protección a los van quedando en los márgenes de la sociedad al desvelo por defender a la sociedad de la supuesta amenaza que ellos representan. La consecuencia de este proceso es que se ha ido construyendo en el espacio público una criminalidad que todavía no ha sido investigada ni definida en su alcance y contornos. La pregunta por la criminalidad ha sido históricamente conflictiva, puesto que encierra cuestiones ideológicas centrales a la vida en sociedad.

“El problema del crimen, mediante su impacto en la sociedad, impide el desarrollo integral de las naciones, mina el bienestar espiritual y material de las personas, compromete la dignidad humana y crea un clima de miedo y de violencia que pone en peligro la seguridad personal y erosiona la calidad de vida” (Declaración de la ONU, 1992).-

Las ideas preexistentes sobre elementos integrantes en el análisis como son las normas y el orden social, sobre la transgresión y el castigo, sobre la justicia y la libertad tiñen la construcción del problema y, por ende, la búsqueda de soluciones.

Por esta razón, intentar conocer con precisión lo que está sucediendo con la delincuencia, el delincuente y el delito, quienes son sus actores, el sentido de sus acciones, resulta un elemento clave a la hora de diseñar políticas públicas.

Con la intención de contribuir a precisar los alcances y magnitud del fenómeno delictivo se encaró la investigación cuyos primeros resultados aquí se transcriben. La perspectiva adoptada fue la siguiente: La criminalidad configura un fenómeno social complejo que es determinado y condicionado por múltiples factores. Su comprensión es indisociable a la de otros hechos que caracterizan a la sociedad de nuestro país de las últimas décadas: el aumento del desempleo y otras formas de precarización laboral, la creciente desigualdad y segregación socio-espacial, el empobrecimiento de sectores tradicionalmente estables y las dificultades crecientes de movilidad social, entre otros. Pero considerar el contexto social de origen no alcanza para explicar el problema, es necesario elucidar el sentido que tales experiencias cobran para los actores.

Por eso dividimos dentro del sistema de la criminalidad las áreas de prevención de la delincuencia, del control del delincuente y de la sanción y ejecución del delito.-

Desde este abordaje intentamos responder los siguientes interrogantes: ¿Cuáles son los cambios cuantitativos y cualitativos registradas en las acciones delictivas?

¿Quiénes son los protagonistas de estos hechos? ¿Cuál es el sentido que imprimen a sus acciones? ¿Estamos asistiendo a la emergencia de formas anómicas de criminalidad? Y, si es así, ¿Cuáles son sus características? ¿Cómo se explica el aparente uso innecesario de la violencia en tales actos?

No hay duda que la definición de un nuevo problema social precisa de nociones acordes al objeto de estudio, de las que todavía carecemos.

Por esta razón, en el presente trabajo se utilizan provisoriamente términos tales como "delincuentes", "delincuencia" y "delito" en su acepción más corriente, sin desconocer los riesgos que representan su grado de imprecisión y sus fuertes connotaciones prescriptivas. Con fines analíticos y de ilustración es posible dividir los costos de la criminalidad en cuatro categorías: Costos directos, efectos no monetarios, efectos multiplicadores económicos y efectos multiplicadores sociales.-

En el campo del análisis de la criminalidad se correlaciona cualquier tipo de variable con la evolución de los delitos, hasta llegar a sus conclusiones.-

Intentamos también avanzar en el campo de las políticas públicas, examinando las efectivas experiencias internacionales. Nos concentramos en acciones públicas de carácter no represivo, centradas en la prevención, integración y reconstitución del tejido social. Es que según el economista Rafael Di Tella o hay que irse a los extremos: "Se trata de una discusión impregnada de ideología: La derecha quiere gastar toda la plata en represión, y la izquierda en planes sociales. Así, nunca llega a la solución más conveniente".-

Una política pública de seguridad debe basarse, en la reconstrucción del tejido social mediante la creación de fuentes de trabajo y oportunidades de educación y progreso para la población.-

El combate a la criminalidad atañe al ámbito de la política pública, en este artículo se identifican y describen los componentes indispensables de toda política sistémica de la criminalidad que pretenda ser efectiva.-

Por otro lado, dado que la autoridad enfrenta recursos limitados para hacer frente a la comisión de delitos, se estudia también como asignar de manera eficiente dichos recursos entre los elementos identificados.-

Consideramos que la lucha contra la criminalidad se da en dos frentes: El público y el privado y en varias dimensiones: Sistémica, integral e institucional.-

Por sistémica nos referimos a que el problema de la criminalidad y de la inseguridad se encuentran interrelacionado con múltiples factores y tiempos.- Es decir toda estrategia debe contemplar efectos de desplazamiento de temporalidad.- De igual manera variables de educación, pobreza, desempleo, entre otras, son endógenas al sistema y deben ser seriamente ponderadas en el análisis sistémico.-

Otro elemento esencial para mitigar el problema de la criminalidad es la dimensión integral que se involucra desde la prevención, disuasión del potencial delincuente, hasta el delincuente detenido, procesado, sentenciado, sancionada y, en su caso, rehabilitado.- Si una parte de la organización funciona, pero otra no, la primera estará desmoralizada y la sociedad en su conjunto no recibirá resultados palpables y alentadoras.-

Por último, se debe trabajar con la dimensión institucional tanto en su aspecto formal –fuerzas de seguridad, poder judicial, servicio penitenciario- como en su aspecto informal –valores y actitudes-

En la investigación que hemos referido tomando como sustento el trabajo de los investigadores Laura Golbert y Gabriel Kessler se articularon las siguientes metodologías: Cualitativo con protagonistas de hechos delictivos; Entrevistas a informantes claves; Recolección de datos secundarios y Análisis de políticas públicas

existentes en el país y el extranjero. Las entrevistas con los protagonistas de actos ilegales y con los informantes claves fueron realizadas entre enero y septiembre de 1999 en la Ciudad y la Provincia de Buenos Aires. Se realizaron aproximadamente un centenar de entrevistas con casi 60 habitantes de la Ciudad y Provincia de Buenos Aires en su mayoría menores de 30 años que habían protagonizado acciones ilegales, en particular contra la propiedad. La franja de edad se eligió con el objetivo de captar las nuevas formas de delito.- En efecto, la mayor parte de los entrevistados no poseía una carrera delictiva propiamente dicha sino que habían protagonizado acciones ilegales en un período no mayor al año y medio previos al momento de la entrevista.

Los últimos estudios económicos muestran que hubo una especie de democratización de la criminalidad: Los objetivos dejaron de ser exclusivamente los ricos, y el segmento de víctimas que más creció es el de los pobres.-

La investigación fue centralizada en hechos en los que real o potencialmente existiera violencia. A los fines de esta investigación, se consideró violencia a la concreción y/o amenaza contra la integridad física de personas. Hay entonces casos de homicidio o tentativa del mismo, así como víctimas con heridas de distinta gravedad. Se excluyeron infracciones tales como posesión de drogas ilegales para consumo personal, carterismo y otros hechos en los que la violencia tal como se la ha definido estuviera excluida.

En segundo lugar, se realizaron alrededor de 30 entrevistas a informantes claves. Se trató de autoridades nacionales, provinciales y municipales vinculados al tema, jueces, abogados penalistas, trabajadores sociales, personal de Institutos de Menores, psicólogos, periodistas, policías, líderes barriales, docentes y padres de jóvenes en conflicto con la ley.

En tercer lugar, se examinaron las distintas fuentes de datos estadísticos existentes sobre el tema, tanto de carácter público como privado. Por último, se consultó la documentación sobre experiencias de programas no represivos implementados en otros países.

Todo enmarcado dentro de un enfoque sistémico adaptado de la investigación que hemos referido tomando como sustento el trabajo de los investigadores Laura Golbert y Gabriel Kessler.-

El presente artículo se ha dividido en tres partes. Primeramente se examinan los datos sobre el panorama actual de delito en el país con el objetivo de elaborar un primer diagnóstico del alcance del problema. Luego se presentan las características principales que surgen del trabajo de campo. Finalmente, se ofrece al un panorama de los distintos abordajes del problema que se realizan en Argentina y en otras partes del mundo. Sabiendo de los riesgos que implica presentar tan variados temas en el marco restringido de un artículo, optamos por ese tipo de presentación a fin de proponer líneas de trabajo que en el futuro deberán ser profundizados.

Requisito esencial para investigaciones como la presente es conocer la situación delictiva que hoy enfrenta el país es contar con estadísticas que nos informen sobre el tipo de delitos cometidos, su magnitud y evolución, las características de las personas que cometen estos delitos así como las de las víctimas, las eventuales diferencias por zonas, etc. Con estos datos no sólo es posible diseñar un mapa del delito actual, herramienta clave a la hora de diseñar una política de seguridad, sino también poder conocer los posibles cambios en el tipo de crímenes y de sus protagonistas con respecto al pasado.

La información obrante y disponible no es suficiente ni rigurosa, sólo hay estadísticas de los delitos que han sido denunciados y, se supone, que si bien los hechos más graves se denuncian no sucede lo mismo con los delitos de menor cuantía.-

A diferencia de lo implementado en otros países ninguna institución oficial lleva un seguimiento sistemático de cierta continuidad temporal, que los datos de las distintas fuentes no son comparables entre sí y que hay un déficit en la elaboración de indicadores que permitirían una mejor comprensión del fenómeno. Y es sabido que no hay investigación posible sin la información que le aporta la realidad investigada.-

El aumento de la violencia, en su doble aspecto subjetivo –inseguridad- y objetivo –criminalidad- se ha convertido en una de las preocupaciones centrales de la población.- Se puede determinar que en la Argentina ha venido registrando un incremento continuo de delitos desde el año 1980 al año 1994.- En dicho período la tasa de delitos denunciados se ha incrementado en un 150%.- Señalemos que en este lapso de tiempo hay períodos de crecimiento más pronunciado como el comprendido entre los años 1980-84, 1988-1989 y el que comienza en 1995. En los últimos 5 años habría aumentado un 65%. En 1994 se cometió un delito cada 55 habitantes y, al ritmo, actual este año habrá un delito cada 34 personas.

Estos datos indican una asociación de correlación, y no necesariamente de causalidad, entre la situación económica general y el aumento de los delitos.

La simple violación de la ley no es suficiente para justificar la persecución criminal, para ello faltan cuatro elementos: Primero, debe existir intención criminal.- Segundo elemento señalado por el mismo autor es la naturaleza pública del daño.- El tercer elemento importante es el castigo, que forma parte de las consecuencias legales del crimen.- El cuarto consiste en ganar credibilidad del agredido o víctima y es la evidencia.-

En efecto, a simple vista, se observa que el aumento en la tasa de delitos coincide con momentos críticos para la economía como la hiperinflación de fines de la década pasada o el impacto de la crisis mexicana a mediados de los 90. ¿Es posible hacer inferencias sobre la situación económica y los comportamientos delictivos? ¿Incide y si es así, de qué manera el crecimiento del desempleo en este incremento de la violencia? Existen en el caso argentino algunos pocos estudios econométricos que intentaron medir esta asociación.

El vínculo entre criminalidad y condiciones económicas generales no está lo suficientemente probado en los EE.UU.- Por ejemplo el economista de la Universidad de Harvard Dr. Roberto Berro, señala que entre 1983 y 1989, a pesar del crecimiento, el crimen aumentó en los EE.UU., por el contrario en la Gran Depresión del '30 las tasas de delitos mantuvieron relativamente estables.-

Las investigaciones<sup>11</sup> de Pompei afirma que la desigualdad en la distribución del ingreso incide más que el desempleo en el incremento de la violencia. La investigación<sup>12</sup> de Navarro, por el contrario, concluye que es el desempleo factor clave para explicar el aumento de la delincuencia. Pompei realiza un análisis econométrico del problema con datos del Gran Buenos Aires desde 1985 a 1997. La tasa de robos y hurtos es considerada la variable dependiente e intenta probar la correlación con las siguientes variables independientes: tasa de desempleo, población desocupada/población total, desempleo joven, coeficiente de Gini (distribución de ingresos), ingreso medio. De acuerdo con sus cálculos la tasa de desempleo proporción de población desocupada sobre la población total, y la tasa de desempleo joven arrojan niveles despreciables de relación.

---

<sup>11</sup> Pompei, E. 1999. « Las consecuencias sociales de la distribución» *Enoikos*. Abril. pp. 6979

<sup>12</sup> Navarro, I. 1997. «En Argentina el crimen paga» *Novedades Económicas*. Abril. pp. 1728.



La equidad en la distribución o mejor dicho la inequidad medida través del coeficiente de Gini, registra una alta correlación. Algo similar sucede con el ingreso medio, aunque con un nivel de correlación menor. La covariabilidad, entre inequidad y delito lleva al autor a inferir que una mera reducción del desempleo no garantizará la solución de los problema de seguridad. La mejora de los ingresos no acompañada con una mejora en la distribución no repercute en una reducción en las tasas de delincuencia. Navarro analiza estadísticas de delitos a nivel agregado y desagregado según provincias. Parte de la hipótesis de la existencia de un significativo componente de cálculo racional en la acción delictiva: las personas cometen delitos porque esperan obtener beneficios superiores a los que obtendrían en actividades legales. Desde esta perspectiva hay incentivos positivos y negativos al delito, el que pasa a ser estudiado como «oferta de delitos». El razonamiento se apoya en la llamada "teoría de la disuasión": supone que los códigos penales reflejan la función de desutilidad social de los distintos tipos de delitos.

Concluye que la situación de desempleo implica un menor costo de oportunidad de ingresar a la actividad delictiva, por un lado debido a que los ingresos legales en esa situación son reducidos, y por otro por una cuestión de disponibilidad de tiempo.

El delito se ha ido transformando en una actividad cada vez más rentable. Tanto las condiciones del sistema policial y judicial como las macroeconómicas y sociales han resultado ser significativas en la determinación de la oferta delictiva.

Hay varias explicaciones de correlación y/o causalidad de la criminalidad que nos ayuda a responder a la pregunta del ¿por qué de la conducta criminal?

Por su parte el economista Robert Barro también dice que es pobrísima la evidencia que conecta al nivel de criminalidad con el dinero gastado en la policía.-

Considera, finalmente, que las políticas que implican mayor certeza y severidad de las penas, así como las que mejoran las oportunidades en la actividad legal, serán válidas para controlar el crimen.

A nivel metodológico, es cuestionable en ambos trabajos la utilización de la existencia de una correlación como sinónimo de causalidad.

Más allá del interés que este tipo de enfoques despiertan, desde el punto de vista teórico-metodológico son discutibles.

Pompei establece una relación entre inequidad en los ingresos y delincuencia pero deja sin respuestas el interrogante de cómo la desigualdad impactaría en los comportamientos individuales de modo de incrementar las tendencias delictivas. Por otra parte, no es ésta una relación universalmente probada. Ejemplos como el de Suiza muestran un coeficiente de Gini elevado y bajas tasas de delincuencia. O, en sentido contrario, en Uruguay donde el coeficiente de Gini es bajo, se registra un aumento importante de la delincuencia.

Según Navarro, se parte de dos supuestos que son discutibles. El primero es que el crimen está exclusivamente motivado por una elección racional de costo-beneficio. El segundo, es la relación directa entre desempleo y delito sin tener en cuenta ningún tipo de mediación.

¿Es válido el supuesto de que estamos frente a actores que realizan cálculos racionales antes de encarar cada acción? O, por el contrario, ¿estamos en presencia de protagonistas cuyo comportamiento no puede ser comprendido bajo este marco de análisis?

El análisis económico de la criminalidad parte de un simple supuesto que dice que el delincuente es –como la mayoría de los seres humanos- un individuo racional.- Luego, mediante la aplicación de las adecuadas herramientas económicas, se puede

predecir la reacción de los delincuentes ante las distintas normas e instituciones existentes.-

Esto nos permite evaluar la eficiencia de las diversas propuestas en la materia, para elaborar políticas públicas eficientes que coadyuven a combatir de manera sistémica al problema de la violencia en sus aspectos objetivos de la criminalidad y subjetivos de la inseguridad.-

Es la pregunta clave en la investigación que hemos referido tomando como sustento el trabajo de los investigadores Laura Golbert y Gabriel Kessler. El punto de partida es que la asunción de comportamientos racionales es válida para lo que podría llamarse "crimen organizado", es decir aquellos que están optando por una carrera criminal o que, al menos, realizan una planificación estratégica de sus acciones delictivas.

La hipótesis es que muchos de los protagonistas de las nuevas formas de delito y crimen en la Argentina no actúan de manera racional en el sentido tradicional: "Te matan por un par de zapatillas o por sacarte la campera".

El fenómeno más novedoso y el que más preocupa a la opinión pública no parece ser este tipo de delincuencia, sino el que podría calificarse como nuevas formas de delito y violencia, que podríamos calificar de anómica, marcadas por el repentismo, por la falta de planificación; cuyos protagonistas no parecen tomar en consideración el riesgo ni la relación costo-beneficio de sus acciones

En este modelo para que un individuo se transforme en un actor racional es preciso contar con una base de socialización exitosa y un estado personal en el que pueda realizar las operaciones básicas que precisa todo cálculo costo/beneficio. La racionalidad del actor no es un don innato, sino una propiedad adquirida a poner en juego en ciertas acciones pero no en todas. Hasta no contar con las evidencias empíricas necesarias, se debería dejar en suspenso la presuposición de que los actores de las nuevas formas de delito actúen conforme a las reglas básicas del actor racional.

Pero si, tal como se hipotetiza, se trata de actores que se manejan con lógicas de acción alternativas, el fundamento de las prácticas disuasivas pierde eficacia. Toda política de seguridad debe, ante todo, saber a ciencia cierta, quiénes son esos individuos y cuál es la lógica intrínseca de sus acciones.

¿Por qué tanto énfasis en el tipo de racionalidad -o de irracionalidad- que guían a los actores? Porque no sólo es una cuestión básica no sólo para comprender la naturaleza del fenómeno delictivo sino porque constituye un dato esencial a la hora de establecer la orientación de las políticas públicas.

Las políticas de disuasión se basan en el supuesto de un actor racional.

El axioma de base es que la información sobre el aumento de las penas y/o sobre la posibilidad de ser aprehendido aumentarían el riesgo de cometer una acción delictiva y, entonces, disminuyen la relación costo-beneficio.-

Otra falencia que se deriva de tal caracterización del actor es considerar al delito como una opción «ocupacional» racional frente al desempleo. Se postula entonces una relación directa entre aumento del desempleo y de delitos contra la propiedad. Al hacer esta aseveración no se consideran importantes variables que pueden intervenir, como el poder disuasivo de las barreras normativas internalizadas en la educación, el uso de drogas, el factor riesgo, la accesibilidad a las armas, a las oportunidades de delito, etc.

Se imagina, además, una frontera tajante entre delincuentes y el resto de la población. Por el contrario, pareciera haber grupos que combinan actividades consideradas ilegales con otras legales, sin que por esto se vayan construyendo grupos separados del resto de la sociedad. Pero tampoco puede analizarse sin más al crimen como una opción «ocupacional» equivalente a las otras; se precisa un abordaje más

complejo que tenga en cuenta las diversas causas que juegan en la explicación del aumento de los delitos.

Las estadísticas existentes señalan tres datos de importancia.

Ahora bien, pese al déficit informativo a que hacíamos alusión en párrafos anteriores, existen algunos datos que confirmarían nuestra posición de que algo ha cambiado en el mundo del delito, que no solo hay un incremento en la cantidad de delitos, sino que estamos en presencia de personas que actúan de manera distinta de aquella del crimen organizado y cuyos protagonistas no se comportan de manera racional sopesando el costo/beneficio de su accionar delictivo

El primero es el notable aumento de los delitos contra la propiedad ocurridos entre 1980 y 1995. En ese período este tipo de infracciones creció un 2341% en la provincia de Buenos Aires y explican más del 60% de los actos cometidos. En la ciudad de Buenos Aires, las cifras son similares: entre 1980 y 1996 las ofensas contra la propiedad aumentaron 2.701,3% y constituyen el 64.5% del total de los delitos cometidos.-

Este dato ya de por sí reviste interés: hay que dar alguna explicación acerca de este vertiginoso aumento. Pero esta información no es suficiente ya que nada nos dice acerca de si estamos o no frente a un nuevo tipo de delito y de delincuentes. Para ello debemos recurrir a otros datos. Uno de ellos es el aumento de homicidios dolosos ocurridos durante la última década. El otro dato el más significativo para la hipótesis de que estamos frente a un nuevo tipo de delincuencia es el aumento de homicidios cometidos en ocasión de otro delito, generalmente robo. Es decir, que el aumento de los delitos contra la propiedad se produce de manera más violenta que lo que sucedía anteriormente. La mayor circulación de armas, que se analiza más adelante, podría corroborar esta suposición.

¿Qué ha sucedido con los homicidios que, por supuesto, es el delito que más aterroriza a la población? Los datos de principios de los 90 y los más actuales permiten hipotetizar un punto de inflexión en la tendencia. A comienzos de la década la tasa de homicidio, si bien había sufrido un incremento respecto a una década atrás (del 3.9 al 4.8), todavía estaba muy por debajo de otros países latinoamericanos y de Estados Unidos.

Según este indicador (tasa de muertes por armas de fuego cada cien mil habitantes) nuestro país aún se encuentra muy por debajo de los países (y en especial de las grandes urbes) más violentos del mundo. Sin embargo, datos más recientes señalan un dramático acercamiento entre la Argentina y países que presentaban tasas de violencias muy por encima del país. Por ejemplo, en lo que respecta a muertes violentas por arma de fuego, en 1996 Buenos Aires (área metropolitana) alcanzaba una tasa de 12,3, muy cercana al valor 13 de ciudades como México D.F y Nueva York. De todos modos, consideramos que sería necesario contar con más datos antes de establecer alguna conclusión terminante sobre la eventual magnitud del aumento de muertes violentas en el país.

Un análisis de las víctimas por nivel socio económico revela que en el año 1997 el 50% de las víctimas eran de clase baja. Sólo el 15% eran de clase alta, medias altas y profesionales independientes 15% y clase media baja 35% ¿Por qué la mayor parte de los delitos recae entre los sectores más carenciados de la población?. Una de las razones podría ser las diferencias crecientes en términos de seguridad en las distintas zonas de las ciudades. Como se analiza más adelante, en estos años se produjo un importante aumento de la seguridad privada custodiando a los barrios residenciales. No sólo la seguridad privada se distribuye inequitativamente en la población argentina, sino que algo similar sucede con la seguridad pública. Según la Encuesta de Desarrollo Social,

realizada por la Secretaría de Desarrollo Social de la Nación (1999), el 6.7% de los hogares están ubicados a más de 30 cuadras de una comisaría. Pero mientras esta distancia afecta al 1.9% de los hogares de mayores ingresos alcanza al 11.2% de los de menores ingresos. Se agrega así una desventaja más en los barrios más pobres: la inseguridad atenta directamente contra la calidad de vida.

Construir un perfil de los victimarios edad, nivel socioeconómico, escolaridad alcanzada es sólo posible a partir de los datos que surgen de las causas penales. Esta información elaborada por el Ministerio de Justicia de la Nación (1999) para la ciudad y la provincia de Buenos Aires, tiene algunas limitaciones. En primer lugar, dado que sólo se toma en cuenta a los encausados, no está representando al conjunto de los delincuentes. En segundo lugar, la información obtenida es para un solo año y, por lo tanto, no es posible conocer la tendencia. En tercer lugar, en la distribución por edades se tienen en cuenta tres categorías: 16-17 años, 18 a 20 años y 20 años y más. Por lo tanto, es lógico que en esta última categoría se acumulen la mayoría de los casos: el 82% en la provincia de Buenos Aires y el 85% en la Capital mientras que entre los 18 y 20 años se agrupan el 17.8% (provincia de Buenos Aires) y el 14.2% (en la ciudad).

En cuanto a su nacionalidad, el 97% de los sentenciados eran argentinos mientras que en la Ciudad de Buenos Aires, la participación de los extranjeros era un poco mayor: el 13.7% no era argentino. La distribución porcentual según sexo del total de sujetos sentenciados, fue la siguiente: masculino 93.07% y 92.31% en provincia y ciudad respectivamente. De acuerdo con esta misma fuente, en la provincia de Buenos Aires, el 66.25% estaba casado, mientras que el 27.60% se encontraba soltero en el momento de la sentencia. En Capital Federal, se registraba una distribución porcentual similar: 67.22% solteros y 26.92% casados. De acuerdo con el nivel de instrucción alcanzado, cerca del 90%, tanto en la provincia como en la ciudad de Buenos Aires, solo había cursado estudios primarios, mientras el 6% en la provincia de Buenos Aires y el 7% en la Ciudad tenían estudios secundarios cumplidos. En cuanto a las profesiones de las personas sentenciadas durante 1997, tomando las 11 profesiones en las que se registran el mayor número de casos, se observa que si bien hay una fuerte concentración entre quienes son clasificados como sin profesión, llama la atención el peso de la categoría empleados. Otras categorías ocupacionales que aparecen con frecuencia son las de albañiles, comerciantes, jornaleros, chóferes, etc. De todas maneras dado que las categorías utilizadas no son excluyentes, no es posible hacer demasiadas inferencias. El estado de las personas en el momento de delinquir señala que en muy pocos casos las personas al realizar estas acciones se encontraban alcoholizados o habían consumido estupefacientes: en más del 90% de los casos se considera que su estado es normal. Estos números pondrían en suspenso la habitual correlación que se hace entre droga y delito.

El último dato que nos interesa señalar es el de la situación judicial del procesado. De acuerdo con la misma fuente, el 73% de los procesados en la provincia no tenían ningún antecedente judicial previo a la causa. La situación es un poco distinto en la Capital donde sólo el 53% no registra antecedentes judiciales. También en Capital la participación de los reincidentes sobre el total de los procesados es mayor. Estas cifras, si bien no pueden tomarse como definitivas, confirmarían la hipótesis de que estamos ante nuevos protagonistas de hechos delictivos.

Las encuestas revelan que más del 80% de la población en el Gran Buenos Aires se sienten amenazados ya que perciben que pueden ser víctimas de algún delito.- Percepción que, si bien no se condice con la experiencia personal, ya que menos de la mitad de la población encuestada fue efectivamente víctima de un delito, es atendible por el incremento en el número de delitos.

La sensación de inseguridad, además de provocar estos cambios en los comportamientos, se expresa en los reclamos de la gente e incide en la orientación de las políticas públicas. En una encuesta en la que se mide la percepción de la inseguridad el 81% de la población de Capital y del Gran Buenos Aires estuvo de acuerdo con el aumento de las penas en el Código Penal pese a que, paradójicamente, la mayoría cree que la causa de la delincuencia es la pobreza. El temor a ser víctima de un delito no sólo testimonia de la ansiedad en la que vive la población y restringe las interacciones sociales, sino que es un temible predictor de conductas tales como una mayor compra de armas, un apoyo a políticas represivas, etc.

En una encuesta realizada en la provincia de Buenos Aires, se mostró que el temor a ser víctima de actos delictivos provoca cambios en los comportamientos, cambios que implican, en muchos casos, privaciones y, por lo tanto, un empeoramiento de su calidad de vida. Así el 58% de los bonaerenses afirma que por miedo deja de concurrir a partir de determinada hora a ciertos lugares a los cuales quisiera ir. Otras privaciones frecuentes entre los encuestados son: dejar de salir de su casa a partir de cierta hora (52%), dejar de salir a la calle con cosas que les gusta (47%), dejar de ir a ciertos lugares aún de día (33%), pagar un servicio de seguridad privada (23%), y unirse con los vecinos para buscar soluciones conjuntas (23%). Incluso, por temor a sufrir violencia, el 6% de los encuestados manifestó haberse mudado a un lugar más seguro.

Paralelamente al incremento de los actos delictivos se observa un aumento del gasto en seguridad tanto público como privado. En el presupuesto nacional (Policía Federal, Gendarmería, Prefectura y Servicio Penitenciario) se asignó en 1999 un total de 1.848 millones de pesos que significa un incremento del orden del 10% en los últimos tres años los gastos provinciales pasaron de 2.188 millones de pesos en 1993 a 2.729 en 1997 registrando un incremento del orden del 24.5%. Este aumento no se distribuye de manera homogénea entre todas las provincias: mientras que el promedio nacional es de 83.6, hay provincias como La Rioja que gastan el doble (170.9), mientras que la de Buenos Aires está por debajo del promedio (75.6)

En cuanto al gasto privado, las armas registradas por el RENAR (Registro Nacional de Armas) pasaron de 1.100.000 en 1994 a 1.800.000 en 1999 lo cual implica un crecimiento anual del orden del 33%. Mas aún, se estima que un número similar se encontraría en el mercado clandestino conforme el PNUD<sup>13</sup>. Las empresas de seguridad privada así como las de seguridad electrónica habrían aumentado hasta 10 veces su facturación en los últimos años.

Este aumento de la seguridad privada está indicando un problema con la policía: o es una institución que está sobre demandada o no tiene la confianza de la población. Por otra parte, pese al incremento del gasto público y privado, los delitos siguen creciendo. Más aún, se podría afirmar que la tenencia de armas por parte de la población civil incrementa la ola de violencia ya que se establece una suerte de círculo vicioso: como los delincuentes tienen armas y no hay confianza en la policía, las armas son la protección elegida por la población. Pero si efectivamente estamos frente a un actor que no toma en consideración el riesgo que para él significa cometer un homicidio la posesión de armas por parte de la población puede aumentar la ola de violencia. Igual que en otros sectores de la política pública, el aumento del gasto no es un buen indicador de la aplicación de una política eficiente. Se necesita contar con diagnósticos que permitan conocer mejor las razones del incremento de esta violencia, quienes son los que la cometen, el tipo de delito.

---

<sup>13</sup> PNUD/UNESCO/Senado de la Nación, 1999, *Informe sobre Desarrollo Humano*, 1998.

Antes de concentrarnos en el análisis del trabajo de campo realizado por los mencionados investigadores que hemos referido tomado como sustento el trabajo de los investigadores Laura Golbert y Gabriel Kessler, en este punto se presentan hallazgos de investigaciones realizadas en otros países sobre dos temas centrales en el debate. Se trata de la relación entre delito con pobreza y desempleo por un lado, y de delito y droga por el otro. No se presentan estos ejes con el fin de proponer una extrapolación directa a nuestro país, pues las diferencias respecto a la historia, cultura, estructura social y políticas públicas moldean escenarios nacionales particulares. Pero dado que, de un modo u otro, estos temas aparecen en el debate local y muchas veces parecieran llegarse a consensos literalmente opuestos a las evidencias acumuladas internacionalmente, es importante rescatar la experiencia al respecto.

Los datos agregados mostraron durante décadas una cierta correlación entre el incremento del desempleo y del delito, pero a fines de los 80 Chiricos, luego de una exhaustiva revisión de la evidencia empírica, demostró que tal relación positiva era casi insignificante.

A pesar de que desempleo y delitos contra la propiedad aparezcan comúnmente asociados en la opinión pública, los trabajos científicos no se ha puesto de acuerdo sobre la validez de tal presuposición, evidenciando resultados divergentes según el período, región, país y fuente consideradas.

Esto llevó a que, según el autor, a mediados de los 80 se generara un "consenso de duda" sobre la real existencia de una relación consistente entre desempleo y crimen que todavía perdura. Con todo, el mayor problema sobreviene al pasar del nivel agregado al individual, puesto que la eventual existencia de una correlación general no significa que sean los mismos desempleados los que delinquen.

Para esclarecer la relación entre los fenómenos el interrogante es cómo el desempleo originaría mayor criminalidad. En efecto, cuando se trata de explicar el aumento de la pobreza a partir del desempleo, es la disminución de los ingresos el lazo explicativo; pero al intentar comprender las causas del delito, ¿cuáles son específicamente sus vínculos?

De hecho, muchas investigaciones muestran que los victimarios tienden a ser jóvenes que aún no han entrado al mercado de trabajo. Pareciera ser que el debilitamiento del capital social local por causa del desempleo, no sólo restringe el acceso a oportunidades, sino que también deteriora los dispositivos de generación y mantenimiento de normas sociales, favoreciendo el fortalecimiento de normas alternativas que contribuyen al desarrollo de actividades ilegales.

En principio, hay que evitar la «falacia ecológica», es decir, la extrapolación de correlaciones válidas en un nivel general para utilizarlas como explicación de hechos individuales.

El consenso actual es que la privación económica conjugada con otros problemas locales coadyudaría al desarrollo de un medio social en el que se produce el aumento del crimen; sin que la experiencia individual de privación económica pueda ser considerada la única variable explicativa del delito.

Así lo ilustra el trabajo de M. Sullivan en tres complejos habitacionales de vivienda social (Projects) en la ciudad de New York, uno habitado por blancos, el otro por hispanos y el tercero por afro-americanos. Si en los tres la privación económica es similar, el capital social del conjunto, el «capital comunitario» es diferente. Los blancos son quienes más contactos tienen con el mundo del trabajo, a partir de parientes, amigos y conocidos, lo que facilita la inserción laboral de los jóvenes. Los hogares hispanos y afro-americanos poseen un capital social menor, lo que dificulta la inserción laboral juvenil. No obstante, Sullivan no establece una relación directa entre falta de

oportunidades y crimen. Enfatiza que ni la privación económica, ni la necesidad per se aparecen motivando la iniciación al delito. La declinación económica genera de modo indirecto condiciones de debilitamiento familiar y de pérdida de control comunitario, aumentando las probabilidades de la implicancia de los jóvenes en delitos.

Es el caso de los que habiendo cometido algún delito menor en una edad temprana, experimentan luego dificultades de inserción laboral.

En la compleja relación que aquí nos ocupa, la edad interviene como variable central, en particular en la conformación incipiente de "espirales delictivas". En tales casos, es más probable que, faltos de oportunidades, continúen delinquir durante el resto de su adolescencia. Y si continúan sufriendo el desempleo en el comienzo de su vida adulta, es probable que son los que más frecuentemente encaren una verdadera "carrera delictiva", ya entonces con menores posibilidades de reinserción.

La evidencia empírica muestra que la existencia de una correlación entre desempleo y delincuencia se halla en pleno debate, estudiándose alternativas posiblemente más fecundas, como la que existiría entre delincuencia y desigualdad social. En contraposición, tal tipo de retroalimentación entre desempleo y delincuencia es menos habitual en los que pierden sus puestos cuando ya están establemente insertos en el mercado de trabajo. El rol socializador del trabajo es un potente inhibidor a la realización de actividades delictivas, aún en situaciones de profunda necesidad.

De todos modos, aún puede decirse que, a nivel de los datos agregados, el desempleo tiene cierta influencia en las causas de la delincuencia juvenil y crimen adulto.

Pero también, al nivel individual, la delincuencia juvenil puede favorecer el desempleo adulto y posterior recaída en actividades delictivas.

La teoría económica de la droga supone que las necesidades financieras creadas por la adicción lleva a la realización de delitos contra la propiedad para poder solventar el consumo. Postula una relación linear, causal entre droga y crimen. Sin embargo, los estudios sobre la materia no son concluyentes. Si hay datos sobre la Correlación entre droga y criminalidad, no se está tan seguro que esta correlación sea causal. Como afirma uno de los especialistas mundiales sobre el tema, J. Fagan: "el peso de la evidencia sugiere que el uso de substancia provee un provocativo contexto para la violencia, pero hay limitadas evidencias que el alcohol o las drogas directamente causen violencia." Durante décadas los especialistas han discutido, sin ponerse de acuerdo, sobre la relación entre droga y crimen. Hay un segundo debate articulado a lo anterior: sobre la especialización entre los contraventores, es decir, si hay una especialización entre los autores de delitos o una tendencia a una amplia gama de actividades delictivas. ¿Cómo se establece el vínculo entre ambos interrogantes?

Es decir, los trabajos más rigurosos sobre el tema descartan una relación causal directa entre drogas y violencia. Parten de la constatación de que la mayoría del consumo de drogas no genera violencia, por lo cual el peso explicativo no puede sino ser limitado.

No es que primero se vuelvan adictos y en segundo lugar se dediquen al crimen para financiar la adicción, sino que ambos aparecen como fenómenos no ligados causalmente, sino que responden, a lo sumo, a una pauta común de ruptura de normas que antecede a ambos hechos. Si tales presuposiciones son correctas, las políticas que tratan de disminuir la criminalidad mediante el control de la droga, políticas de alto costo económico y humano, se basan en ideas erróneas.

En este punto es que se articula el debate sobre la especialización. Hay quienes afirman que la implicación en las llamadas «conductas desviantes», como la drogadicción y el crimen, son de carácter general y no especializadas: los responsables de delitos tienden a cometer una amplia gama de hecho y no se limitan a una serie restringida de los mismos.

Es un tema central para nuestro país. La opinión pública tiende a establecer una relación causal entre ambos hechos. Muchas políticas de seguridad se basan en el control de la droga como base de la lucha contra el crimen. Como se vio en el capítulo anterior, datos del Ministerio de Justicia de la Nación de 1999 desmienten la existencia de tal correlación. Así, un diagnóstico erróneo estaría dando lugar a propuestas políticas equivocadas, políticas que insumen un alto costo humano y económico. Urge entonces dejar los prejuicios de lado y considerar la relación que realmente existe en la Argentina entre ambas cuestiones.

Se exponen los resultados del trabajo de campo realizado, que hemos referido tomando como sustento el trabajo de los investigadores Laura Golbert y Gabriel Kessler mencionados, entre enero y septiembre de 1999. Este consistió en entrevistas con jóvenes de entre 14 a 25 años que habían realizado distintos actos considerados ilegales. Se incluyeron aquellos donde haya habido uso de violencia: en particular robo a mano armada ya sea en la vía pública, en comercios o domicilios particulares. En algunos casos existió violencia, con heridos o muertos y en otros no se había llegado al uso de las armas. También se incluyeron casos de violación y privación ilegítima de la libertad, pero en el contexto de acciones con objetivos de robo

Gran parte de los entrevistados estaban internados en Institutos de Menores o en otros centros de detención para adolescentes en conflictos con la ley. Para poder acceder a ellos se contó con la colaboración de una veintena de personas, entre contactos institucionales (trabajadores sociales, psicólogos, guardianes y docentes), también hubo contactos con personas que mantenían un vínculo no profesional con el tipo de jóvenes que nos interesaba. Los menos estaban en libertad ya sean por haber cumplido sus penas, hallarse en regímenes de libertad asistida o, simplemente, por no haber sido aprehendidos.

¿Quiénes fueron los jóvenes entrevistados? Sobre 55 casos, poseemos datos suficientes de 43: 36 hombres y 7 mujeres; 7 tienen entre 13 y 16 años, 17 entre 17 y 21 entre 22 y 30 y el resto por encima de 31. Es decir, el 55% son menores de 21 años. Son solteros 35, 4 casados y 4 separados y 7 tienen hijos. Si se tiene en cuenta el nivel de escolaridad alcanzado, 12 tienen primaria incompleta, 15 primaria completa, 12 secundaria incompleta (3 de ellos en curso), 1 secundaria completa. Es significativo que el 30% tenga primaria incompleta, pues la cobertura de la primaria es prácticamente universal en todo el país y aún en los sectores sociales más desfavorecidos.

Luego de presentar un perfil sociodemográfico de los entrevistados, se dedica una parte de este artículo a varios interrogantes. El primero, acerca de lo que sucede con el marco institucional de la familia, la escuela y la comunidad local. En segundo lugar, la reconstrucción, desde el punto de vista de los actores, del sentido y las razones de sus actos. Por último, el tema más inquietante: el uso innecesario de la violencia en hechos delictivos.

Se trata de jóvenes nacidos mayoritariamente en Buenos Aires: 24 casos fueron en el conurbano bonaerense, 7 en la Capital Federal. Sólo 3 proviene del interior del país y 2 fuera de él. En cuanto a la composición familiar, poseemos datos sobre 39 casos. De estos, 9 viven con ambos padres, 5 con la madre y una pareja que no es el padre, 3 con su padre sin su madre, 13 con la madre sola y los 9 restantes en hogares con otro tipo de arreglo familiar (p.ej. hermanos, en pareja, con tíos, abuelos, etc.).



Respecto a los ingresos totales de sus hogares (excluyendo los de los jóvenes), de los 24 hogares de los que poseemos datos, 8 se hallaban debajo de la línea de pobreza, mientras que 16 por encima de la misma (se tomó como medida \$ 150 per capita).

Al momento de la entrevista, sobre 36 casos, 11 ejercían alguna actividad. No se trata de un dato significativo, puesto que la mayoría se hallaba internado o bajo tutela legal, lo que dificultaba una eventual inserción laboral. De todos modos, es central comprender que el mundo del trabajo no les es ajeno, no se trata de una población dedicada a acciones ilegales a tiempo completo, sino que combinan en un mismo momento o según el período actividades consideradas ilegales con las legales. La mayoría de los entrevistados ha trabajado alguna vez, tanto antes como una vez comenzado a realizar actividades ilegales.

Cuáles son o fueron sus ocupaciones: Una amplia gama de actividades poco calificadas, como albañil, cadete, empleados de pequeños comercios, fletero, niñera, trabajador de limpieza, mensajero, lavador de autos; lo habitual en jóvenes de baja calificación. Pero lo sorprendente es lo que ha sucedido con sus ingresos. Se compararon los ingresos promedios de las 3 últimas ocupaciones, en los 11 casos que los hubo: \$ 400 en el primero, \$ 301 en el segundo y \$ 299 en el tercero. La evolución descendente de las remuneraciones se contrapone con el habitual aumento paulatino que implica una carrera laboral. También la estabilidad de las ocupaciones fue disminuyendo: en la primera, la duración promedio fue de 20 meses, mientras que las segundas y terceras ocupaciones la misma fue, en promedio, 10 meses.

En resumen, los entrevistados en la investigación que hemos referido tomando como sustento el trabajo de los investigadores Laura Golbert y Gabriel Kessler, son jóvenes de sectores populares provenientes tanto de hogares pobres como no pobres. Es llamativa la altísima incidencia de educación primaria incompleta, un número de familias no intactas que podría ser más alta que la media así como trayectorias laborales de signo descendente en relación con los ingresos. A pesar de los reparos presentados, es innegable que la mayor parte de las investigaciones muestran alguna correlación entre familias no intactas y acciones ilegales.

Al hablar de déficits de los marcos integradores nos referimos a algunos aspectos de la experiencia actual de estos jóvenes en sus familias, escuelas y en la comunidad barrial así como en relación con los grupos de pares. Dado el gran peso explicativo que la opinión pública local tiende a otorgarle a la familia, es necesario examinar cuidadosamente las evidencias acumuladas sobre el tema.

Cuando un joven comete un delito, la mirada pública se posa inmediatamente en su familia buscando en ella razones de su accionar. Imágenes de familias desestructuradas, madres solteras o abandonadas, en suma de alguna conflictividad interna, se repiten una y otra vez. Ahora bien ¿cuán hay de cierto en todo esto y cuánto es producto de una "ideología familista" que, ante la necesidad de hallar una explicación, establece demasiado rápidamente una relación causal entre delito y "problemas familiares"? Y, aun si tal lazo causal existiere, faltaría establecer como la desestructuración familiar genera o refuerza tendencias pre-existentes en los jóvenes. Entre los factores que conectan familia no intacta con conductas conflictivas de los hijos, se destaca el déficit de control por la ausencia de un adulto en los hogares monoparentales. Para los teóricos del control social informal, un hogar monoparental está asociado con menos lazos familiares, por ende con menor interdependencia de sus integrantes y débiles acciones disuasivas ante una eventual conducta desviante. Un segundo factor causal se refiere a los déficits de socialización. La familia es el agente básico de internalización de valores societales.

La desestructuración familiar temprana dificultaría tal rol, dejando un déficit en la internalización de normas sociales.

Es evidente que la influencia de la ruptura familiar no puede sino ser limitada; al fin de cuentas, la gran mayoría de los hijos de familias no intactas no realizan actos contra la ley. M. Free, al revisar las experiencias acumuladas, concluye que no existen evidencias suficientemente para postular taxativamente una relación positiva entre desestructuración familiar y delincuencia. El peso del componente familiar varía según el tipo de ruptura (divorcio vs. muerte), edad y género de los hijos, nivel socioeconómico, raza y, sobre todo, tipo de crimen.

Existen corrientes teórico-metodológicas críticas hacia el acento puesto en tal relación. Una primer limitación metodológica reside en que, al tratarse por lo general de estudios comparativos y no longitudinales, es difícil aislar el efecto disruptivo de la desestructuración familiar. Para hacerlo sería necesario el seguimiento de una cohorte antes y después de la ruptura familiar. Hay también estudios norteamericanos que cuestionan la confiabilidad de los datos usados para establecer el lazo causal, dado que los hijos de familias no intactas son aprehendidos por la policía más frecuentemente que los que provienen de hogares intactos.

De lo que se trata es de comprender cuál es la eventual relación causal, a fin de no confundir correlación con causalidad, ya que lo primero indica una concomitancia de variables, sin por ello autorizarnos a establecer algún lazo causal entre ambas.

Ahora bien, ¿qué sucede en la Argentina? Si la cantidad de evidencias acumuladas en el caso americano no nos permite ser concluyente sobre la relación familia-delincuencia, menos podemos establecer juicios sobre la situación local donde las investigaciones son escasas. Por lo tanto, lo que se establece a continuación son sólo una serie de consideraciones generales, a partir del trabajo de campo. Una primera característica es que, si bien hay bastante hogares no intactos, los lazos familiares no parecen ser una fuente de grandes conflictos para los jóvenes, al menos de forma manifiesta. Es más, en muchos casos, la relación familiar era siempre según la evaluación de los jóvenes muy satisfactoria. Así, en los hogares no intactos, se señalaban vínculos muy significativos, en particular la madre, la abuela o algún hermano mayor. Es con respecto a ellos que sienten culpa por haber delinquido y su figura hace las veces de ejemplo o guía para la reinserción.

En algunos casos, hasta combinaban acciones ilegales de envergadura con un puntilloso cuidado de los lazos familiares, como el joven que afirmaba que sólo asaltaba supermercados hasta las 19 horas, porque 19.30 iba sin falta a la parada del colectivo "para esperar a mamá y cargarle las bolsas hasta la casa cuando viene del trabajo."

Sin embargo, se trate de familias intactas o no, la característica común es una dificultad de control sobre las actividades de los jóvenes, manifestado de dos modos. Uno, al menos aparente poco conocimiento de los padres del accionar de los hijos y lo segundo, el fracaso reiterado de los medios de regulación de sus comportamientos. En cuanto a lo primero, muchos padres argumentaban no saber del accionar de sus hijos hasta que fueron aprehendidos por la policía. ¿Puede ser realmente así? Es realmente poco creíble, ya sea porque poseían una trayectoria delictiva de cierta data o porque habían manifestado signos de problemas violencia en la escuela, participación en bandas, si bien los padres no tenían porqué considerar necesariamente a tales conductas como predictoras de acciones ilegales.

Lo segundo son problemas de regulación familiar interna. Aun cuando se hubieran detectado problemas, los medios habituales para ejercer el control sobre los hijos no eran eficaces. Sucede como si las familias agotaran sus recursos de regulación interna (hablar con los hijos, penitencias, hasta los castigos físicos) y en un punto se les

otorgara tácitamente autonomía sobre sus acciones fuera del ámbito privado. Es un modo de resguardar el equilibrio en un mundo privado cargado de todo tipo de tensiones, mediante la no injerencia paterna en lo que sucede más allá de los límites del hogar. En este punto cobra sentido el aparente desconocimiento: es probable que muchos padres conocieran el accionar de sus hijos pero que, ante la dificultad de establecer algún límite, construyeran un manto de ignorancia sobre los hechos.

Hay otros factores a investigar para elucidar el aparente "déficit normativo" en los hogares. Algunos padres pueden llegar a justificar a sus hijos, negando la responsabilidad de estos o culpando de todo a las "malas juntas"

En ciertos casos, los recursos obtenidos por los chicos mediante sus robos, neutraliza el descontento de los padres y supone un alivio financiero para el hogar (un joven afirma "la primera vez que traje una campera nueva me preguntaron de donde había sacado la plata, la segunda vez ya no preguntaron nada"). Otro tema complejo se refiere a la existencia de un "clima de época" anómico: ¿cuánto de la erosión normativa de los medios legítimos de acceso a objetivos sociales el estudio y el trabajo no es secretamente compartido por los padres, lo que los hace menos adversos a las acciones de sus hijos?

Al igual que en el caso de la familia, la relación entre escuela y delito también se halla en pleno debate. En líneas generales, se considera que la escuela no interviene en la génesis de conductas delictivas, pero su accionar favorece o contrarresta tendencias gestadas al exterior de ella.

Si bien existe consenso acerca de los efectos negativos de la deserción, las investigaciones americanas actuales no encuentran una relación directa entre deserción escolar y delincuencia.

La pregunta es, una vez más, sobre cómo precisar tal eventual relación. En primer lugar, al igual que la ruptura familiar, la deserción escolar erosiona el capital social de los jóvenes, debilitando su integración y el control normativo sobre ellos. En segundo lugar, la escuela es un agente de internalización de normas sociales, por lo que la deserción provocaría un déficit en la socialización. Por último, una menor permanencia en el sistema educativo disminuye las chances de inserción laboral futura, aumentando así el riesgo de recurrencia a medios ilegales para ganarse la vida.

Ahora bien, las trayectorias educativas de los jóvenes entrevistados están marcadas por fracasos, mala performance intelectual y/o disciplinaria, aunque no necesariamente por la deserción o la expulsión. Un rasgo común en los entrevistados es la escasa importancia que la escuela parece ocupar en sus vidas.

Si bien, esto no es totalmente novedoso, marca un deterioro respecto a lo que encuentran otras investigaciones con jóvenes de sectores populares. Tanto entre los que concurren como entre los que no, la escuela no es un tema que les merece gran reflexión, crítica o preocupación. Por ejemplo, J. Auyero señala en un trabajo realizado a principios de esta década que la escuela, aún desvalorizada, seguía teniendo un lugar importante en sus vidas.

La visión instrumental se refuerza porque el diploma es sólo un requisito exigido, sin que los conocimientos que certificaría se consideren necesarios para el desempeño de los puestos en cuestión. Manifiestan, a lo sumo, una relación totalmente instrumental: el título es necesario para postular a distintos trabajos; todos ellos de muy baja calificación, como repositor en un supermercado o vendedor en un comercio. Aún los que repitieron varias veces no la consideraban "difícil", sino que la repitencia sería producto de su desinterés, el recurrente "aburrimento".

Nadie está preparado para tratar con adolescentes violentos, no hay personal especial que pueda hacerlo. En cuanto a la situación de las escuelas, los docentes de

"colegios difíciles" describen instituciones desbordadas por los problemas cotidianos: la reforma educativa, los bajos salarios y los conflictos de los alumnos "normales". A su vez, la inclusión de octavo y noveno año genera más problemas al implicar el ingreso de alumnos adolescentes que empiezan a interactuar con los pequeños. Se respira un clima de tensión: chicos provenientes de hogares conflictivos, que expresan su violencia en la escuela, con sus compañeros y hasta con los docentes. Estos últimos se quejan también porque los padres se muestran muy agresivos en su contra.

Tal clima conflictivo lleva a que en muchas escuelas se excedieran límites hasta entonces impensables, como por ejemplo insultar a la maestra, lo que denota el debilitamiento del contexto normativo. Ante tal situación, el cuerpo docente aparece dividido entre dos posiciones encontradas. Están quienes argumentan que hay que separar a esos chicos de la escuela pues atacan a sus compañeros, impiden el desarrollo de las clases y generan un ejemplo negativo al resto ("un adicto produce otro adicto" decía un maestro de 7° grado); posición que es por su parte reforzada por la presión de muchos alumnos y de sus padres. Sin embargo, los pro-expulsión no apelan necesariamente a la metáfora de la "manzana podrida que pudre al resto", de claro corte autoritario, sino a la carencia de recursos, tiempos y saberes para encarar solos el problema. Esgrimen la necesidad de administrar recursos y energía escasos pues los casos problemáticos exigen mucho trabajo y atención, a expensas del grueso de los alumnos. La posición opuesta es la de los docentes que, aún reconociendo las dificultades, sigue prefiriendo mejor "mantener a los chicos en la escuela" a toda costa, porque "aunque no aprendan nada" mientras estén allí al menos se aseguran que estén dentro de un marco institucional. En resumen, pareciera que la escuela no constituye un marco integrador para estos jóvenes: ya sea por haber desertado o por las dificultades existentes cuando permanecen.

Sin duda es necesario trabajar en la escuela para evitar la deserción de los jóvenes más difíciles y, en el caso en que sea imposible retenerlos, brindarles alguna alternativa que evite la pérdida de un marco integrador fundamental.

¿Qué marco integrador proporciona la comunidad local? Los trabajos sociológicos ponen acento en miradas distintas. Habitualmente, para los autores europeos, barrios homogéneamente obreros son un locus central de integración, socialización y transmisión de valores de la clase trabajadora, como aparece en R.Hoggart para Inglaterra y F. Dubet y D. Lapeyronnie en el caso francés. A los norteamericanos, por su lado, más que la integración, les preocupa el control social formal e informal que la comunidad ejerce sobre sus integrantes.

No se trata de acciones mutuamente excluyentes, sino complementarias; en todo caso, al menos la integración social posee un componente de control social formal e informal. Aún así, los presupuestos y conclusiones de cada abordaje difieren entre sí. En primer lugar, respecto de la homogeneidad y heterogeneidad barrial. En Europa Occidental, la fuerza integradora de las barriadas obreras residía en gran medida en su homogeneidad social. F. Dubet y Lapeyronnie describen a los suburbios rouges franceses como un modo de organización social que resulta de la articulación de una comunidad popular y de una conciencia de clase obrera, en torno a un sistema político municipal.

Estados Unidos aparece como la contracara de esta imagen: no se trata de comunidades obreras integradas, sino de ghettos de underclass aquejados de déficits de integración. Allí, la homogeneidad es sinónimo de la segregación socio-espacial de un grupo excluido del mainstream americano. La experiencia del ghetto contribuiría a la emergencia de conductas ilegales en los jóvenes por tres vías: la menor calidad de los servicios públicos ofrecidos, en particular la educación; la baja exposición a modelos de

rol exitosos, reforzando así el descreimiento frente a los medios de movilidad social legítimos, como el trabajo y, por último, por la carencia de contactos con sectores mejor posicionados que posibiliten el acceso a oportunidades de movilidad social.

Ahora bien, ¿Cuál fue el rol integrador de los barrios populares en el conurbano bonaerense? El Gran Buenos Aires se fue poblando gracias a políticas urbanas implícitas que permitieron el acceso masivo de las clases populares al terreno y a la casa propia, caso singular en América Latina. A partir de 1940 se ha ido formando en el conurbano un denso entramado institucional, pero focalizado en problemas de hábitat. A diferencia de USA, en el caso argentino, la cuestión racial estaba ausente y, a diferencia del caso francés, la cuestión obrera era patrimonio de los poderosos sindicatos, organizados en los lugares de trabajos; grosso modo, las acciones barriales y sindicales han seguido dos caminos paralelos. El barrio no parece haber sido entonces, como en Europa, un escenario central de la integración obrera, pero sin duda contribuyó a la conformación de una identidad obrera o más bien "trabajadora" reforzando lo que acontecía en el mundo laboral. Hoy, cuando el mundo del trabajo pierde su rol integrador de antaño, la comunidad local tampoco puede suplir parte de este lugar vacante. Los jóvenes entrevistados hablan de barrios caracterizados por un anonimato - más construido que real donde la gente "hace como si no se conociera", apenas se saluda y "nadie se mete con nadie"

El anonimato ficticio es una forma de construcción de distancias internas a fin de asegurar una convivencia pacífica.-

Ellos viven en la precarización institucional de su hábitat. No es que no haya ningún tipo de trama asociativa en los barrios, sino que cuando ésta existe ellos no participan de ellas; en parte excluidos por ser los "malos" del barrio, los "perdidos" y en parte por el deseo propio de los jóvenes de crear sus propios lugares. Aunque tampoco tienen sus espacios: no hay ni instituciones ni lugares físicos que los jóvenes consideren como suyos. En la cultura obrera siempre existió un margen de tolerancia para las conductas de los adolescentes: las peleas entre barras, una borrachera, eran parte del pasaje de la adolescencia a la adultez. Sólo les queda la calle, éste es su lugar de encuentro. Pero a más allá de la trama institucional, la relación intergeneracional en los barrios populares parece estar en problemas. Hoy no sólo la idea de pasaje entra en crisis puesto que el punto de llegada la cultura obrera se ha debilitado, sino que los mayores ven a estos jóvenes no sólo muy diferentes sino hasta embarcados en acciones cuya imagen más cruda es el consumo de drogas que les resultan imposibles de aceptar.

Se adopte tanto una mirada más puesta en la integración como en el control social informal, al igual que el resto de los marcos institucionales, la comunidad local no es ajena a la precarización actual. En el contexto de la crisis de la familia, la escuela y, sobre todo, del mundo del trabajo, ella tampoco puede brindar marcos integradores para los jóvenes.

La influencia de los grupos de pares en la realización de actos ilegales es otro tema centrales de la sociología del crimen anglosajona, lo cual es comprensible dado que la mayoría de tales acciones se cometen en grupo. En general, los estudios han estado tan centrados en las gangs y bandas de filiación étnica, que ha llevado a suponer la existencia de una subcultura delincuente ligado a minorías estigmatizadas. Tales estudios sirvieron para desmentir la presuposición de una subcultura específica de ciertas minorías, ya que verifican comportamientos similares en distintas poblaciones, no perteneciente a ningún grupo minoritario, como en estudios realizados entre población blanca de Londres.- Sin embargo, otros enfoques han mantenido el interés por el grupo de pares, sin por ello presuponer la existencia de una subcultura particular.

Ahora bien, ¿qué se observa en el caso argentino? Pareciera que los grupos de pares cobran importancia como marcos de inserción para los jóvenes pero sin que se conformen lazos tan fuertes, como los existentes en las bandas o gangs descritas en los trabajos americanos. El caso típico es el de grupos formados en los barrios y no en el interior de instituciones como la escuela o clubes, sin un líder definido y en el que sus integrantes no están unidos, como en el caso americano, únicamente por lazos fuertes. En los grupos coexisten dos tipos de relaciones: un grupo de referencia general unidos por lazos débiles, con el que sólo comparten códigos, pero no más que eso. A pesar de su fragilidad interna, actúan como grupo de referencia al ser el principal orientador de la acción. Luego existen dúos o tríos de lazos muy fuertes. Sólo con ellos se comparten códigos de amistad tradicionales: intimidad y ayuda mutua. Juntos aunque no exclusivamente con ellos realizan las acciones ilegales. Con los lazos fuertes se comparten códigos de lealtad: no se registran traiciones, del tipo "buchoneo" cuando son aprehendidos por la policía, lo que sí sucede con los lazos débiles.

La referencia al grupo de pares se articula con una visión temporalmente limitada de las conductas criminales, que se observa a veces no sólo en los jóvenes sino también en sus padres. Se trata de una visión justificadora de las acciones cometidas en tanto "macanas" de la juventud, aún en el caso de delitos graves, como el homicidio. Al naturalizarlas como propias a una edad, ellas cesarán por el mero paso del tiempo "cuando me ponga a trabajar y haga una familia"

Es una forma de desresponsabilización presente y futura, ya que el etapismo permite descartar una posibilidad alternativa: que esas "macanas" de juventud sean los primeros pasos de una carrera criminal en ciernes.

El lugar de los grupos de pares como orientadores de la acción de los jóvenes se ve favorecido por un contexto que muestra signos de creciente segregación intraclase e interclase.

En el interior de su misma clase social, van disminuyendo los intercambios cotidianos tanto en sus familias como en sus barrios y escuelas. En dichas instituciones se van delimitando fronteras internas donde, muchas veces con la intención de mantener un equilibrio, se establece una férrea distancia con estos jóvenes. Simultáneamente, la creciente homogeneización social de barrios, escuelas y demás instituciones van reduciendo sus oportunidades de interacción con otros sectores sociales. Sus barrios se van vaciando de clases medias y, en el caso que haya sectores heterogéneos, las fronteras locales acentúan a veces de forma muy violenta la segregación social. Los que concurren a escuelas, lo hacen en las de peor calidad, que son en general las únicas a las que tienen acceso los alumnos de niveles sociales más bajos. Todo parece indicar que se estarían perdiendo los espacios de interacción, los "puentes" entre los grupos sociales.

Las normas que se generan en el grupo de pares precisan para su efectividad de un grupo endogámico, cerrado hacia el exterior. El contacto con otros grupos, que cuestiona la legitimidad de dichas normas, compite con su eficacia. Por ello, las normas locales precisan de cierta "clausura" social, una reducción de los contactos con los grupos que eventualmente puedan cuestionar, competir y, por ende, restar eficacia a los dispositivos locales orientadores de la acción. Déficit normativo, segregación social y preeminencia de normas locales son procesos que se retroalimentan.

El déficit de los marcos integradores que proponía la familia, escuela y comunidad local. Frente a esto, adquieren más relevancia la influencia de los grupos de pares como orientadores de la acción. Por último, estas normas locales requieren para su eficacia de una segregación inter e intraclase que pareciera estar incrementándose.

Para comenzar a desentrañar tal compleja cuestión partimos de la constatación que las demandas de consumo de estos jóvenes son comparables a las de sus pares de clases sociales superiores

Ellos aspiran a ropa de determinadas marcas, zapatillas, dinero para diversión y hasta conocer el interior del país o países extranjeros.

La creciente homogeneidad de las pautas de consumo de los jóvenes urbanos por la influencia de los medios de comunicación y el aumento de la tasa de escolaridad no es un fenómeno exclusivo de la Argentina. Es una característica típica de la adolescencia, que adquiere una significación particular pues, en el caso que nos ocupa, para obtenerlo deben sin dudas infringir normas legales. Se trata de una generación que, ha diferencia de muchos de sus abuelos y de algunos padres, es esencialmente urbana. Han nacido en Buenos Aires y comparten parámetros de consumo propios de las clases medias. Pero sobre todo, aquello que desean, lo quieren ya. Comprender este inmediatismo es central para explicar los delitos contra la propiedad. En efecto, robar aparece como la única forma de acceder a la satisfacción de sus necesidades raudamente. No se roba con la intención de acumular o ahorrar dinero, sino para realizar un gasto en el momento. A veces son para consumos individuales, ropa, viajes, en otros de alcance grupal, como ir a bailar, comprar cerveza y, hasta en un caso, para festejar un cumpleaños.

No hay en general un plan previo en lo que concierne a la elección de la víctima y la situación, a un intento de minimizar el riesgo, de no dejar rastros, etc. Inmediatismo y falta de planificación de las acciones están relacionadas. En efecto, al interrogar sobre los robos, en particular sobre los primeros, el repentismo es su característica compartida. Testimonios del estilo "estábamos en la calle, vimos aparecer una vieja con un bolso y nos mandamos" muestran la falta de planificación de los hechos. Pero no deben ser caracterizados tampoco como meros hechos reactivos o irracionales. Es necesario investigar qué se oculta detrás del repentismo. Si alguien puede "mandarse" a robar de forma aparentemente espontánea es porque las normas internalizados que debían impedir tales conductas ya habían previamente fallado. El repentismo es un tema central a la hora de planificar políticas públicas puesto que éste pone en cuestión los presupuestos de la "teoría de la disuasión" en los que se basan propuestas más corrientes sobre el tema en la Argentina. Se supone que el aumento de las penas y de la posibilidad de ser aprehendido al cometer un delito tendría un efecto disuasivo sobre eventuales delincuentes. Cuando éste planifique sus acciones, el mayor costo eventual de la misma (las probabilidades de ser aprehendido y dureza de la pena) lo desaconsejará de tomar tales rumbos. Pero la teoría de la disuasión presupone un actor racional que planifica con anticipación y estratégicamente sus acciones, sopesando los costos y beneficios de las distintas opciones que se le presentan.

Al no haber una planificación explícita, las acciones de los jóvenes entrevistados no se revela guiadas por cálculos de costo/beneficio. No sólo porque carecen de la información necesaria para la realización de tales cálculos, sino sobre todo porque tal tipo de racionalidad económica requiere de un grado y forma de socialización que no es la que estos jóvenes expresan.

Sus lógicas de acción, como veremos a continuación, se valen de otros recursos y significados.

Al hablar aquí de "lógicas de acción" hacemos referencia a la racionalidad intrínseca al proceder de los distintos individuos desde el punto de vista de un observador externo. En tanto observadores, es posible reconstruir en los jóvenes

entrevistados tres lógicas de acción que se reiteran en gran parte de los casos: la lógica de la necesidad, del ventajeo y del aguante.

Salvo en la primera, en las dos restantes se utilizan denominaciones tomadas de los mismos actores. Las tres lógicas se refuerzan mutuamente, pues son solidarias entre sí y no se plantean tensiones entre ellas.

En primer lugar, sus acciones están regidas por la lógica de la necesidad.-

Estos jóvenes no tienen un peso. Juntan las moneditas de 5 y 10 centavos para viajar, para comprar cerveza, marihuana o ir a bailar. Cada centavo tiene para ellos valor, por lo que a la vista de un observador de clase media, sorprende la importancia que le otorgan a "botines" sumamente exiguos. En efecto, obtener 20, 10 o hasta 5 pesos en un robo no es visto como un fracaso, sino que "al menos permite hacer algo."

El horizonte es el de la falta total de dinero para sus consumos adolescentes. Aun cuando no provengan de hogares pobres, sus demandas están muy relegadas o directamente excluidas de los criterios familiares de asignación de recursos. El estado de necesidad para el mínimo consumo es una experiencia central. Para escapar de él, cualquier recurso puede ser válido: pedir, trabajar, "apretar" a alguien en la calle, robar; según los códigos que comparten, prácticamente cualquier medio es legítimo si permite obtener dinero. Se trata de un tema central a la hora de pensar políticas, pues un requisito clave es resolver este estado de necesidad constante, proveyendo de recursos a los adolescentes.

Sin embargo, si todos los medios son legítimos, es porque la lógica de la necesidad se refuerza con la lógica del ventajeo.

Su definición podría ser la siguiente: en toda interacción en la que medie un conflicto de intereses con el otro, se debe "ventajear" al competidor, es decir obtener lo deseado apelando a cualquier medio que esté al alcance. No hay necesariamente códigos de procedimientos definidos en el ventajeo, sino que muchas veces las acciones se van decidiendo en el transcurso mismo de la interacción. En el enfrentamiento con el otro se va optando por la forma en que se intentará ventajearlo. Así las cosas, un pedido de dinero en la calle sin éxito, puede transformarse en un "apriete" y, si este también fracasa, terminar en un robo. Pero ventajear implica también reflejos, hacer un movimiento antes que el rival, una anticipación sobre la jugada del otro lo que, como veremos más adelante, ayuda a comprender el uso de la violencia en muchas acciones.

La violencia y el enfrentamiento hallan su sentido y legitimación por la predominancia de la lógica del aguante.-

Tener aguante es ser capaz de mantener la mirada o la intención ante cualquier oponente; no achicarse frente a alguien de mayor porte y dar batalla aunque luego se pierda ante quien sea. Con su clara connotación viril, con sus reminiscencias del orgullo de la fuerza de los sectores populares, con su intrincada relación con el fútbol, "tener aguante" es un valor central a la hora de hacerse valer en el grupo de pares.

Enfrentarse a un adversario que juega mejor en el fútbol, un contrincante más fuerte en una pelea o un grupo de policías fuertemente armados, estas y otras situaciones están legitimadas y valoradas por la lógica del aguante.

La plena conciencia de que sus oportunidades laborales se limitan a empleos precarios e inestables se ha adueñado de estos jóvenes. Ven frente a ellos un horizonte de precariedad duradera Quizás más perjudicial que los bajos ingresos actuales de un eventual empleo, es la dificultad de vislumbrar una carrera laboral signada por algún tipo de ascenso social.

Sin disimular la amargura un joven nos decía "¿Qué te parece que puedo esperar? Como máximo, un laburito de 180 mangos durante 3 meses. Después, nada



durante un tiempo. Otro laburito de 180, 200 mangos por un tiempo. Después nada de nuevo...y así siempre." Imaginan en el mejor de los casos una carrera laboral conformada por una sucesión de puestos de baja calificación y bajos ingresos, todos inestables, interrumpidos por períodos de desempleo. La pérdida de la idea de carrera al interior del mundo laboral, ya los condena de antemano por tener baja calificación a los peores lugares del mundo del trabajo. En tal sentido, no hay posibilidad de soñar con ninguna movilidad ascendente; lo único posible es la mera supervivencia.

Tal horizonte tiene una influencia central para estos jóvenes. El pasaje al mundo del trabajo estable marcaba un punto de corte central: de la escuela al trabajo, de la adolescencia a la adultez. Los tiempos cotidianos, los ciclos vitales, las estrategias de distinción al interior de las familias pobres estaban marcados por la inserción laboral estable.

Cuando el trabajo no es más una frontera clara, diferenciadora, toda una red de sentido derivada del empleo, también entra en crisis. Si las oportunidades de trabajo escasean y el mundo del trabajo no se plantea ya como una zona segura, un pasaje definitivo, otras dimensiones de la vida se desdibujan, como por ejemplo la visión de lo legal y lo ilegal. Pero también, las experiencias laborales que han conocido han sido en general muy negativas.

Fueron ayudantes de jardineros que nos le pagaron, limpiaron coches en una agencia de remises "truchos" que jamás le liquidaron el sueldo, etc., lo que contribuye a disminuir su confianza en el mundo laboral.

Una consecuencia es que en la experiencia cotidiana de estos jóvenes lo legal y lo ilegal no constituye una frontera nítida. Ahora bien, ¿estamos acaso afirmando que hay un desconocimiento total de la ley? ¿Están conformando un sistema clasificatorio que invierte a su favor la atribución de lo legal y lo ilegal vigentes en la sociedad? No parece ser el caso. Más bien, en la experiencia cotidiana de estos jóvenes se delinearía una zona gris entre lo legal y lo ilegal en la que se encuentran disponibles una serie de acciones. La elección de una u otra opción sería el resultado de las oportunidades contextuales, relacionadas a la posibilidad de acudir a una u otra para llegar a ciertos objetivos, tampoco estos últimos muy claramente definidos. El "peaje", el "apriete", la amenaza, el hurto y el trabajo están dentro de su mundo como opciones legítimas, según las normas locales.

Frente tal legitimidad acotada espacial y temporalmente, no hay casi lugar para el interrogante sobre su legalidad. En todo caso, sólo se vuelve relevante cuando se produce la tipificación externa por parte de un actor, en particular la policía. Su accionar impone post-facto la denominación de ilegal. Es el castigo la que determina la ilegalidad de la acción; legalidad que no necesariamente "ilegítima" sus acciones. En efecto, la policía puede regular los castigos pero no necesariamente la adjudicación de legitimidad.

La señalada fragilidad interna de los grupos de pares contribuye al desdibujamiento de límites claros entre las acciones. En el mundo del crimen organizado se observan grupos muy cohesionados, que imponen a sus miembros rígidos sistemas normativos, aunque sean opuestos a las normas generales. No es este el caso: la indefinición de las fronteras se observa en las interacciones: a veces cuando "encaran" a alguien el carácter de la acción se va negociando en el transcurso de la misma. En particular, cuando la víctima es conocida, de la reacción del contrincante dependerá si se tratará de un robo violento, un apriete o un pedido amigable para "comprarle remedio a los chicos"

Así las cosas, un pedido puede terminar en un robo con lesiones o, inversamente, un apriete se transforma en un abrazo amigable y en una tipificación de la acción como broma ("te asustaste eh, pensaste que te iba a currar") y hasta puede concluir en un pedido de perdón.

Se distingue entre el individualismo positivo y el negativo. El primero se refiere al creciente margen de autonomía y libertad que van ganando las personas en lo que Anthony Giddens llama "sociedades post-tradicionales". El segundo es un individualismo coercitivo: el que sufren aquellos obligados a valerse únicamente por sí mismos debido a un déficit de los marcos de protección materiales y simbólicos. En la posguerra, el Estado de Bienestar, al disminuir los riesgos sociales, permitió acrecentar los grados de libertad individual. Décadas más tarde, la crisis de la sociedad salarial hizo recrudecer un individualismo negativo que afecta hoy a los grupos más vulnerables, cuyo horizonte es la atomización, el aislamiento y la desafiliación. "Necesitás guita sí o sí. Buscás trabajo, si trabajo no hay, salís a robar" esta afirmación cándidamente desprovista de cinismo de un joven, resume bien los avatares del individualismo negativo. Estos jóvenes están "condenados a ser individuos", más específicamente a tomar en sus manos la resolución de todas sus necesidades. Sin posibilidad de apoyo familiar ni institucional, sin marcos colectivos, la coerción al individualismo es significativa. Es sobre aquello que es lo único que tienen, su cuerpo, que recae la total responsabilidad de asegurarse la satisfacción de sus necesidades. Porque al hacer recaer exclusivamente en sí mismos la resolución de sus necesidades, obliga a ponerlo en juego en su totalidad. No es la fuerza de trabajo del obrero lo que se mercantiliza, sino un cuerpo que como una totalidad se pone en juego en una acción determinada. La coerción individualista tiene un efecto de aumento de riesgo y de puesta en juego.

No hay nada que esperar de nadie y lo más interesante es que esto no suscita nada, ni siquiera la rabia que F. Dubet encuentra en el discurso crítico hacia los políticos entre jóvenes similares de los suburbios franceses. Para Dubet, la rabia expresa la revuelta frente a una dominación a la que no se detecta ni principios legitimadores ni un rostro identificable. En los jóvenes entrevistados, no aparecen visibles las marcas de la dominación. No hay ninguna categoría colectiva en la que se incluyan que aparezca como dominada.

En el terreno de lo público este individualismo coercitivo se expresa en una fuerte despolitización, entendida aquí como la ausencia imaginaria de toda influencia de lo público en su mundo de vida. Así como los padres no pueden casi ayudar, tampoco esbozan ninguna instancia exterior real o imaginaria a la que dirigir demandas. La carencia de marcos de inserción pareciera afecta la relación imaginaria con el Estado. Para expresar la queja hacia alguien, para acusarlo de no cumplir con sus obligaciones previamente debe adjudicársele competencia y responsabilidad en el tema.

Pareciera que esto se ha desvanecido, como si la desresponsabilización de alguna instancia externa a sí mismos en su suerte se hubiera naturalizado. Se trata, sin duda, de un cambio producido en los últimos años. Quizás parte se deba a que se trata de la primer generación para la que se han borrado las huellas de un pasado mejor. En efecto, en un trabajo de campo sobre nueva pobreza realizado entre 1992/1994 aparecía una referencia a la movilidad intergeneracional ascendente de las generaciones pasadas. Para los nuevos pobres, el recuerdo de un pasado mejor hacía las veces de una promesa quizás incumplida de un futuro de progreso. Para estos jóvenes esta referencia ya no existe, posiblemente porque sus padres conocen una inserción precaria en el mundo del trabajo. En efecto, el promedio de edad de sus padres no supera los 40 años. Ellos han

conocido una inserción profesional signada en su totalidad o casi por la precarización e inestabilidad.

Hay una institución pública que aparece una y otra vez en sus discursos: la policía, la cana, la "yuta hija de p...". Es la amenaza constante, el juego del gato y el ratón por momentos, pero a veces con lazos insospechados, como en los circuitos ilegales de armas. De todos modos, al nivel en el que se encuentran estos jóvenes tampoco hay eventuales negociaciones con la policía. Ellos son el "chiquitaje", los que muchas veces los adultos utilizan para los actos más expuestos, como carne de cañón, pero también por ser menores y por ende, con menor imputabilidad. La policía no es visualizada como parte del Estado, no es que afirmen su autonomía respecto a él, pero el discurso de estos jóvenes no llegan a establecer un lazo con él. La policía es el contrincante principal y frente a quien sienten el temor de "perder" (la vida). Un temor difundido en estos jóvenes es el "bolsazo", es decir la asfixia por una bolsa de polietileno, lo que en el lenguaje de la represión se llamaba el "submarino seco".

En el análisis de Semán y Vila sobre las letras del rock que escuchan estos jóvenes, surge la valoración positiva de la barra del barrio. Al mismo tiempo, en el ocio posindustrial de los sectores populares, hay una fuerte apelación a la rebelión frente a la policía y otras conductas, como puede verse en las letras de canciones de grupos de moda. En su visión, las distintas barras se disputan espacios sociales, pero todas ellas se oponen en conjunto al poder establecido. Aparecen también en sus letras, la deslegitimación del mundo del trabajo, una imagen de la sociedad post-populista en la que serían corrientes el alcohol, la disponibilidad de las armas y el odio a la policía. ¿Cuánto de esto influye en las conductas concretas? No podemos saberlos, pero sin dudas muestra la disponibilidad de estos contenidos en el universo cultural de estos jóvenes.. Su mundo está teñido de gris y sus acciones violentas y en general vandálicas son la muestra de una violencia expresiva frente al gris de esos suburbios. Pero hay un tema más que marca una diferencia clara con la experiencia de la galère que Dubet describe en los jóvenes franceses. Los relatos de estos chicos están también marcados por rupturas, expulsiones, tonos grises en general. Pero lo único realmente excitante de sus relatos es cuando describen los hechos delictivos. Ellos constituyen una ruptura frente a los tonos grises cotidianos. Lo que describen parecen fragmentos de telefilms, de series, escenas descritas con lujo de detalle en las que por primera vez ellos son los protagonistas. Miedo, sudor frío, adrenalina, velocidad, todo se juega en esas escenas en continuado en la que tensiones se generan y resuelven en el mismo momento. Sospechamos que muchas veces mienten o exageran sus relatos, sobre todo en las hazañas físicas que describen. Pero no importa, muestra una sensualidad de las experiencias que no debe descartarse al analizar el sentido de estas acciones.

Es necesario, cuando se entra en confianza, escuchar la forma de esos relatos, comprender que en sus vidas marcadas por el gris, tienen un lugar central. Contar los relatos entre sus pares, el costado lúdico, viril que tienen no puede ser descartado. Y no es ajeno a esto la coerción al individualismo del que hablamos. Porque nuevamente, todo está concentrado en el cuerpo, hasta el placer y el daño que el placer puede infligir.

A pesar de las ideas reinantes, como se señaló, una encuesta del Ministerio de Justicia de la Nación muestra que, prácticamente el 100% de los aprehendidos en delitos no estaban bajo efectos de las drogas ni del alcohol. Las sustancias influyen en esto, pero no son por lo general adictos. No hay heroína que genera adicción física, ni crack que genera violencia.

No puede establecerse un lazo causal entre drogas, alcohol y actos delictivos. Establecer, como se hace en los discursos más corrientes en el país, un lazo causal entre drogas y delitos lleva a políticas públicas sin ningún efecto en el problema.

Sin dudas hay en la cotidianeidad de estos jóvenes marihuana, un poco de cocaína y medicamentos (pastas) mezclados con alcohol. Esto último, según los especialistas consultados, genera el mayor estado de "descontrol". Pero a nuestro entender, la idea de que son adictos que necesitan robar para financiar su vicio no es sostenible, más allá de algunos casos particulares. Preferimos invertir la explicación y relacionarla con la lógica de necesidad

En un estado de múltiples necesidades, los jóvenes se apropian de este significado y lo usan como razón principal de sus acciones. En la justificación social de la delincuencia la necesidad del adicto aparece como un motivo central y por ende con cierta legitimidad. "Robé para comprar porro" y, en realidad, después se ve que con parte del "botín" fueron a bailar o compraron ropa, pagaron algo de la casa. No es la confesión de un adicto, sino de alguien que se apropia de recursos para satisfacer distintas necesidades y que lo debe justificar de algún modo. La necesidad de sustancias es, en realidad, un punto donde habrá consenso entre el joven y el entrevistador todos saben que la droga genera necesidad.

Por último, nada de lo descrito hasta aquí sería posible sin la facilidad de acceso a las armas que estos jóvenes experimentan.-

Compra, alquiler, destajo, comodato, son sólo algunas de las formas de contratación existente en un denso mercado ilegal de armas de todo tipo y calibre al que estos jóvenes acceden fácilmente. No profundizamos en este tema, simplemente porque implicaba un riesgo para los investigadores, al afectar a la policía y a las fuerzas de seguridad. Pero es necesario dejar claro que ninguna de las acciones sería posible y ninguna política será eficaz sin un control del mercado de armas.

Periódicamente nos anoticiamos de que en robos en la vía pública, una víctima que no ofrecía ninguna resistencia fue asesinada por el victimario. Lo que más preocupa a la sociedad en relación a las nuevas formas de violencia urbana es lo que aparece como un uso "innecesario" de la violencia. Intentamos en este punto elucidar el porque de este innecesario uso de violencia. Varios de los elementos anteriormente presentados, sumados a otros aún no discutidos parecen permitir algún tipo de explicación. Una primera constatación es que la muerte de un par es parte del universo de estos jóvenes. Ya sea por el SIDA, a manos de la policía, cuando no por accidentes de tránsito, la muerte de alguien de su generación no es algo desconocido. La muerte se instala, entonces, en el territorio de las opciones imaginables para alguien como ellos.

Pero tomemos como punto de partida la centralidad de la lógica del ventajeo que señalamos anteriormente. Ventajear en toda interacción incluye, por sobre todo, a las situaciones delictivas. En concreto, habrá una predisposición a usar las armas si en un momento parece necesario para ventajear. Y ventajear usando las armas aparece como una opción necesaria cuando los actores son conscientes de el aumento de la población civil armada. Y es aquí donde entra en juego el ventajeo. Ante cualquier movimiento que denote la posibilidad de que el otro "ventajee" (en este caso, que el otro tenga un arma y dispare), uno debe disparar primero. Por ello parten de la convicción de que el umbral de riesgo es muy alto, lo que los lleva a estar predispuesto al uso de la violencia, como afirmaba un joven "antes se te asustaban con sólo mostrarle el bulto del arma en el pantalón. Ahora tenés que andar con el dedo en el gatillo, por la cantidad de perejiles armados que andan por ahí".

La predisposición a disparar como forma de neutralizar al oponente, es indicador de la poca confianza en sí mismos y en sus víctimas. La falta de "profesionalidad" criminal de estos jóvenes los lleva a que no se sientan seguros ellos mismos en el control de las situaciones que encaran. Pero tampoco confían en sus víctimas: temen que estén armados, que ellos quieran ventajearlos, por lo que están muy nerviosos y esto es

un factor que sin duda interviene. A esta sensación de ser ventajeados por la víctima contribuye la escasa disponibilidad de dinero en efectivo.-

En efecto, no entienden como "un tipo con una super-casa, un super-coche, una re-pilcha, tiene sólo dos mangos encima". Esto los hace creer que posiblemente los estén engañando, por lo que la falta de confianza se acentúa y, por ende, la disposición a la violencia puede incrementarse.

En esta falta de confianza en sí mismos y en sus víctimas interviene la precarización del delito.

Estos jóvenes no han tenido una "capacitación" en el delito, sino que al igual que otros mercados de trabajo, el delito se ha precarizado. Según nuestros informantes claves, el mundo del crimen organizado era sumamente jerárquico, con fases de aprendizaje estructuradas. Estos jóvenes no tienen formación, no han seguido un aprendizaje del delito por etapas. Esto se observa sobre todo en la poca capacitación para el uso de armas que denotan. Ellos tienen a su disposición armas pesadas. Se trata de una tecnología sofisticada para la que es preciso una formación de la que carecen. Esto contribuye a la dificultad para dominar la situación. Al no dominar la tecnología, las armas más que un factor de confianza y mayor seguridad, les provocan una inseguridad que, sin duda, favorece la violencia indiscriminada.

Un factor central para minimizar la sensación de riesgo es lo que podríamos llamar suspensión de la conciencia. ¿A que hacemos referencia? Si bien puede haber un repentismo en tanto falta de planificación, hay por el contrario, una preparación subjetiva, en ese sentido no se trata de arrebatos, sino que existe un trabajo sobre sí mismos. Así, cuando preguntamos sobre la manera de sobre llevar el temor que les causa la situación, la sobre inversión subjetiva implica un trabajo sobre sí mismos que caracterizan como el "no pensar". Una forma de detener la conciencia de sí mismo a fin de cometer un hecho que, en algún lado, saben que implica grandes riesgos. Tal suspensión de la conciencia no se realiza de forma aislada, es el grupo el que con su influencia lleva a este trabajo, permite que el individuo lleve adelante acciones que, de otro modo, posiblemente no encararía.

La información estadística existente confirma un aumento del número de delitos en la última década, en particular los correspondientes a infracciones contra la propiedad. Si bien hay más delitos violentos que en el pasado, la magnitud del problema es mucho menor que en otros países de la región.

Con respecto al perfil de los protagonistas de los actos ilegales, los datos más sobresalientes que surge de la información - basada en aquellos que tienen iniciada causa judicial - son los siguientes: No hay asociación entre el uso de drogas ilegales y los actos delictivos, un nivel educativo bajo, en su mayoría son no reincidentes, lo que podría estar mostrando una población que está ingresando en el terreno de las acciones ilegales.

La mayoría de las víctimas provienen de los sectores más bajos de la población. También se pudo detectar que el temor está modificando numerosos comportamientos. El más sobresaliente es el abandono de barrios considerados peligrosos y la restricción de contactos sociales.

En los últimos años hubo un considerable crecimiento del gasto público y privado en temas ligados a la seguridad. Hay un significativo aumento de la posesión de armas entre los particulares. Tanto en la oferta de servicios de seguridad pública (comisarias) como privada (p.ej. empresas de seguridad) se han detectados diferencias entre los barrios de sectores de mayores ingresos con respecto a aquellos habitados por personas de menores recursos.

El delito no aparece como una actividad exclusiva sino que, en muchos casos, se trata de una actividad que puede combinarse con un trabajo, por lo general precario e inestable. La figura emergente no es la del "delincuente" que construye una vida al margen de la ley sino la de jóvenes que alternan el trabajo con acciones ilegales.

La familia, la escuela y la comunidad local parecen estar debilitándose en tanto marcos protectores e integradores de estos jóvenes. En tal contexto cobran relevancia los grupos de pares. Ellos tienen un lugar central como orientadores del comportamiento de los jóvenes mediante la fijación de procedimientos de acción de carácter local.

Las normas de los grupos de pares son particularmente eficaces en un contexto de creciente segregación intra e interclase.

Se observa un paulatino desdibujamiento de los límites entre lo legal y lo ilegal. En la cotidianeidad de estos jóvenes hay una serie de recursos de acción disponibles para acceder a fines determinados: trabajo, hurto, pedido, "apriete" a los que se puede apelar en distintos momentos sin que su carácter de legal o ilegal aparezca muy relevante.

La percepción de lo que llamamos "horizonte de precariedad laboral duradera" es un factor de importancia. En efecto, quizás más significativo que los bajos ingresos de un eventual empleo, pesa la dificultad de vislumbrar una carrera laboral con algún tipo de ascenso social: perciben en el mejor de los casos un futuro signado por la alternancia entre empleos precarios e inestables y la falta de trabajo.

En lugar de cálculos de costo/beneficio, las acciones de estos jóvenes están regidas por la articulación de lógicas de acción definidas en el interior de los grupos de pares. Hemos llamado a éstas: lógicas de la necesidad, del ventajeo y del aguante

Dichas lógicas deben ser tenidas en cuenta a la hora de planificar intervenciones públicas. Ellas cuestionan la eficacia de las políticas de disuasión. En efecto, éstas se basan en el supuesto de un actor racional. El axioma de base es que la información sobre el aumento de las penas y/o sobre la posibilidad de ser aprehendido aumentarían el riesgo de cometer una acción delictiva y, por ende, disminuiría la relación costo - beneficio. Pero si se trata de actores que se manejan con lógicas de acción alternativas, el fundamento de las prácticas disuasivas pierde sentido.

El motivo de los delitos contra la propiedad son de tipo inmediatista.- Roban para satisfacer consumos inmediatos y no en vías de una acumulación económica. Carecen prácticamente de dinero para satisfacer sus consumos.

No hay en el imaginario de los jóvenes entrevistados ninguna instancia exterior, como por ejemplo el Estado, al que consideren responsable de su suerte. Experimentan un "individualismo coercitivo", el convencimiento de que deben indefectiblemente hacerse cargo por sí solos de la satisfacción de todas sus demandas.

Si bien el alcohol, ciertos psicofármacos y algunas drogas ilegales (más bien blandas que duras) forman parte del mundo cotidiano de los jóvenes entrevistados no se trata, en general, de adictos que roban para solventar el consumo.

Un tema central es el fácil acceso a todo tipo de armas que tienen estos jóvenes. La presencia de las armas aumenta la complejidad del problema. Como surge de los datos, las armas están cada vez más difundidas no sólo entre los que delinquen como los que la usan para defenderse. Lo que se observa es que este incremento crece casi a la misma velocidad entre ambas poblaciones: las posibles víctimas buscan armas para protegerse y los delincuentes al conocer esta situación recurren a armas cada vez de mayor poder. La posesión de armas utilizadas para la protección es otra señal del déficit de confiabilidad en las instituciones.

Como vemos las teorías se complementan, de tal modo que todo lo desarrollado apunta a la creación y ejecución de una política pública viable para una realidad compleja de variables y coyunturas.-

¿Cómo controlar el fenómeno social de la violencia, reducir la criminalidad y aumentar la seguridad ciudadana?

La estructura de la criminalidad que denominamos delincuencia tiene dos factores de naturaleza condicionante enmarcados como relación con el entorno cultural y económico.- Constituye el antecedente y demarca el proceso de prevención de la criminalidad.-

Los patrones de conducta de la criminalidad se generan a partir de su factor determinante que es la personalidad misma del delincuente comprendido como persona humana.- Constituye el proceso de control de la criminalidad.-

#### Área de Sanción y Ejecución de la Criminalidad: El delito.-

El hecho de la criminalidad se manifiesta en el delito como la acción resultante que se desprende de sus factores consecuentes como lo son lo político y lo institucional.- Constituye el desincentivo que se establece como proceso de sanción y ejecución de la criminalidad.-

Sanción: Legislación Penal, Procesal y Administrativa.-

División de la Legislación en Minoridad, Convencional y No Convencional.

Creemos determinante actualizar el paradigma legislativo cambiando de modelo sobre la base de los requerimientos sociales modernos.- Entendemos un atavismo intelectual quedar fijados a un esquema legal que pudo ser útil como instrumento en otra época, pero que hoy por hoy denota su crisis.-

La propuesta consiste en dividir la legislación en tres grandes capítulos o temas que si bien relacionados entre sí, son de naturaleza distinta por su objeto conceptual.

Es así que proponemos distinguir entre el Derecho Penal de los Menores de edad, el Derecho Penal Convencional y el Derecho Penal No Convencional.-

#### Legislación en Minoridad:

Es determinante educar a los jóvenes en el respeto de los derechos de los demás miembros de la sociedad.- Todo joven debe saber que delinquir no puede ser impune para nadie, pero es socialmente más conveniente sancionar la delincuencia juvenil en forma distinta de los adultos.- Debe crearse un sistema de justicia juvenil, con penas especiales para los jóvenes sean estas privativas de libertad y no privativas de libertad, fundamentalmente las orientadas al servicio comunitario.- A toda sociedad le conviene rescatar a sus jóvenes infractores en conflicto con la ley penal, lo cual es más fácil que rehabilitar al delincuente adulto.- Además un sistema de responsabilidad penal de los jóvenes evita el contagio delictivo en la cárcel y da mayores posibilidades de rehabilitar al joven.- Asimismo el Estado debe promover y facilitar la intervención y participación de la sociedad civil en la recuperación juvenil.-

#### Derecho Penal, Procesal y Administrativo Convencional:

Se debe reconocer las limitaciones del derecho para abordar la problemática del fenómeno social de la criminalidad y ubicarlo en su justa medida.- Es tema común que juristas, teóricos y legisladores tiendan a creer que la legislación por sí sola es omnipotente: Que el derecho no solo regula sino que gobierna.-

Ni siquiera la legislación más avanzada puede cambiar la sociedad por sí sola.- Esa legislación es impotente, y hasta en ciertos casos deviene contraproducente, a menos que esté acompañada por cambios graduales e integrales en la dimensión cultural, económica y política, que son capaces de ir modificando paulatinamente actitudes e incorporando valores que se expresen en hábitos sociales.-

El derecho es limitado, desde este aspecto, porque la ley sólo puede prohibir o permitir, pero nunca esto es suficiente para provocar cambios en lo social.- Porque cualquier cambio sustancial en el derecho puede actuar como causa o disparador, como efecto o consecuencia, pero nunca puede ser el cambio en sí mismo.-

Proponemos la racionalización de la prisión preventiva, ya que antes de la condena la presunción de inocencia es una garantía constitucional, sin caer en extremos de impunidad o rigor.-

Se debe establecer un nuevo sistema de sanciones alternativas a la privación de libertad, para permitir un auténtico margen de posibilidades de rehabilitación.-

En Canadá, Estados Unidos e Inglaterra se ha logrado establecer, en relación con la evolución de la sanción de la criminalidad en su aplicación legislativa penal, procesal y administrativa, las siguientes características:

- Endurecimiento en la aplicación de las penas
- Mayor duración de las penas carcelarias impuestas.
- Inclinación hacia las penas de reclusión por sobre otras alternativas y su posterior análisis, lo que se traduce luego en el establecimiento de los medios y acciones más efectivos para el alcance de los objetivos planteados, según los problemas de la comunidad respectiva. Este elemento es conocido en la literatura policial con el nombre de “community oriented policyng” que permite, en el mediano plazo, dirigir la actividad hacia las causas subyacentes y generar una respuesta más proactiva que reactiva.
- Finalmente, destaca en la mayor parte de los estudios la conveniencia de hacer participar a la propia comunidad en los procesos de desarrollo de los esquemas y actividades de prevención y control, generando un sentido de corresponsabilidad en la consecución de las metas y aumentando, por ende, las probabilidades de éxito en la gestión.

La mayor parte de las estrategias exitosas en el logro de disminución de los niveles delictivos y, consecuentemente, aumento de la calidad de vida de las personas ha conllevado una fuerte participación de la comunidad en la realización y desarrollo de las actividades, así como un alejamiento de la visión centralista del problema, acercándose a la realidad y al ámbito local al diseñar políticas de prevención y control.

Además, en esta tarea se han abordado las diferentes esferas de interacción en la comunidad: colegios, familias, comercio, instancias gubernamentales locales y centrales, instituciones policiales, sistema de justicia criminal, instituciones vinculadas a materias laborales, sociales, de salud, organizaciones juveniles, entre otras.

#### Derecho Penal, Procesal y Administrativo No Convencional:

Sabido es que el creciente fenómeno de la globalización, de la que la Argentina no escapa, también abarca al campo de la criminalidad, constituyéndose esta en novedosas formas del delito bajo el denominador común de ser catalogados bajo el rotulo de “no convencionales”.- Ni la doctrina penal ni la política criminal tradicionales previeron ni pudieron prever su irrupción, toda vez que aun no existían los parámetros ni las perspectivas metodológicas que permitieran siquiera avizorarlos.

El hecho cierto es que hoy la Argentina toda se ve inmersa en una tendencia al parecer inexorable hacia una agobiante situación de inseguridad jurídica, hija dilecta de



la impunidad ante la corrupción pública, el crimen organizado, el narcotráfico y el terrorismo internacional, y de notables efectos distorsivos para la economía que necesariamente se traducen en última instancia como causas coadyuvantes del desempleo y de los bajos salarios, que sufre la sociedad toda y especialmente castiga a los sectores más desprotegidos.-

Frente a todo lo cual el Estado observa un insoportable rol pasivo por impotencia, convirtiéndose así en desertor de sus obligaciones y cómplice por omisión.-

Es imperioso entonces que nos corresponde dotar ya al Estado de lo que hasta hoy ha carecido; es decir, nos urge investirlo de todos aquellos:

- ◆ nuevos procedimientos
- ◆ instituciones originales
- ◆ instrumentos eficaces

Todo lo cual resulta imprescindible para acometer seriamente la defensa ante tal circunstancia, mediante respuestas idóneas que estén a la altura de semejante desafío. Esto depende esencialmente de una férrea voluntad política y de su instrumentación operativa de modo eficaz y oportuno.-

Intentado encontrar un paliativo integral que resulte una nueva, original y eficaz reacción frente a semejante flagelo, es que desde el ámbito jurídico, esbozamos un “corpus juris” o “código sobre delitos no convencionales” incluyendo, dentro del mismo, la promoción de todos los siguientes 12 (doce) nuevos instrumentos institucionales modernos, de acuerdo a la probada experiencia que brinda el derecho comparado:

1.- Tipifica como Delitos Autónomos: la Corrupción, el Soborno Transnacional, el Crimen Organizado, el Narcotráfico, el Blanqueo de Activos de Origen Ilícito, el Tráfico Ilegal de Armas, y el Terrorismo; ninguno de los cuales está previsto en la legislación penal vigente en términos adecuados.-

2.- Pauta la aplicación de la Escala Penal con un criterio interpretativo de tercios previendo atenuantes, agravantes y la figura común, respectivamente; lo que evitara arbitrariedades en las sentencias.-

3.- Incorpora la Responsabilidad Penal para las Personas Jurídicas; como modo de evitar el común encubrimiento de la acción criminal detrás de un actuar societario aparentemente lícito.-

4.- Instituye las nuevas Figuras Especiales de Investigación Penal, a saber: el Arrepentido, el Agente Encubierto, el Informante, el Agente Provocador, el Testigo de Identidad Reservada, la Denuncia Anónima, la Entrega Vigilada y la Recompensa; las que probaron sobradamente su eficacia en las legislaciones penales más modernas del mundo.-

5.- Establece un amplio Régimen de Protección de testigos, arrepentidos y agentes encubiertos; por razones de ética y de eficacia.-

6.- Crea en el ámbito nacional el nuevo fuero Justicia Federal de Delitos No Convencionales incluyendo una Cámara Federal de Casación de Delitos No Convencionales; para que sea integrada desde su inicio por jueces políticamente independientes, éticamente probos y capacitados profesionalmente.-

7.- Prevé Normas de Procedimiento Preparatorio e Intermedio para la persecución penal; dotándose de un proceso rápido y contundente, adoptando el principio de “oportunidad” en reemplazo del actual e inidóneo principio de “legalidad”.-

8.- Establece finalmente el Juicio por Jurados; consagrándose una democracia participativa en las decisiones judiciales más trascendentes y así cumplir con el mandato constitucional.-

9.- Crea un nuevo Ministerio Público Fiscal para Delitos No Convencionales que será la autoridad exclusiva a cargo de la investigación, instrucción y acusación; adoptando lo mejor de la legislación comparada.-

10.- Crea la Policía Judicial Científica previendo tres divisiones: (a)Contable-Financiera, (b)Criminalística y (c)Criminológica; para una investigación seria, rápida y efectiva.-

11.- Conformar la Unidad de Información Financiera como entidad autárquica del Estado nacional cuyo objetivo será de servir al asesoramiento y asistencia funcional e institucional en la prevención, investigación y persecución de todos los delitos no convencionales; convirtiéndose en el mejor instrumento para combatir el lavado de dinero y el narcotráfico.-

12.- Instituye los Centros de Asistencia a las Víctimas de Delitos; humanizando el proceso y solucionando un gravísimo problema que está actualmente desatendido.-

#### Ejecución 1: Poder Judicial.-

Los distintos países analizados reconocen el importante papel que el Poder Judicial desempeña en la sanción y ejecución del modelo de control de la violencia social reduciendo la criminalidad y aumentando la seguridad ciudadana, así como en la protección de las víctimas y de la comunidad en general, y en la educación en responsabilidad de las personas respecto de los delitos que se cometen.

Han surgido nuevas concepciones de Justicia en la mayor parte de esos países, que modernizan y agilizan muchos sistemas hasta entonces rígidos y caducos. Estas reformas supusieron:

- Incorporación y regulación de nuevas figuras penales;
- Reformulación del sistema de penas, impulsando la introducción de medidas graduadas según la gravedad de los hechos y que cumplieran con la doble finalidad de responsabilizar y educar;
  - Acercamiento de la justicia a la comunidad local, mediante figuras tales como la justicia de paz en Inglaterra y España, o las Maisons de Justice en Francia.
  - Centro de victimología y de protección al testigo: Otro factor en las políticas en materia judicial ha sido el desarrollo de programas que asisten y orientan a las víctimas y testigos de hechos delictivos, entregándoles la seguridad necesaria para comparecer en las audiencias y, así, recolectar los antecedentes que determinarán una solución más ágil de los casos.
  - Centro de orientación judicial: También se han previsto mecanismos que permitan mantener informadas a estas personas acerca de los avances de los respectivos juicios.

#### Ejecución 2: Fuerzas de Seguridad

La organización y funcionamiento policial ha sido otro punto de interés en la mayor parte de las estrategias antidelictivas abordadas en el presente estudio. Se reconocen la vinculación entre los organismos de control y el mantenimiento de niveles de seguridad y orden público.

Con el nombre de policía comunitaria, en algunos países (España e Inglaterra, por ejemplo) y de proximidad en otros (Francia) se ha elaborado un nuevo concepto no sólo en la organización de los estamentos policiales, sino, en especial, respecto de la manera de operar de la institución. Según esta concepción se incorporan nuevos principios rectores de la actividad policial, entre ellos:

- La interacción comunitaria supone un estrecho contacto que el organismo debe mantener con la comunidad, que finalmente será beneficiaria de los resultados

policiales. Esto, a su vez, moverá a la policía a querer más contacto con la comunidad, para lograr identificar sus principales preocupaciones.

Finalizada esa etapa, el éxito de la actuación policial dependerá en gran medida de la adaptación de la gestión y estructura policial a los requerimientos de la población local, de modo que aquélla dirija sus esfuerzos a aquellas materias de mayor interés y preocupación de las personas.

- Es indispensable un proceso de consulta y registro de antecedentes (estadísticas, identificación de áreas conflictivas, etc).-

### Ejecución 3: Servicio Penitenciario.-

La complejidad de la cuestión planteada: “el hombre en la cárcel”, hace poco útil pretender llegar a definiciones exactas que a menudo terminan siendo meros juegos de palabras.- Es que los conceptos no son parte de una estructura lógica completa e impecable sino que emergen de la realidad multidimensional que nos rodea.-

El edificio teórico que nos permita explicar y comprender la temática, debe construirse por sectores en interacción con los datos y por lo tanto en permanente revisión.-

Muchas veces, diría siempre, a los efectos de facilitar la comunicación y el entendimiento buscamos el campo común de experiencias y apelamos paradigma explicativo dominante y generalmente aceptado.- Y así finalmente creamos la sensación de comprender la realidad evitando ir a los presupuestos que nos hacen ver la realidad como la vemos.-

La concepción tradicional es que todo delito debe ser castigado, y que todo castigo debe ser proporcional a la “magnitud” del delito.- Así hay muchos grados de castigo que van desde la multa a la pena de muerte pasando por el encarcelamiento, que es el tema que nos ocupa.-

Esta doctrina tradicional es conceptualmente confusa ya que gira alrededor de conceptos tanta ambigüedad y vaguedad como lo son hablar de la “gravedad” de los delitos y de la “graduación” de la pena.-

También es criticable porque es una doctrina “a priori”, es decir sin valerse de la observación, experimentación y estadísticas para verificar empíricamente el efecto disuasivo del castigo.-

Hay que atreverse a la pregunta de si el castigo institucionalizado es eficaz, o por el contrario es ineficaz.-

Tenemos posturas “a favor” del castigo: La etología, y diversos experimentos sugieren que cuando se administra adecuadamente el castigo es tan eficaz como la recompensa.-

Tenemos posturas “en contra” del castigo: El conductismo de Skinner, los teóricos del intercambio de Homans y los teóricos de la elección racional.-

Le evidencia empírica indica en todo caso es necesario algún control social para contrarrestar la conducta antisocial.-

Pero la doctrina tradicional del castigo es defectuosa ya que pasa por alto el enfoque integral que necesita el delito y el castigo, para poder entender, explicar y actuar:

En síntesis, como en todo lo social, en materia de delito y castigo enfrentamos dos posiciones incompletas: Culpar del delito al delincuente y castigar al individuo.- Culpar del delito a la sociedad y esperar que “todo” mejore para así evitar el delito.-

Se conoce bajo el término “desviados” a quienes no se someten a las normas sociales, morales o legales de la comunidad, aunque el término se usa preferentemente para referirse a aquellos que violan la legalidad en materia delictiva.-

A medida que las sociedades evolucionan y se vuelven más complejas, varían las opiniones y posturas sobre los criterios que definen una conducta desviada y un delito.-

La cárcel no fue originariamente concebida como un castigo: El encarcelamiento servía para encerrar cautelar o provisoriamente a las personas hasta que pagaran sus deudas, hasta que fueran ejecutadas o enviadas al exilio.-

Los tribunales pueden dictar diversas penas no carcelarias como alternativa a la prisión.- Las penas de cárcel pueden quedar en suspenso, lo cual significa que el acusado sólo cumplirá la sentencia si vuelve a delinquir en un plazo determinado.- En varios países europeos las multas son las penas no carcelarias más frecuentes.-

Las penas de servicio a la comunidad fueron introducidas en varios países a partir de comienzos de la década de los setenta.-

En otros casos, la condena puede tratarse de abonar una indemnización a las víctimas del delito, o como alternativa cuando el condenado no es solvente, la víctima suele exigir una compensación al Estado.- El primer país donde se aplicó esta variante fue Nueva Zelanda en 1960.-

El Estado guardián: La separación del poder punitivo de la Iglesia y su desplazamiento a manos del Estado –fruto de los penalistas ilustrados y de la filosofía iluminista- no despojó empero al concepto de pena de toda su carga de sufrimiento.- La idea de retribución, primero moral –idealismo kantiano- y luego jurídica –Feuerbach- impregnó todo el derecho penal y al sistema de control.-

El Estado interventor: Al consolidarse el sistema capitalista y con el surgimiento del estado moderno apareció la necesidad de proteger a la sociedad frente a la amenaza de la criminalidad.- El reemplazo de la culpa como base del reproche punitivo, por la peligrosidad social legitimó la transformación del concepto de pena.- Así se empezó a hablar de sustitutivos penales, medidas de seguridad, corrección, educación, etc.-

El Estado benefactor: Se instala la idea de resocialización.- Entre el fin de corrección –prevención especial- y el de disuasión –prevención general- se ha venido debatiendo toda la teoría de la pena en el curso del siglo XX.-

Sin embargo ninguna innovación de trascendencia se ha verificado en la práctica de “secuestro institucional” como casi única forma de ejecución penal y esto revela que la disciplina impuesta a través de la privación de libertad, como pena “reina” en todos los sistemas penales, ha sido eficaz en las distintas estrategias de control social que han hecho de la cárcel el eje de ellas.- Cuando la cárcel y la fábrica constituyeron el binomio de afirmación del sistema de producción capitalista la pena privativa de libertad asumió definitivamente su máximo rango.-

Existe el abolicionismo penal radical de Hulsman, Mathiesen, Christie, etc que pretende el fin de las penas privativas de la libertad.-

Otra propuesta es el derecho penal mínimo de Baratta, Ferrajoli, etc que propone la descriminalización y despenalización de aquellas conductas que no provocan daño social, se plantea una búsqueda de reapropiación por parte de los particulares de las formas de solución de conflicto.-

No es serio, y tiene desprestigio bien ganado, eso de privar de la libertad para enseñar a vivir en ella Equivale a enseñar gimnasia en un ascensor.

En algún momento readaptar o resocializar coincidía con la ideología de transformar al preso en un operario que sirviera al capitalismo industrial. Hoy ni siquiera eso.

Readaptar o resocializar implicaría la creencia de que los reclusos alguna vez estuvieron adaptados y/o socializados.

Readaptar o resocializar implica reubicar al preso en su medio, que es, precisamente, el que lo forjó delincuente.

Pero donde esta falacia se advierte fácilmente es en el caso de los delincuentes de cuello blanco. A nadie se le ocurriría aplicarle los parámetros del tratamiento con ideas de readaptarlo (para el caso hipotético de que cayera preso). Es que el delincuente económico tiene un grado de sociabilización que incluye muchas veces formación educacional formal que supera a la de la mayoría de nosotros. ¿Cómo y para qué readaptarlo si además no existe conciencia de rechazo social – mas bien admiración- a su persona y a los bienes que ostenta?

Según las Reglas mínimas para el tratamiento de los reclusos de la ONU elaboradas en 1995, en el punto 65 se establece que": El tratamiento de los condenados a una pena o medida privativa de libertad debe tener por objeto, en tanto que la duración de la condena lo permita, inculcarles la voluntad de vivir conforme a la ley, mantenerse con el producto de su trabajo, y crear en ellos la aptitud para hacerlo. Dicho tratamiento estará encaminado a fomentar en ellos el respeto de sí mismos y desarrollar el sentido de responsabilidad. Veamos.

La llamada crisis del tratamiento sobre la base de su onerosidad y los magros resultados obtenidos en cuanto a la reincidencia.

El tratamiento efectuado en lóbregas prisiones perpetua las relaciones sociales de dominación como regulador del conflicto. Legítima a la privación de libertad como pena y al establecimiento que la adjetiva.

Desde el punto de vista de la operatividad del tratamiento este no constituye más que un placebo sin real efecto terapéutico ya que luego de invertir recursos, (en el mejor de los casos ya que ordinariamente las prisiones latinoamericanas sirven casi exclusivamente como depósitos de humanos cuya única utilidad consiste en segregar de la sociedad a los "indeseables") cuando el delincuente regresa a la sociedad liberado: ¿a donde va a ir con su tratamiento el presunto readaptado?: a la misma sociedad que lo hizo delincuente...

Hablar de readaptación social implica que los reclusos han estado adaptados en libertad. ¿Adaptados a qué? Si partimos de la base de la selectividad penal, deberíamos contestar: a la pobreza crítica y a la marginación social, es decir al hambre, a la falta de hábitat y a todo tipo de carencias.

El carácter compulsivo del tratamiento invalida gran parte de sus objetivos ya que la esencia de un tratamiento de ese tipo radica en la voluntariedad.

Y por último, pero no por eso menos importante, la ideología del tratamiento permite vislumbrar su origen arcaico en la criminología antropológica y clínica. Habría que ayudar a pensar al recluso sobre el porqué de su marginación social, la incidencia de los controles sociales del poder sobre su delito y su culpa penal y el sentido de la disciplina para el consenso. El tomar contacto reflexivo y propiciar respuestas sobre ciertas situaciones para el ajuste interno permitiría, entonces, reducir la victimización y convertir a buena cantidad de reclusos en agentes para el cambio social.

Con todas las fallas antes mencionadas sobre la eficacia del tratamiento, se descubre entonces que el preso ha tomado a la disciplina carcelaria, para sus logros, en especial referidos a la libertad condicional, lo que se denomina en la jerga carcelaria "hacer conducta". Lo que no se dice frente a la reincidencia es que lo que ha fallado es el sistema. Y que si esto es así, el reincidente también es una víctima: nada positivo se ha hecho por él ni por la sociedad, se lo ha sometido a una serie de privaciones que en nada han contribuido a su reforma y la tan mentada readaptación han fracasado.

Otros efectos no deseados del sistema de tratamiento carcelario son::

Impide o dificulta la posibilidad de reemplazo de la prisión clásica por penas alternativas o sustitutivas. El planteamiento de medidas alternativas a la prisión tradicional no sólo intenta humanizar la sanción punitiva, sino garantizar nuevos

imperativos éticos con respecto a los seres humanos en si, lo que implica una realidad sin coerciones ni victimizaciones individualizadas y selectivas.

La creación de nuevos delincuentes en especial en el caso de los menores y los reclusos jóvenes, para pretender posteriormente su readaptación. Lo que el Dr. Elías Neuman grafica con la frase "convertirlos en becarios del delito".-



# BIBLIOGRAFIA

Beck, Ulrich: La invención de lo político. Buenos Aires, Ed. Fondo de Cultura Económica, 1998.-

Bunge, Mario: Las ciencias sociales en discusión. Buenos Aires, Ed. Sudamericana, 1999.-

Bunge, Mario: Sistemas sociales y filosofía. Buenos Aires, Ed. Sudamericana, 1995.-

Consejo Empresario Argentino: Justicia y desarrollo económico. Buenos Aires, Ed. CEA, 1999.-

Gladwell, Malcom: El momento clave. Buenos Aires, Ed. Espasa Calpe, 2001.-

Huntington, Samuel P. y Harrison, Lawrence: La cultura es lo que importa. Buenos Aires, Ed. Planeta, 2001.-

Kaufman, Gustavo Ariel et al: La seguridad jurídica y el progreso económico. Buenos Aires, Ed. Tesis, 1993.-

Kessler, Gabriel y Golbert, Laura “ Cohesión Social y Violencia Urbana” en Constantino Vaitsos et al: Cohesión social y gobernabilidad económica de la Argentina. Buenos Aires, Ed. Eudeba/PNUD, 2001.-

Luhman, Niklas: Sistemas sociales. Barcelona, Ed. Anthropos, 1998.-

Myers, David: Psicología social. Buenos Aires, Ed. Panamericana, 1998.-

Osborne, David y Plastrik, Peter: La reducción de la burocracia. Barcelona, Ed. Paidós, 1998.-

Pelacchi, Adrian Juan: Tratado sobre la seguridad pública. Buenos Aires, Ed. Policial, 2000.-

Roemer, Andres: Economía del crimen. Mexico, Ed. Limusa, 2001.-

Wiener, Norbert: Cibernética y sociedad. Buenos Aires, Ed. Sudamericana, 1988.-



# HACIA UNA POLÍTICA DE DESARME

Dr. Franco Caviglia  
Nicolás Olaberria

## LAS ARMAS DE FUEGO Y SU RELACIÓN CON LA DELINCUENCIA

Si bien las armas de fuego siempre han existido en cantidades significativas, la preocupación por el incremento actual, está relacionado con el aumento de la criminalidad y la dificultad de su control.

Estas condiciones se potencian en los países en vía de desarrollo, donde las condiciones de inseguridad son mas preocupantes, producto de que se trata de Estados que viven procesos de inestabilidad institucional, padecen condiciones socioeconómicas que son un caldo de cultivo para la violencia o donde la deficiente estructura policial y judicial garantiza la impunidad de los delincuentes. Argentina, no escapa a ninguna de estas condiciones, motivo por el cual el incremento de las armas de fuego tienen una relación directa con el aumento de la criminalidad y la violencia.

- En los últimos años se produjo un notable crecimiento del mercado negro de las armas de fuego. Esta circunstancia no solo significa un problema en si mismo, sino que además implica una mayor dificultad de control. Se estima que un 40 % del comercio global de armas de fuego es ilegal. Por otra parte, existe una clara relación entre la delincuencia, el crimen organizado, los mercados negros y las exportaciones de armas.
- Otro de los factores que incide en los fenómenos antes señalados, está dado por los numerosos países que exportan sin dificultad y sin control este tipo de armas.
- Con la caída del “Muro de Berlín” se generaron gigantescos stocks de armas ahora no usadas por los ejércitos, consecuencia de rearme practicado durante la Guerra Fría, y que fueron producto de transacciones, tanto en el mercado legal como clandestino.
- La desaparición de algunos países de las estructuras de poder, la desmembración de sus ejércitos o la creación de fuerzas militares paralelas facilita el descontrol de muchas armas legales y crea su propio mercado negro. En Somalia ello supuso poner mas de medio millón de armamentos en mano de los diferentes clanes del país, mientras que en Colombia las FARC constituyen un ejercito irregular paralelo.
- Entre otros factores que gravan el problema debemos mencionar, la desintegración de la URSS, con el consiguiente descontrol sobre parte de su stock armamentista, la falta de controles en las ventas de algunos países del Este europeo, la multiplicación de mafias dedicadas al contrabando de dicho material, el escaso control sobre las exportaciones realizadas sobre esta zona y el interés de algunos sectores para obtener dinero fresco mediante la venta de armas, son factores que agravan el problema. Se calcula además que un 14% de los rusos llevan armas.
- Otro de los principales problemas vinculados las armas pequeñas y ligeras es la facilidad con que se consiguen. Son las armas preferidas por los delincuente, debido a que son fáciles de ocultar, manejar, relativamente de bajo costo, de fácil transporte y de escaso apoyo logístico. Un AK-47 sólo cuesta 200 dólares, y en algunos países africanos puede canjearse por un pollo o adquirirse por solo 20 dólares.
- A su vez, su disponibilidad contribuye a agravar los conflictos, pues aumenta el numero de muertos y la duración de la violencia, alienta la búsqueda de soluciones criminosas de las diferencias, y genera un circulo vicioso de

inseguridad, al traducirse en un aumento de la demanda, generando así una utilización aún mayor de esas armas.

- Por la continua movilidad y transferencia de estas armas, que pasan de unos actores a otros. Muchas armas vendidas legalmente van a pasar después al mercado negro y quedan fuera del control del vendedor original. Las armas ligeras cruzan las fronteras con gran facilidad, a diferencia de las armas mayores (carros de combate, cazas, etc.), que normalmente quedan asentadas en un mismo país durante su vida activa, las armas ligeras con frecuencia siguen un largo circuito. Un fusil vendido inicialmente a un ejército regular asiático puede ser transferido a un tercer país, de ahí pasar a un grupo paramilitar, luego al mercado negro europeo, ser adquirido después por una guerrilla latinoamericana, y así sucesivamente. Las armas cedidas al Vietnam en los años setenta circulan ahora por Oriente Medio y por Centroamérica; el material norteamericano vendido a la contra nicaragüense circula ahora por el mercado negro, las armas utilizadas hace algunos años en el Líbano han servido para los combates llevados a cabo en Bosnia, y el impresionante stock mozambiqueño ha abastecido una gran cantidad de grupos criminales de Zimbabwe y Sudáfrica.
- A su vez, por estar en posesión de numerosos actores, y no solo en manos de los gobiernos, las armas ligeras pueden estar en poder de fuerzas de orden público, ejércitos, grupos privados legales (compañías de seguridad, ciudadanos particulares) o grupos privados ilegales (guerrillas, mafias, grupos criminales, mercenarios, terroristas, ciudadanos particulares, etc.). Muchos de estos grupos paramilitares no tienen una estructura de mando que garantice el control de dichas armas. Con frecuencia estos actores adquieren armas a cambio de drogas, diamantes y otros bienes que procuran controlar. La globalización facilita también el tráfico de armas, al establecerse una estrecha conexión entre delincuentes, el crimen organizado, los narcotraficantes y los actores militares no estatales.
- Esta acumulación produce un circuito vicioso de inseguridad y violencia, ya que el aumento de armas en bandas criminales o de delincuentes provoca mayor inseguridad ciudadana, eso comporta mayor número de vigilantes privados (privatización de la seguridad), (11) mayor gasto en seguridad, menor gasto social y mayor pobreza, y todo ello provoca un nuevo aumento de la criminalidad y de la violencia y la continuidad en el ciclo. El aumento desmesurado de agentes privados de seguridad incrementa también la psicosis de querer acabar con la impunidad violentamente y al margen de la legalidad, relanzando las peticiones de pena de muerte, los episodios de linchamiento y el ahorro de los costes mediante la “limpieza de indeseables”. Las armas de fuego estimulan la criminalidad y facilitan que las calles y las ciudades sean espacios inseguros.
- La proliferación de armas de fuego en manos de civiles incrementa las posibilidades de que en cualquier enfrentamiento se haga uso de ellas. Ello explica, por ejemplo, que un joven estadounidense tenga doce veces más posibilidades de morir por un disparo de arma de fuego que cualquier joven europeo. (13)
- Como señalan los informes de 1997 de los expertos de la ONU, en muchos países o subregiones hay una cultura de armas por la que la posesión de estas al estilo militar es un símbolo de status, una fuente de seguridad personal, un signo cultural. La transformación de una cultura de las armas en una cultura de la violencia ocurre con más frecuencia en los países que no pueden garantizar la

seguridad de sus ciudadanos o controlar las actividades ilícitas en las cuales son utilizadas dichas armas.

- La situación mala situación socioeconómica por la que atraviesa un país influye en que la posesión y el uso de las armas se convierta en el recurso probable para obtener lo imprescindible cuando no hay perspectivas de lograrlo mediante un trabajo seguro y suficientemente remunerado.
- La proliferación de armas fuego no es sin embargo la causa primera del problema, sino la consecuencia de abandonos políticos, pobrezas, desigualdades, marginalidades sociales o desarmes incompletos.

## PROPUESTAS

### LOS PROGRAMAS DE RECOLECCIÓN Y DESTRUCCIÓN DE ARMAS

Una de las características de los programas de desarme de los últimos años por parte de las instituciones y organismos interesados en controlar la proliferación de armas de fuego pequeñas y ligeras, ha sido la puesta en marcha de programas y proyectos para recolectar todo tipo de armas en mano de civiles, a cambio de entregarles algún tipo de bienes. Ha habido experiencias de este tipo en Albania, Angola, Camboya, Guatemala, Honduras, Malí, Panamá, Haití, Nicaragua, El Salvador, Somalia, Mozambique, República Dominicana, Eslovenia y Sudáfrica, con diferentes resultados. En la Argentina la Provincia de Mendoza implementó un plan de estas características con resultados parciales poco favorables. A su vez el Ministro de Justicia y Seguridad de la Nación, Juan Alvarez, estaba diseñando un plan a nivel nacional sobre el cual aún no se conocen detalles.

En general se trata de experiencias vinculadas a proceso de desarme y desmovilización organizados por Naciones Unidas, cuyo Departamento de Operaciones de Mantenimiento de la Paz (DPKO) tiene la responsabilidad de recolectar el armamento en dichas operaciones. A escala mas pequeña, incluso municipal, se han desarrollado proyectos de recompra y destrucción en Estados Unidos, Rusia, Reino Unido, Australia, Brasil, y Colombia, ha habido proyectos de recompra y destrucción.

Por ejemplo, en El Salvador, un año después de establecerse en el país, ONUSAL había recogido unas 40.000 armas y explosivos de guerrillas y de los soldados desmovilizados. En 1995, un grupo de comerciantes creó el Movimiento Patriótico Contra la Delincuencia (MPCD), que inicio el programa “bienes por armas de fuego”. El programa costo 571.000 dólares. Entre 1996 y 1998 se recogieron mas de 8.000 armas ligeras, de las que entre 20 y 30 % eran M-16 con la insignia “propiedad del Gobierno de los Estados Unidos”. Entre los años 1980 y 1993. Estados Unidos envió unos 32.000 M-16 a este país, así como 250.000 granadas de mano M-16 y 1700 pistolas de 9 milímetros. Ahora el trabajo y la dificultad está en recolectar todo este material. El programa ofrece vales para ser usado en los supermercados, farmacias, tiendas de zapatos o para comprar maquinas agrícolas, a cambio de entregar las armas. Más de 8.900 armas ligeras y de 122.000 municiones han sido ya entregados en las 20 tandas de recolección efectuadas hasta ahora, con un coste de 1,3 millones de dólares,

que ha sido financiado en su mayoría por México, Canadá, Luxemburgo, Noruega y la OEA. Idem

## PROPUESTAS PARA MEJORAR EL CONTROL Y REDUCIR LA CIRCULACIÓN DE ARMAS

Luego de describir esta grave problemática, es necesario abocarnos a las propuestas que mejoren el cuadro actual, sin dejar de reconocer las dificultades de una eventual implementación dado la falta de antecedentes, experiencia, voluntad política y la ausencia de un marco teórico que nos proporcione el desarrollo de los conceptos para llevarla a la práctica. Hecha esta aclaración, entendemos que, podrían ponerse en funcionamiento las siguientes medidas para controlar la tenencia, traslado y portación de las armas de fuego. Entre ellas podemos mencionar:

- La transparencia e información en el comercio y la producción de las armas de uso civil o pequeñas es el punto de partida para viabilizar efectivamente cualquier otra medida posterior. Por sí misma, la transparencia, no implica reducción, pero sí abre posibilidades al control de las armas. Estos dos instrumentos son esenciales para allanar el camino a cualquier política de desarme.
- La creación de registros comunales, nacionales, regionales e internacionales que coordinen y unifiquen toda la información referente a la exportación, producción, tenencia y portación de armas de fuego ligeras, lo que permitiría un mayor seguimiento de los mecanismos de identificación y control.
- Los Estados deben cooperar a nivel regional e internacional en el control y tráfico ilícito de las armas ligeras, así como también intercambiar experiencias.
- A su vez es necesario controlar la producción y exportación de municiones como complemento indispensable para que puedan usarse las armas. Además, las rutas de venta de armamento, por lo general, son las mismas que las de las municiones, (25).
- Evitar el efecto cascada y destruir las armas sobrantes como consecuencia de los acuerdos de desarme en Europa es clave para no posibilitar que estas armas migren ilegalmente a países del tercer mundo.
- Es necesario que los ciudadanos tengan acceso a la información y que la misma sea pública para que los mismos tengan conocimiento de todo lo referente a las armas livianas, como su producción, registro, circulación, etc, de manera tal que el circuito que siguen dichas armas sea de conocimiento público.
- De la misma forma, cualquier arma ligera exportada debería cumplir con los criterios señalados en los Códigos de Conducta que se están promoviendo en Europa y a nivel internacional, especialmente en lo relativo a la situación de derechos humanos de los países compradores, su nivel de militarización, su contexto conflictivo y sus efectos desestabilizadores. En este sentido, el informe de los expertos de la ONU es muy claro respecto a cuando puede considerarse

que la acumulación de armas pequeñas y ligeras deviene excesiva. Como por ejemplo cuando un estado, sea vendedor o comprador, no lleva a cabo restricciones a la producción, transferencia y adquisición de este tipo de armas más allá de las necesidades para legitimar una defensa nacional y colectiva o cuando un estado, sea vendedor o receptor, no puede ya ejercer un control efectivo para prevenir la adquisición, transferencia, tránsito o circulación ilegítima de esas armas.( ver cita)

- Extender el Código de Conducta de la Unión Europea a los países de todos los continentes.
- Impulsar desde el gobierno y la sociedad civil el lanzamiento de campañas de concienciación y educación que permitan a la gente comprender las consecuencias negativas que genera la acumulación y uso de armas.
- Limitar el número total de armas que puede comprar cada sola persona, como una forma de control y limitación del circulante.
- Ejercer un fuerte control sobre las casa de venta de armas y las firmas de seguridad privadas.
- Establecer políticas públicas tendientes a “secar el mercado de armas ilegales”, a trabes de amnistías, recompra, canje y políticas específicas de control, tanto a nivel local como estatal.
- Establecer normativas para la concentración y desguace, así como la destrucción de todo tipo de material perteneciente a armas, tanto a nivel nacional, como regional e internacional por medio de convenios entre partes o multilaterales.

Estas propuestas debemos entenderlas e implementarlas conforme a la dinámica y situación de la estructura social y política del Estado de que se trate. El uso de armas livianas no es ajeno a este aspecto contextual.

La presencia de las mismas será más evidente cuando en una sociedad no funcionan los mecanismos básicos para desarrollar una convivencia pacífica, cuando el Estado está ausente y no atiende las necesidades básicas de la gente. Cuando no existe un sistema judicial independiente o estructuras policiales eficaces, que tiene como contrapartida la impunidad de los delincuentes. En este marco la gente se siente insegura y puede caer en la tentación del uso de las armas de fuego para proteger su integridad física y sus bienes.

Conforme a lo expresado la mejor manera de contener este problema pasa por consolidar el sistema institucional, establecer una política de desarrollo integral del ser humano, implementar políticas de respeto de los derechos humano, fortalecer el sistema republicano y los mecanismos de justicia, así como también la satisfacción de las necesidades básicas de la población. Por otra parte es necesario recrear una democracia participativa, insertando la sociedad civil en un esquema de participación ciudadana. Este es el clima que permite generar confianza en las sociedades y las conducen al progresivo abandono de la cultura de la violencia y al uso destructivo e irresponsable de las armas.

Todas las políticas y estrategias dirigidas a la consolidación institucional de la democracia y al fortalecimiento de los derechos humanos y las necesidades básicas de la gente conducen a la gobernabilidad del sistema y a una política de desarme eficaz que contribuirán decisivamente a resolver el gran problema de las armas pequeñas.

## NECESIDAD DE ABORDAR LAS CAUSAS

Sin lugar a dudas es sumamente complejo controlar la proliferación de armas ligeras, sobre todo si tenemos en cuenta que no se persigue su completa eliminación o destrucción, sino solo su control y restricción. Por otra parte no se trata de un sólo producto, sino que comprende un amplio abanico de materiales (revolveres, pistolas, silenciadores, miras telescópicas, municiones, etc.). A su vez, las armas de fuego aparecen como una problemática vinculada a la criminalidad, pero en principio su venta es legal y con las restricciones propias de la mercancía circulan sin inconvenientes en el mercado formal, lo que hace más difícil el control y la lucha contra la reventa en el mercado negro y para fines ilícitos.

A las dificultades “per se” antes mencionada que presenta este fenómeno no podemos dejar de señalar que el uso frecuente e indebido de estas armas no es más que el síntoma y la exteriorización de una problemática estructural. Sería demasiado simplista sostener que el fenómeno se reduce tan solo a la oferta y un fácil acceso de armas de procedencia ilícita. Sin duda estas circunstancias pueden verse facilitadas por un contexto social y político que potencian el problema y eventualmente conducirlo a niveles intolerables para una sociedad organizada. Cualquier política que pretenda ser eficaz en esta materia no puede dejar de lado el diagnóstico de las causas sobre las que deberá actuar que a su vez generan violencia y facilitan el recurso a las armas.

En Brasil, existe una normativa institucional que prohíbe la compra e importación de armas. El presidente Fernando Cardoso ha reconocido que esta medida es solo un primer paso, pues “no cabe dudas de que ese cuadro de la violencia está alimentado por las graves desigualdades sociales, los altos índices de desempleo, las prácticas autoritarias aún recurrentes en diversas áreas de la sociedad y órganos del estado, la morosidad de la justicia y, sobre todo, por la impunidad”

En nuestro criterio una de las propuestas para reducir el potencial de esta problemática a corto, mediano y largo plazo se basa en una tarea fundamentalmente educativa. La cultura de la violencia que ha primado y el uso de armas de fuego, es el resultado y la confluencia de diversos factores, sobre los que habrá que establecer mecanismos de solución interdisciplinarios, donde la educación debe tener un rol esencial.

Entendemos que la educación, escolar, así como también la desarrollada en el ámbito familiar, comunitario o político, es una herramienta indispensable en cualquier política de desarme. Implementar una política de desarme, es claramente necesario, pero resultaría inútil si al mismo tiempo no se ponen en marcha

programas pedagógicos y sociales que impulsen un cambio en profundidad de los comportamientos asociales que conforman la cultura de la violencia.

A su vez una política de desarme, debe ir acompañada por cambios sociales y culturales que sean funcionales a los objetivos perseguidos. A su vez es imprescindible la participación de la sociedad civil, no debemos olvidar, que es en el ámbito de la sociedad civil donde es posible lograr la deslegitimación del uso de las armas ligeras, aspecto que es fundamental para reducir su uso y proliferación.



# PROGRAMA MUNICIPAL DE RECOLECCIÓN DE ARMAS DE FUEGO PEQUEÑAS Y LIGERAS

## 1. PROGRAMA DE RECOLECCIÓN DE ARMAS DE FUEGO

Si bien son un problema estructural, normalmente se han aprovechado elementos coyunturales con un fuerte impacto mediático como detonadores para la implementación de estos programas, así como por ejemplo, realizar una denuncia sobre las consecuencias negativas de la proliferación descontrolada de dichas armas. Sucesos como el disparo accidental de un niño, el asesinato de un líder local, el suicidio de un adolescente; siempre con el propósito de mentalizar a la comunidad del peligro y de las posibles consecuencias de este tipo de armamento, para fomentar después la aplicación de los Programas de Recolección.

La gran mayoría de los programas operan bajo el principio del anonimato, combinándolo con la amnistía a la persecución por la posesión de armas. Normalmente estos programas se combinan con otras tácticas, como el anuncio de mayores sanciones o de una mayor persecución policial después de dichos programas. Otros también se vinculan con proyectos a largo plazo, como programas educativos y de rehabilitación / reinserción de excombatientes en áreas de posguerra.

Los Programas de Recolección de armamento dependen de múltiples factores. Además de la necesidad de una muy buena planificación e implementación, también afectan las condiciones sociales, económicas y políticas, en el momento de ser ejecutados. Otro factor a tener en cuenta es que no tienen por qué ser excluyentes de otras medidas. Todo lo contrario, además de fomentar el debate y la concienciación social, pueden servir, gracias a su fuerte impacto mediático, como incentivo a las autoridades en favor de la necesidad de una seguridad y una estabilidad sin armas.

## 2. TIPOS DE PROGRAMAS DE RECOLECCIÓN

Proponemos tres esquemas de Programas de Recolección: las amnistías, las recompras y los programas de intercambio.

- **AMNISTÍAS:** es el esquema más complejo y no consiste en un programa de retirada de armamento en sí. Las amnistías se fundamentan en:
  - a) que los propietarios sin licencia o con licencia de armas caducada la puedan poner al día y de esa forma legitimar su tenencia.
  - b) recolectar armas que se conviertan en ilegales bajo una nueva legislación.

Las amnistías suelen ser un componente de los otros tipos de programas, pues por lo general, las recolecciones de armas se producen bajo períodos de amnistía, aunque normalmente los programas de recolección se acompañan de algún tipo de incentivo.

Para ser eficaces, las amnistías necesitan, de sistemas políticos y jurídicos fuertes.

Si bien su competencia corresponde a la jurisdicción nacional, es jurídicamente posible y políticamente correcto desde la perspectiva de un modelo de prevención de la seguridad, que el municipio firme con la Nación, un convenio para la implementación del esquema propuesto.

- **RECOMPRA:** a pesar que de una manera genérica se llaman Programas de Recompra, el concepto "recompra" solo hace referencia a las situaciones en las que se entrega dinero a cambio de las armas por la agencia o el organismo recolector.

El precio suele fijarse en función del valor otorgado por el mercado negro (caso de Haití) o bien según el precio de catálogo (caso de Australia). Esta metodología, nunca usada en nuestro país, debería ser utilizada con mucho cuidado, sentido de la oportunidad y control de las autoridades, pues de lo contrario puede dar lugar a situaciones en las que se genere un mercado secundario en torno a estas iniciativas. Además, plantea la cuestión de la viabilidad, ya que se trata de programas muy caros.

Si bien es el menos recomendado de los tres, no podemos descartar “a priori” su utilización, como un instrumento más a tener en cuenta.

- **PROGRAMAS DE INTERCAMBIO:** quizás la mejor de las opciones, y la más utilizada últimamente porque no acarrea los efectos negativos de ofrecer dinero. Consisten en dar, a cambio de las armas, bienes materiales como: maquinaria agrícola, ordenadores, vales de compra para supermercados, etc.. De esta manera no se generan mercados secundarios, y la forma de sufragar los gastos es más viable, puesto que muchos comerciantes y empresarios están dispuestos a invertir en estos programas para reducir el nivel de delincuencia y de criminalidad en su zona.

Los incentivos siempre han de estar supeditados a las necesidades de la comunidad. Si bien se aplicó en nuestro país con resultados poco alentadores, también debemos reconocer que su implementación fue parcial y con poco respaldo institucional.

### 3. ELEMENTO DE LOS PROGRAMAS DE RECOLECCIÓN DE ARMAMENTOS

Si bien debemos reconocer que los programas de Recolección de armamento tienen, una limitada capacidad para disminuir la cantidad de armas en circulación, y por lo tanto para poder prevenir el crimen y la delincuencia, tienen elementos positivos altamente significativos en el conjunto de las políticas preventivas, pues su

implementación genera, con el transcurso del tiempo una mejor acogida y se están usando con una mayor frecuencia, puesto que sus principales efectos hay que esperarlos en períodos de tiempo más prolongados.

Los efectos y las conclusiones más importantes de los Programas de Recolección se tienen que observar a largo plazo ya que lo más interesante de este tipo de programas son elementos como la concienciación y el proceso educativo al que se somete la comunidad beneficiada por este tipo de programas; cuestiones que no son fácilmente evaluables en un corto período de tiempo.

Los motivos de la buena acogida de estos programas son, entre otras: que los programas voluntarios de recogida de armas están conducidos por grupos locales que pueden fomentar la construcción de la cohesión colectiva, y que sirven de apoyo para crear nuevas relaciones entre la población, así como también refuerzan el rol de las autoridades locales.

En segundo lugar, estos programas ponen su foco de atención en la relación que tienen las armas con los brotes de violencia, de la misma manera que inciden en la posibilidad de cambiar actitudes de comportamiento.

Por lo demás, como señalamos indica el camino sobre la resolución pacífica de conflictos y la prevención de la violencia, además del aspecto didáctico sobre los peligros y los riesgos de las armas de fuego. Otro de los aspectos positivos de estos programas es que promocionan las medidas de control sobre las armas, e inciden a favor de la disminución de su cantidad, aunque necesitan de una buena acción de presión tanto institucional como social hacia los actores, vinculados con esta temática.

#### 4. FACTORES A TENER EN CUENTA EN LA PLANIFICACIÓN Y EN LA IMPLEMENTACIÓN

- **REQUISITOS PREVIOS:** Es indispensable contar con un correcto asesoramiento sobre el contexto en el que se va a desarrollar el programa. Es necesario poseer información, sobre el ámbito en el cual se implementará la política de desarme para que la misma sea eficaz. Debemos conocer las causas sociales, económicas y culturales que generan una cultura de la violencia, tipos de armas en circulación, tipos de armas asociadas a la violencia, métodos de distribución, experiencia de programas anteriores.

Tanto en la planificación como para la implementación del programa, es necesario la participación de las comunidades locales y a la población civil.

- **LOCALIZACIÓN:** Con este termino queremos hacer referencia al lugar donde se efectuará la recolección de las armas, para lo cual se requiere de dos elementos fundamentales, información pública y transparencia. Atento a que estamos proponiendo este programa en el ámbito municipal se requerirá la firma de un convenio con la provincia a la cual pertenezca el municipio. No obstante queríamos dejar aclarado que tiene que tratarse de un lugar neutral e insospechado de que pueda ser factible la manipulación de la mercancía

ilícitamente a espaldas de la comunidad. Para que esto no ocurra o reduzca el margen de probabilidades volvemos a insistir que en esta etapa es fundamental la información genuina que se trasmite a la gente y la transparencia con la que se desarrollan los procedimientos.

- **PARTICIPACION CIUDADANA:** los grupos vecinales tienen la posibilidad, de dar publicidad los lugares donde se acopian armas y los ámbitos donde se vinculan las armas con la violencia, y de esa forma reducir la cantidad de armas destinadas al crimen.

Este programa se basa en el principio de que son los vecinos quienes poseen mayor información sobre el terreno en el que se debe actuar. Por este motivo es necesario que participen en la planificación del programa para poder identificar complicaciones, establecer las medidas de seguridad y organizar a los voluntarios e informar a las fuerzas de seguridad.

A su vez, es necesario la elaboración de inventarios y auditorías que den transparencia y certifiquen el destino de las armas recolectadas.

- **OBJETIVOS:** los programas no se agotan con la recolección de las armas, sino que deben ser diseñados para sostenerse en el tiempo de forma tal que el problema quede erradicado o sensiblemente acotado.
- **INCENTIVOS:** los mismos pueden ser individuales o colectivos según el contexto. Esto no excluye que determinados programas comprenden la articulación de ambos.

En esta etapa es necesario poner en conocimiento, antes y durante el período de ejecución del programa, el papel de los incentivos positivos y de la amnistía de los programas. A su vez es necesario señalar claramente las desventajas de quienes no se acojan al programa, en razón de que no solo no gozaran de los beneficios sino que a su vez, serán pasibles de sanciones administrativas y penales más gravosas. En ocasiones, hay que realizar incentivos colectivos e individuales de un elevado importe a causa de la sobre-valorización de determinados productos en el mercado negro.

No podemos dejar de señalar, que conforme a la experiencia internacional en la materia, la entrega de dinero como incentivo genera un mercado secundario, razón por la cual es desaconsejable en este tipo de programas.

- **DURACIÓN:** la duración depende de muchos factores, que tendrán en cuenta el programa a implementar, y que se vincula con la zona en la cual se opera, el número de armas que se pretende rescatar, el grado de violencia, la colaboración de los vecinos, elementos que deben ser tenidos en cuenta al momento de diseñar el plan y de terminar los objetivos que se pretenden conseguir. Conforme a la experiencia de otros países estos programas se implementan entre un par de semanas, a varios meses.

# BIBLIOGRAFIA

Asociacion para el control de las armas de fuego	<a href="http://www.handguncontrol.org">www.handguncontrol.org</a>
Bonn International Conversion Center (BICC)	<a href="http://bicc.uni-bonn.de">bicc.uni-bonn.de</a>
Catedra UNESCO sobre paz y derechos humanos	<a href="http://www.pangea.org/unescopau">www.pangea.org/unescopau</a>
Conferencia de desarme	<a href="http://www.disarconf.org">www.disarconf.org</a>
Departamento de desarme de Naciones Unidas	<a href="http://www.un.org/depts/dda/cab">www.un.org/depts/dda/cab</a>
Iansa	<a href="http://www.iansa.org">www.iansa.org</a>
Saferworld	<a href="http://www.gn.apc.org/sworld">www.gn.apc.org/sworld</a>
Stockholm International Peace Research Institute	<a href="http://www.sipri.se">www.sipri.se</a>

# Juicio por jurado: Una iniciativa para luchar contra la corrupción

Dr. Daniel Roggero

## PROYECTO DE LEY

La Cámara de Diputados y Senado...

### JUICIO POR JURADOS Y MINISTERIO PUBLICO FISCAL PARA JUZGAR LA CORRUPCION

Artículo 1.- “Establécese el Juicio por Jurados para juzgar los delitos de corrupción:

"Será reprimido con prisión de tres a diez años e inhabilitación absoluta perpetua el funcionario público, que con motivo o en ocasión del ejercicio de la función pública, sea por comisión o por omisión, abusare del poder público, obteniendo algún beneficio ilegítimo para sí o para otro, o para una persona jurídica, haya o no el Estado sufrido perjuicio patrimonial”.

"Se entenderá que se comete abuso de poder público cuando se configurare cualquiera de las siguientes conductas:

- a) recibir o solicitar bienes o beneficios de cualquier índole a cambio de una acción u omisión en el ejercicio de sus funciones;
- b) realizar cualquier acto u omisión en el ejercicio de sus funciones con el fin de obtener ilícitamente beneficios para sí o para un tercero;
- c) aprovecharse indebidamente, en beneficio propio o de un tercero, de cualquier tipo de bienes del Estado a los cuales ha tenido acceso en razón o con ocasión de la función pública que desempeña;
- d) aprovecharse indebidamente, en beneficio propio o de un tercero, de cualquier tipo de información de la cual ha tenido conocimiento en razón o con ocasión de la función pública que desempeña;
- e) desviar bienes pertenecientes al Estado, a un organismo descentralizado, autónomo, autárquico o a un particular que hubiere recibido por razón de su cargo, en administración, depósito o por otra causa, para beneficio propio o de terceros;
- f) utilizar u ocultar bienes provenientes de los actos definidos previamente;
- g) Incrementar su patrimonio con significativo exceso en relación a sus ingresos legítimos comprobados durante el ejercicio de sus funciones sin que pueda justificar razonablemente tal incremento.

En todos los casos que se presuma un enriquecimiento patrimonial se invertirá la carga de la prueba."

Artículo 2.- “Una vez finalizadas las tramitaciones previstas en el procedimiento preparatorio, serán recibidas las actuaciones y se iniciará la tramitación del Juicio por Jurados.”

Artículo 3.- “Para ser jurado se requiere:

- a) haber cumplido 21 años de edad y no tener más de 70;
- b) haber completado la educación básica obligatoria;
- c) tener pleno ejercicio de los derechos políticos;
- d) tener domicilio y ocupación conocidos;
- e) tener residencia permanente no inferior a 5 años en el territorio de jurisdicción del Juzgado competente;
- f) gozar de plena salud mental y de condiciones físicas adecuadas para desempeñar el cargo.”

Artículo 4.- “No podrán desempeñar el cargo de jurado durante el tiempo que ejerzan sus funciones:

- a) el Presidente y Vice de la Nación, Gobernadores y Vice de las Provincias y el Jefe y Vicejefe de Gobierno de la Ciudad Autónoma de Buenos Aires;
- b) el Jefe de Gabinete de Ministros, ministros, secretarios y subsecretarios de los poderes ejecutivos de la Nación y de las Provincias;
- c) los miembros de los poderes legislativos de la Nación y de las Provincias;
- d) los Magistrados y funcionarios del Poder Judicial de la Nación y del Ministerio Público de la Nación o de las Provincias;
- e) quienes ocupen cargos directivos en un partido político reconocido;
- f) los abogados, escribanos y procuradores matriculados;
- g) los integrantes de la Fuerzas Armadas y de Seguridad;
- los ministros de un culto reconocido;
- h) el Auditor General de la Nación, el Procurador Penitenciario Nacional y el Defensor del Pueblo;

Artículo 5.- “Se encuentran inhabilitados para desempeñarse como miembros del Jurado:

- a) quienes no tengan aptitud física y psíquica suficiente;
- b) los fallidos no rehabilitados;
- c) los imputados en causa penal contra quienes se hubiera requerido la iniciación del juicio;
- d) los condenados a una pena privativa de libertad hasta tres años después de agotada la pena, y los condenados a pena de inhabilitación absoluta o especial para ejercer cargos públicos, mientras dure la pena.”

Artículo 6.- “La función del jurado es una carga pública, y ningún ciudadano puede negarse a desempeñarla salvo que tenga algún impedimento o motivo legítimo de excusación, los cuales serán valorados por el Juez con criterio restrictivo. Será atendida como causal legítima de excusación el haber ejercido como jurado en dos oportunidades durante el mismo año aniversario.”

Artículo 7.- “El tribunal de jurados se integrará con 12 miembros titulares y 12 suplentes.”



Artículo 8.- “La Cámara Nacional Electoral elaborará el padrón de ciudadanos que cumplan los requisitos previstos exigidos para ser jurado, discriminados en listas separadas para cada Provincia o para la Ciudad Autónoma de Buenos Aires según donde residan. La Cámara Nacional Electoral comunicará este padrón a los Juzgados respectivos el primer día hábil del mes de Diciembre de cada año.”

Artículo 9.- “Recibidas las actuaciones por el Juzgado, el Secretario elaborará por sorteo una lista de jurados eventuales, compuesta por 36 miembros para integrar el Jurado y la hará conocer a las partes.”

Artículo 10.- “El Ministerio Público competente, el acusador particular y la defensa, podrán en el plazo de 5 días a contar desde la notificación, recusar sin causa al número de jurados resultantes de dividir la mitad de la lista por el número de aquellos sujetos procesales intervinientes.”

Artículo 11.- “En caso de existir más de dos acusadores particulares, deberá unificarse personería, a los efectos de la recusación, en no más de 2 sujetos. En caso de existir pluralidad de imputados, deberá unificarse en no más de cinco.

Artículo 12.- Cualquiera de los sujetos procesales mencionados podrá solicitar que, a fin de analizar la recusación sin causa de los jurados, se convoque a una audiencia donde se interrogará a los jurados eventuales sobre sus circunstancias personales, el conocimiento que tenga del hecho, de los imputados y de las víctimas. Los integrantes de la lista prestarán juramento de decir verdad y tendrán las mismas obligaciones de comparecencia y de manifestarse con veracidad los testigos.”

Artículo 13.- “Estos trámites se realizarán ante el Secretario del Juzgado y constarán en actas. Depurada la lista, serán sorteados los jurados que integrarán el tribunal; los demás podrán ser incorporados como suplentes. Si el jurado convocado fuera apartado se designará sucesivamente a los restantes de la lista, según el orden del sorteo. La lista definitiva de jurados será notificada antes de la citación a juicio.”

Art 14.- “Con posterioridad a la selección a que se refiere el artículo anterior, cualquier persona seleccionada como jurado podrá ser recusada por las partes por prejuzgamiento público y manifiesto, o tener interés en el resultado del juicio, afecto u odio hacia alguna de ellas u otro impedimento que pudiera afectar su imparcialidad, dentro de los tres días de haber tomado conocimiento de la circunstancia que justifique el apartamiento del jurado.

Si se tomara conocimiento de la causal de recusación con posterioridad al inicio del debate y hasta la emisión del veredicto deberá plantearse inmediatamente.

La recusación tramitará por incidente, contraslado a las otras partes por un término común no superior a tres días. Deberá ofrecerse la prueba pertinente juntamente con la interposición de la recusación. Agotada la producción de la prueba el Juez resolverá dentro del plazo máximo de 48 horas y la decisión será irrecurrible.

Si la recusación se planteara durante el debate, se suspenderá su curso hasta que se decida la cuestión, que deberá ser tramitada y resuelta dentro de los términos previstos en el párrafo precedente.

Si se hiciera lugar a la recusación, el jurado será reemplazado por el suplente que siga en orden de turno, y si hubiere ocultado maliciosamente en el interrogatorio preliminar la causal de recusación que motivó el apartamiento, se remitirán testimonios al Juez competente para que se investigue su conducta.”

Art 15.- “El Secretario del Juzgado citará a los jurados designados para integrar el tribunal, verificará su domicilio, el cumplimiento de los requisitos exigidos y la existencia de incompatibilidades e inhabilidades.

Posteriormente, el Secretario les preguntará cuáles son los inconvenientes prácticos que, eventualmente pudieran tener para cumplir su función y les prestará toda su colaboración para solucionarlos.”

Artículo 16.- “Cuando el jurado asuma el compromiso de juzgar, será instruído por el Juzgado acerca de las penalidades previstas para los delitos vinculados con la función asignada, su importancia, del honor que significa ser llamado a administrar justicia y de los deberes y responsabilidades del cargo.”

Art 17.- “Las personas que se desempeñen como jurados serán resarcidas por el Estado Nacional, por el término que durare su función, con una suma equivalente a 1 día de sueldo básico del Juez Federal, por día de desempeño como integrante del jurado, tanto en el juicio como en la audiencia de selección.

Los empleadores deberán conservar a sus dependientes en su cargos mientras estén en actividad como integrantes del jurado y mantener sus privilegios laborales correspondientes como si hubieran prestado servicios durante ese lapso.

Los gastos de movilidad, alojamiento y viáticos será resarcidos inmediatamente.”

Art 18.- “El Juzgado citará a las partes a una audiencia para que propongan las pruebas que pretendan producir durante el debate e interpongan los planteos de nulidad sobre lo actuado en la instrucción, las cuestiones de competencia y las excepciones que estimen procedentes. El Juzgado resolverá sobre la procedencia de las pruebas en forma inmediata, y respecto de las otras cuestiones que se hubieran planteado dentro del tercer día, sin recurso alguno. Las partes podrán protestar para recurrir oportunamente en casación, y respecto de las otras cuestiones dentro del tercer día.

El Secretario labrará un acta donde constará: Las partes que concurrieron, las pruebas ofrecidas, la resolución del Juzgado, los planteos de nulidad, de competencia, las excepciones y las protestas para recurrir en casación que se hubiesen producido.”

Artículo 19.- “Los 12 jurados titulares y los 12 suplentes convocados se incorporarán en la oportunidad prevista para el debate, prestando ante el Juzgado el siguiente compromiso solemne: "Asumo el compromiso de juzgar en este caso en nombre de pueblo, con justicia e imparcialidad, según la Constitución Nacional y la ley.

Si las circunstancias del caso lo requirieran, de oficio o a pedido de parte, el Juzgado podrá disponer que los integrantes del jurado y los suplentes no mantengan contacto con terceros o medios de comunicación social durante todo el curso del juicio, disponiendo el alojamiento en lugares adecuados con los viáticos pertinentes.

Si por la naturaleza del caso, cantidad de hechos investigados o por cualquier otra circunstancia el Juzgado estimare que el debate puede prolongarse por más de 2 días, podrá convocar a un número mayor de jurados suplentes que lo presencien íntegramente para el caso de que fuere necesario reemplazar a alguno de los titulares.

A partir de su incorporación al debate, ningún jurado titular o suplente podrán ser molestados en el desempeño de su función ni privado de su libertad, salvo el caso de flagrante delito o cuando existiera orden emanada de Juez competente en razón de haberse dictado en su contra auto de prisión preventiva. Ante estos últimos supuestos, se procederá conforme lo previsto para el caso de recusación con causa.”

Artículo 20.- “El debate será dirigido por el Juez interviniente, quien ejercerá todas las facultades de dirección, policía y disciplina de la audiencia previstas en la reglas comunes, pero no podrá interrogar a los testigos, peritos o intérpretes, que serán preguntados en primer término por quien los propuso y de haber sido ofrecidos por más de una de las partes, comenzarán interrogando la acusación. Tampoco podrá disponer de oficio la incorporación de pruebas no propuestas por las partes.

Una vez abierto el debate y leída la imputación, las partes comenzando por el Fiscal y los otros acusadores, podrán presentar el caso brevemente al jurado, explicando lo que pretenden probar.

Toda la prueba deberá ser reproducida durante la audiencia, salvo que existiese una imposibilidad de hecho en cuyo caso se podrá autorizar la incorporación de los actos definitivos e irreproducibles con previa citación a las partes pertinentes y respeto a los demás recaudos formales exigidos por la ley.

También se podrá disponer la incorporación de la denuncia cuando fuere materialmente imposible encontrar quien la formuló para su declaración en el debate; de documentos probatorios aportados por las partes, y de las actas judiciales de la causa o de otro proceso agregado a las actuaciones.

Si fuera necesaria la realización de actos fuera de la Sala de audiencias, se arbitrarán los medios para la concurrencia de los jurados o, si por la naturaleza del acto esto no fuere

posible, para la grabación audiovisual de la totalidad de lo ocurrido durante la producción, con el fin de su posterior exhibición a los jurados en la Sala de audiencias al constituirse el debate público.

La violación de las reglas previstas en este artículo, acarreará la nulidad del debate.

Terminada la recepción de la pruebas, las partes presentarán oralmente, sus conclusiones frente a los jurados, proponiendo su veredicto, sólo el Fiscal, la parte querellante y la defensa podrán replicar, y sólo para refutar argumentos adversos a su postura que antes no hubieran sido discutidos. El cierre en el uso de la palabra le corresponderá siempre a la defensa.”

Art 21.- “Una vez clausurado el debate se informará al Jurado sobre su deber de pronunciar un veredicto en sesión secreta y continua, las cuestiones técnicas relevantes y las normas que rigen la deliberación.

Previamente y sin la concurrencia de los jurados, se celebrará una audiencia con los letrados de las partes, a quienes informará sobre el tenor de las instrucciones y escuchará propuestas al respecto. Tras ello decidirá en forma definitiva cuáles serán las instrucciones a impartir a los jurados, sin perjuicio de que las partes dejen constancia en el acta, que el Secretario labrará al efecto, de las disidencias u oposiciones para el caso de interposición de recursos contra el fallo.

Si durante la deliberación los integrantes del jurado tuviesen dudas sobre el alcance de las instrucciones, en cualquiera de sus aspectos, lo harán saber al Juez por escrito y se repetirá el procedimiento previsto en el párrafo precedente para su aclaración.”

Art 22.- “El Jurado pasará a deliberar en sesión secreta y continua, en la que únicamente deberán estar la totalidad de sus miembros, bajo pena de nulidad.

El Jurado elegirá su presidente y, bajo su dirección analizará los hechos. El veredicto deberá versar, respecto de cada hecho y cada acusado, sobre las cuestiones siguientes:

- a) ¿Está probado o no el hecho en que se sustenta la acusación?
- b) ¿Es culpable o inocente el acusado?

El veredicto de culpabilidad requerirá 9 votos y el de no culpabilidad, sea por no estar probado el hecho o por considerarse inocente al imputado, simple mayoría de los miembros del jurado. En caso de no alcanzarse ninguna de las mayorías mencionadas, se debatirá nuevamente la cuestión hasta 3 veces y de mantenerse la situación, se absolverá al acusado. La sesión terminará cuando se arribe a un veredicto.”

Art 23.- “Los miembros del Jurado tendrán obligación de denunciar ante el Juez por escrito, a través del presidente, sobre las presiones, influencias o inducciones que hubiese recibido para emitir su voto en un sentido determinado.”

Art 24.- “Los miembros del jurado están obligados a mantener en absoluta reserva su opinión y la forma en que han votado. En caso de haberse optado por votación secreta, las boletas utilizadas serán incineradas de inmediato una vez obtenido el veredicto, cuidándose que no tomen conocimiento de ellas personas ajenas al Jurado.”

Art 25.- “Logrado el veredicto se lo comunicará al Juez, quien convocará de inmediato al Jurado a la Sala de audiencia y lo leerá su presidente. Con su resultado se declarará, en nombre del pueblo de la Nación, culpable o inocente al imputado. Con el pronunciamiento del veredicto finalizará la intervención de los jurados.”

Art 26.- “Si el veredicto fuere de culpabilidad, el Juez procederá a individualizar la pena o medida de seguridad y corrección aplicables y, si se hubiere reclamado oportunamente, la reparación civil correspondiente. Si el veredicto fuere de inocencia, será vinculante para el tribunal y, en su caso, el debate continuará solamente para resolver las cuestiones civiles que se hubiese planteado.”

Art 27.- “El Tribunal deberá disponer de oficio que se tome versión taquigráfica, videograbada o filmada del debate.

Sin perjuicio de ello, el Secretrio levantará acta del debate que contendrá:

- a) Lugar y fecha de la audiencia.
- b) Nombre y apellido del Juez, Fiscal, Defensores y Apoderados.
- c) Datos de identificación, domicilio o lugar de detención de los imputados.
- d) Nombre y apellido de los jurados.
- e) Datos personales de los testigos, peritos e interpretes y mención del juramento.
- f) Las demás circunstancias que indiquen el Juez o las partes con su anuencia.
- g) Las conclusiones de los alegatos de las partes.
- h) EL resultado del veredicto.”

Art 28.- “La sentencia se ajustará a las reglas comunes del Código Procesal Penal de la Nación, con la siguiente modificación: En lugar de los fundamentos de la decisión sobre los hechos probados y la culpabilidad del imputado, transcribirá el veredicto del Jurado.

Rigen, en lo que no resulten modificadas por las normas precedentes, las causales de nulidad previstas para la sentencia en el procedimiento sin jurados.”

Art 29.- Cuando por razones fundadas en el curso del debate, aun antes de la etapa de alegatos, el Fiscal decidiere solicitar la absolución, cesará de inmediato la función de los jurados y el Juez deberá dictará sentencia absolutoria. Si el pedido de absolución no fuera por todos los hechos investigados o en favor de todos los imputados, se deberá plantear al momento de los alegatos y vinculará al Tribunal en la medida requerida.”

Art 30.- “Será de aplicación supletoria el Código Procesal Penal de la Nación.”

Art 31.- “Será aplicables las reglas del recurso de casación. Además de los previstos en el procedimiento común, constituirán motivos de casación:

- a) La inobservancia o errónea aplicación de la reglas referidas a la constitución y recusación del Jurado y a la capacidad de sus miembros.
- b) La arbitrariedad de la decisión que rechace medidas de prueba, de modo que se hubiera cercenado el derecho de defensa en juicio y condicionado la decisión del Jurado.
- c) Cuando se hubieran cuestionado las instrucciones al Jurado y se entendiera que éstas pudieron condicionar su decisión.

No procederá el recurso de casación contra la sentencia absolutoria.”

Art 31.- “Las personas que resulten designadas para integrar un Jurado, que maliciosamente se negaren a comparecer al debate, ocultaren datos tendientes a evaluar su imparcialidad, falsearan los datos para obtener indemnización por la función o de cualquier modo faltaren a los deberes y obligaciones previstos en la presente ley, serán reprimidos con prisión de 6 meses a dos años e inhabilitación absoluta por el doble de tiempo.”

Art 32.-. Quien de cualquier forma intentare presionar o condicionar a una o más personas designadas para integrar un Jurado, como titular o suplente, para inducirlos, decidirlos u obligarlos a emitir su veredicto en determinado sentido, será reprimido con pena de 2 a 5 años de prisión e inhabilitación absoluta por el doble de tiempo. Si se hubiese obtenido el resultado buscado, la pena será de 5 a 10 años de prisión e inhabilitación absoluta perpetua.”

Art 33.- “Esta ley será aplicable a los hechos cometidos a partir de la fecha de su entrada en vigencia.”

Art 34.- “La Corte Suprema de Justicia de la Nación, creará una oficina dedicada a las tareas de índole administrativa que el Juicio por Jurados genere.”

Art 35.- “Se crea el Ministerio Público Fiscal para Delitos de Corrupción (MPDC) que será la autoridad exclusiva a cargo de la investigación, instrucción y acusación en los delitos previstos en el presente cuerpo legal.”

Art 36.- “El MPDC integrará el Ministerio Público con el alcance, en cuanto correspondiere, establecido por la Ley Orgánica N 24.946. Se constituye como un órgano independiente, con autonomía y autarquía financiera teniendo por función promover la actuación de la Justicia en defensa de la legalidad y de los intereses generales de la sociedad.”

Art 37.- “Estará constituido de este modo:

- a) Un Procurador General para Delitos No Convencionales con competencia en todo el territorio nacional e independiente el Procurador General de la Nación.
- b) Un Fiscal General con competencia para cada Provincia y uno para la Ciudad Autónoma de Buenos Aires.
- c) Fiscales Adjuntos dependientes del anterior.

Art 38.- “Ejerce sus funciones con unidad de actuación e independencia, coordinación con la demás autoridades de la República, pero sin sujeción a instrucciones o directivas emanadas de órganos ajenos a su estructura y esfera de competencia material.”

Art 39.- “Si bien posee organización jerárquica que exige que cada miembro del MPDC controle el desempeño de los inferiores y de quienes le asistan, esto se limitará al momento en que se inicie un caso de investigación de un hecho posiblemente delictivo, por lo que se delega el control jerárquico a la instancia correspondientes manteniendo la autonomía investigativa.”

Art 40.- “Se creará el Ministerio Público de la Defensa para Delitos de Corrupción que estará integrado por un Defensor General para todo el territorio nacional y un Defensor para cada distrito.”

Art 41.- “El Procurador General y el Defensor General serán designados por el Poder Ejecutivo Nacional con acuerdo del Senado por dos tercios de sus miembros presentes. Para la designación del resto de los miembros será el Procurador General o el Defensor General, según el caso, quien presente una terna de candidatos al Poder Ejecutivo Nacional de la que éste elegirá uno, y cuyo nombramiento requerirá el acuerdo de la mayoría simple de los miembros presentes del Senado de la Nación.”

Art 42.- “La elaboración de la terna se hará mediante el correspondiente concurso público de oposición y antecedentes, el cual será sustanciado ante un Tribunal convocado por el Procurador general o el Defensor general según el caso.”

Art 43.- Comuníquese, etc.-

Dr. FRANCO AGUSTÍN CAVIGLIA

DIPUTADO DE LA NACION

## FUNDAMENTOS

La preocupación por el gravísimo fenómeno de la corrupción pública se pone de manifiesto en el artículo 36 de la Constitución Nacional cuando establece que “Atentara asimismo contra el sistema democrático quien incurriere en grave delito doloso contra el Estado conlleva enriquecimiento, quedando inhabilitado por el tiempo que las leyes determinen para ocupar cargos públicos”. Lo cual se vio reflejado normativamente con la promulgación el 26 de Octubre de 1999 de la Ley de Ética de la Función Pública que lleva el número 25.188.

En el presente tema, se han tenido presente los principales antecedentes normativos, a saber:

- Ley 25.188 ya mencionada;
- Ley 24.156;
- Ley 22.140;
- Ley 19.549;
- Ley 17.454;
- Decretos 1797/80; 1639/89 y 494/95.

Decidimos adoptar una figura autónoma genérica de corrupción -inexistente a la fecha en nuestro ordenamiento normativo vigente-, centralizándola en el concepto básico de “abuso de poder público”; para seguidamente en el artículo siguiente establecer de modo típico contenidos específicos sobre que debe entenderse por “abuso de poder público”.

Este articulado no deja sin efecto la tipificación obrante en el Código Penal sobre delitos contra la administración pública y lo previsto en la ley de Ética Pública, sino que la profundiza y complementa siguiendo las pautas de la Convención Interamericana contra la Corrupción.

La pena para el tipo penal genérico de Corrupción es de tres a diez años de prisión.

La tipificación genérica prevista surge de la siguiente conceptualización: En términos generales la corrupción ha sido definida como “el abuso de poder público para obtener un beneficio particular” indicándose que la corrupción es el fenómeno por medio del cual un funcionario público es impulsado a actuar de modo distinto a los estándares normativos del sistema para favorecer intereses particulares a cambio de una recompensa o beneficio.

En términos más específicos Transparency International considera “actos de corrupción” a “las conductas de los funcionarios públicos, electos o designados,



mediante las cuales en forma impropia e ilícita se enriquecen a otros a los que están vinculados, mediante el abuso del poder público que les ha sido confiado”.

Se hacen específicos los casos que deben ser tomados como actos de abuso de poder público en siete figuras concretas.

La Convención Interamericana contra la Corrupción fue firmada en Caracas el 29 de marzo de 1996, aprobada por el Congreso Nacional en diciembre de ese mismo año con la sanción de la ley N 24.759 y entro en plena operatividad en nuestro país al cumplirse con el depósito de los instrumentos ratificatorios en noviembre de 1997.

De tal modo, al haber quedado incorporada a nuestro ordenamiento jurídico interno, ha devenido la norma de mayor jerarquía referida a la cuestión. La Convención no define lo que habrá de entenderse por “corrupción” y evita toda referencia genérica a comportamientos inespecíficos.

En cambio, enumera –no definiendo, sino describiendo- cuales son los “actos de corrupción” a los que resulta aplicable.-

Por otro lado, la Convención encomienda a los respectivos ordenes jurídicos nacionales la tipificación penal de esos actos, y a cada Estado Parte el ejercicio de la jurisdicción respecto de los mismos.

De allí que fue necesario adoptar y adaptar en el presente Proyecto las descripciones de conductas que la Convención considera como actos de corrupción al resto del orden jurídico positivo argentino –que ahora la Convención integra- para determinar el modo en que esas conductas están encuadradas como delito en nuestra legislación penal o como irregularidad en las normas administrativas.

En esa tarea se debe partir comparando el llamado núcleo del tipo o verbo típico, es decir la expresión gramatical del verbo utilizado para describir la conducta reprochable, y de ese modo determinar los hechos pasibles de pena o sanción. Sin embargo, no hay que atenerse al “nomen iuris” de la infracción porque no es decisivo, y cuando en lugar de una frase verbal se emplea un sustantivo corresponde dilucidar cuales son las acciones referidas.

No pude dejar de destacarse que la Convención describe conductas que considera actos de corrupción, pero no establece sanciones; y que las sanciones solo están previstas en el derecho positivo interno. Por ello, para que las conductas descriptas en la Convención como actos de corrupción se configuren como legalmente sancionable, deben encuadrar en el orden jurídico interno, sea en la legislación penal o en la administrativa. Y ese encuadramiento en el derecho positivo interno hace que además, para aplicar una sanción –sea penal o administrativa- a alguna de esas conductas, sean condiciones de punibilidad los requisitos de legalidad prescriptos en el artículo 18 de la Constitución Nacional. En tal sentido tiene dicho la Corte Suprema de Justicia de la Nación que el cumplimiento de esta esencial garantía constitucional exige una doble precisión en la ley: Por un lado, de los hechos punibles; y por el otro lado, de las penas o sanciones a aplicar (Fallos 236:637).

Pormenorizando cada inciso de este artículo segundo del Proyecto cabe decir lo siguiente:

Inciso a): Esta figura se asimila a los artículos 256 (cohecho), 259 (admisión de dádivas) y 266, 267 y 268 (exacciones ilegales) del Código Penal vigente. Por su parte en la faz administrativa, el Régimen Jurídico Básico de la Función Pública (ley N 22.140) tipifica disciplinariamente conductas de esta naturaleza o vinculadas a tal en su Artículo 28 incisos c) y f).

Inciso b): Estos comportamientos se asimilan a los artículos 260 (malversación de caudales públicos), 174 inciso 5 y 173 inciso 7 (fraude en perjuicio de la administración pública), 268 (enriquecimiento ilícito), 265 (negociaciones incompatibles) y 277 (encubrimiento) todo del Código Penal vigente. La norma administrativa (ley N 22.140, Artículo 28 inciso a) también contempla esta figura.

Inciso c): En nuestro ordenamiento positivo se asimila en la norma del artículo 261 (peculado) del Código Penal vigente.

Inciso d): Este aprovechamiento se asimila a los artículos 153 a 157 (violación de secretos). Por otra parte esta expresamente previsto por las normas administrativas del artículo 27 inciso d) de la ley 22.140 y en el artículo 28 inciso 4 de la reglamentación aprobada por el Decreto N 1797-80.

Inciso e): Se asimila a la tipificación en los artículos 261 y 263 (malversación de caudales públicos). Administrativamente se vincula con lo dispuesto por la reglamentación aprobada por el Decreto 1797-80 arts. 27 inc.2 ) y 28 inc.3).

Inciso f): Esta conducta se vincula con los artículos 260 (malversación de caudales públicos), 174 inc. 5 y 173 inc 7 (fraude en perjuicio de la administración pública), 268 (enriquecimiento ilícito) y 265 (negociaciones incompatibles con el ejercicio de la función pública).

Inciso g): Nuestra normativa lo asimila en el artículo 268 del Código Penal vigente.

El catedrático Néstor Sagüés ha señalado que el Poder Judicial atraviesa hoy una crisis de imparcialidad, eficacia (sólo el 3 por ciento de todas las causas iniciadas llega a juicio) y calidad.

La raíz de esta triple crisis se encuentra en el origen mismo de la restauración democrática. "Bajo la presidencia de Vicente Saadi, la comisión de acuerdos del Senado se convirtió en un ámbito más de negociación política entre el PJ y la UCR -dice el constitucionalista Daniel Sabsay-; para nombrar a un juez fue más relevante saber a qué partido respondía que su capacidad."

El caso de Bernasconi es ilustrativo: en los diez años que precedieron a su designación como juez se desempeñó como congresal nacional del Partido Justicialista, diputado provincial, apoderado de la seccional La Matanza de la UOM, secretario general de Gobierno de ese mismo municipio, subsecretario de Justicia y asesor del Ministerio de Gobierno bonaerense y presidente de la Corporación del Mercado Central.

Los senadores radicales consideraron que sus antecedentes académicos en legislación del trabajo no tenían mérito suficiente, pero Bernasconi fue designado con el voto del oficialismo. .

El amiguismo político, agrega Sabsay, no sólo condujo a una creciente pérdida de independencia del Poder Judicial, sino que también provocó una gravísima involución técnica en todos los fueros. "Leyendo muchos fallos uno se pregunta cómo fue posible que tal juez haya podido aprobar Derecho Procesal I en la facultad", sostiene. "Si se comparan las fundamentaciones de las sentencias actuales con las de hace 30 o 40 años, se ve cómo decayó la calidad de los jueces -dice Oscar Ameal, vicepresidente del Colegio Público de Abogados de la Capital Federal-; algunos fallos son formalmente correctos, pero encubren un descuido de los principios generales del derecho."

Ya nadie duda del diagnóstico general. "El proceso de designación era absolutamente político, sin justificación técnica -reconoció el entonces ministro de Justicia Raúl Granillo Ocampo-; el Consejo de la Magistratura corrige este problema."

Sin embargo, Granillo Ocampo considera que los jueces corruptos o ligados al poder de turno son tan viejos como el Martín Fierro y que la idea de que los magistrados de antaño eran mejores que los de ahora es una falacia.

"Lo que ha ocurrido es que se desacralizó la figura del juez -afirmaba-; antes los jueces vivían en una caja de cristal, sin contacto con la realidad cotidiana." Los medios de comunicación, la revolución tecnológica y la mayor demanda de justicia por parte de la gente rompieron ese aislamiento. "Antiguamente -agrega el ministro-, era raro que los jueces tuvieran estudios de posgrado; hoy, el que no se capacite no va a poder cumplir con sus funciones".

" En otras palabras: no se trata de un problema de individuos aislados sino de la crisis de un sistema. La feudalización partidaria de la Justicia explica sólo una parte de esta crisis. "No todos los jueces designados originalmente con un criterio político resultaron ser malos jueces -dice Ameal-; éstos tienen más notoriedad, pero la mayoría de los magistrados son idóneos y en Tribunales todos sabemos quién es quién."

La otra parte del problema es lo que la jueza Aída Kemelmajer de Carlucci denomina corporativización u oligarquía de la toga, "una enfermedad que ataca a todo el sistema liberal y democrático" (ver Derecho Constitucional de la Reforma de 1994 , p. 237, Editorial Depalma). Se trata, en términos coloquiales, de la familia judicial.

En principio, los miembros de esta familia son los 3000 afiliados de la Asociación de Magistrados y Funcionarios del Poder Judicial: 857 jueces, alrededor de 1500 secretarios y otro millar de defensores, miembros de los cuerpos oficiales (médicos forenses, peritos calígrafos, etc.) y fiscales.

Según un estudio de FIEL publicado en 1996, en todo el Poder Judicial de la Nación y de las provincias trabajan 50.000 personas. El escalafón de la Justicia está integrado por auxiliares, escribientes, oficiales, prosecretarios administrativos, secretarios, jueces de primera instancia y camaristas.

Los meritorios -estudiantes avanzados de derecho que trabajan ad honorem en los juzgados-, en rigor, no existen para el escalafón, aunque ningún juzgado puede prescindir de ellos. "Es paradójico que la Justicia, que tiene que descubrir la verdad, funcione gracias a una serie de ficciones como ésta", dice Germán Garavano, del Foro de Estudios sobre la administración de Justicia (Fores).

Los mismos jueces comparan la jerarquía judicial con la del Ejército; debido a su verticalidad, dice Kemelmajer de Carlucci, los ascensos se asimilan a un proceso de domesticación. En su libro Estructuras judiciales el ex juez Eugenio Zaffaroni señala que éstas fueron las características de la judicatura en la España de Franco, la Italia de Mussolini y la Francia de Petain."

La discrecionalidad en el manejo de los recursos y de las promociones es una fuente de corrupción -dice el abogado argentino Edgardo Buscaglia, un investigador de las universidades de Stanford y Virginia, especializado en análisis económico del derecho-; el Consejo de la Magistratura es una condición necesaria pero no suficiente para que baje la corrupción y la eficiencia de la Justicia aumente."

Los de adentro han ofrecido siempre gran resistencia a los de afuera, es decir, a los jueces designados por el gobierno de turno; pero éstos suelen mimetizarse a tal punto con la familia que muchas veces terminan siendo más conservadores que aquéllos.

Esto se advierte en la defensa de algunos privilegios corporativos, como la exención del pago del impuesto a las ganancias -privilegio que, no obstante, muchos jueces rechazan y que para algunos juristas contradice el principio de igualdad ante la ley- y, hasta hace poco, de la patente, un horario laboral de seis horas diarias y un mínimo de 45 días de vacaciones al año. Otra muestra de este espíritu corporativo es el peso que el reglamento del concurso para jueces otorga a los antecedentes en la carrera judicial. "Al describir el perfil deseable del juez argentino, Jorge Vanossi señaló que los yacimientos de idoneidad se encuentran tanto en la carrera judicial como en el ejercicio profesional y académico", dice Cruchaga, que votó en disidencia con ese artículo. "Tradicionalmente, la Justicia argentina se ha identificado con el poder, cuando su verdadera función es, en cambio, controlar al poder -dice Javier Fernández Moores, juez nacional de primera instancia del fuero comercial e integrante del Consejo de la Magistratura, que también se opuso a la cláusula señalada en el párrafo anterior- ; esta tendencia autoritaria se fortaleció durante los gobiernos militares." Por esta razón, agrega Fernández Moores - uno de los 33 jueces que en 1997 presentaron espontáneamente su declaración jurada de bienes-, algunos jueces creen que ser independientes es no tener que dar cuentas al pueblo, cuando en realidad es el pueblo el que los elige, aunque sea de manera indirecta. "Esta errónea concepción de su autoridad -dice- ha llevado a muchos magistrados a confundir independencia con encierro sobre sí mismos, una actitud que además implica una fuerte resistencia al cambio."

Tal resistencia es en gran medida responsable del atraso tecnológico y organizativo que padece la Justicia. Todavía hay juzgados en los que se cosen expedientes a mano, mientras que la informatización sólo ha alcanzado limitadamente a los fuerosl. "Si Vélez Sarsfield se levantara de su tumba y fuera a un juzgado, casi no encontraría diferencias con los de su tiempo", dice Garavano. Contrariamente a lo que muchos afirman, Garavano sostiene que la falta de presupuesto no es un problema. "Entre la Nación y las provincias se gastan US\$ 2.100 millones por año, alrededor del 0,65 por

ciento del presupuesto global, una cifra muy aceptable en términos internacionales", dice el experto contratado por el BID para coordinar la elaboración del Plan de Reforma Judicial del ministerio. "Al mismo tiempo -agrega- existen fondos multilaterales disponibles que permitirían reformar con holgura todo el sistema judicial y penitenciario argentino." El BID y el Banco Mundial acordaron US\$ 20 millones y US\$ 6 millones, respectivamente, y el gobierno solicitó otro crédito de US\$ 50 millones. .Atento a las reticencias conservadoras de la familia , el plan sugiere diferentes cursos de acción para mejorar la administración de la oficina judicial y el servicio de Justicia. "Hasta ahora, tanto los legisladores como el Poder Ejecutivo han hecho básicamente hincapié en la reforma de los códigos de procedimientos, pero mientras no se modifique la estructura del sistema judicial en su conjunto, éste terminará fagocitándose todas aquellas reformas", concluye.

Los italianos llamaban sottogoverno al sistema informal de relaciones entre política, negocios, mafia y justicia que reguló el verdadero funcionamiento de la cosa pública en Italia hasta el estallido de la tangentópolis.

"El divorcio creciente entre la estructura política-judicial y el conjunto de la sociedad se traduce en inseguridad jurídica, lo cual a su vez tiene consecuencias económicas -dice el abogado Marcelo Loprete-; hay importantes agentes económicos extranjeros que, como desconfían de nuestra justicia, están exigiendo que los eventuales conflictos judiciales que se les presenten en el país se resuelvan en tribunales del exterior."

Según el ex ministro de Justicia Granillo Ocampo, las cláusulas de traslado de jurisdicción y arbitraje internacional son hoy habituales en todas partes del mundo. "La mejor prueba de que en la Argentina hay seguridad jurídica es que las inversiones siguen llegando", afirma. Sin embargo, una encuesta publicada por FIEL a fines del año pasado reveló que para el 65 por ciento de los empresarios consultados la arbitrariedad y las demoras de las sentencias, la dificultad para interpretar las leyes, la discrecionalidad del gobierno y los altos costos de litigar son factores tomados en cuenta a la hora de decidir una inversión. "El problema de fondo de la democracia argentina -dice Fernández Moores- es el futuro del Poder Judicial."

"Los juicios por jurados garantizan la transparencia de la Justicia, porque la gente se hace cargo de ella y no se deja sobornar", afirma Ann Vitunac, jueza del Tribunal del Distrito Sur del Estado de Florida, Estados Unidos.

¿Cómo es el sistema?: Es completamente diferente al argentino. En los Estados Unidos utilizan los juicios por jurados para resolver no sólo causas penales sino también de cualquier otra materia, como civil o comercial. .Si se trata de una cuestión penal, la instrucción de la causa la hace un fiscal. Ese funcionario tiene importantes atribuciones e incluso puede secuestrar documentación de una empresa, organismo o de un domicilio particular. También puede dar órdenes y requerir la colaboración de la policía, el FBI y otros organismos.

En las causas penales, si no hay personas detenidas, la investigación puede prolongarse hasta un plazo máximo de 5 años, pero si las hay, debe presentar su acusación en 30 días. .-¿Cómo eleva el fiscal el caso a juicio? El fiscal debe presentar su acusación, es decir, la imputación de un delito concreto, al Gran Jurado que, a diferencia de los jurados de juicio, no se reúne para resolver un caso concreto, sino que interviene en

numerosas causas que le llegan a estudio durante aproximadamente un año y medio. La composición de este cuerpo es secreta y sólo el fiscal la conoce. Si el caso es viable, se somete a juicio por jurados. -¿Todos los casos llegan a juicio? No. Sólo el 10 por ciento de causas. Por eso el sistema no es costoso. En las causas civiles, el 90 por ciento de los conflictos se arreglan poco antes de presentarse al jurado, porque los abogados llegan a algún acuerdo o prefieren someter el proceso a un juez, en lugar de un jurado.

Cuando se trata de causas civiles o comerciales muy complejas, los abogados se inclinan por esta última opción. Si se trata de cuestiones penales, en el 90 por ciento de los casos el imputado se declara culpable y evita el juicio. -¿Porqué adoptan esa actitud y renuncian a la posibilidad de un juicio?. Muchas veces, les conviene. Si el imputado se declara culpable, el juez pide un informe a la oficina de probation. Ese informe dice si el sospechoso colaboró con la Justicia para esclarecer el caso, si mintió, si cometió el delito compelido por la necesidad, si tiene antecedentes, si existen atenuantes para evaluar su conducta y otras circunstancias. .

Por cada uno de esos rubros, el informe concede puntos. Se suman y restan y el resultado se lo confronta con una tabla, que ayuda a determinar la sentencia, la que puede ser más leve que la que le correspondería si fuese encontrado culpable luego de un juicio oral. -Eso contribuye a bajar los costos del sistema.: En rigor, no son altos. Un juicio oral penal cuesta, como promedio, U\$S 4100 por día de audiencia, lo que incluye los gastos de infraestructura, sueldo del juez, un viático mínimo que cobran los jurados y otros gastos. Un juicio civil cuesta poco más de U\$S 3000 por día. Pero ustedes igualmente hacen muchos de esos gastos, como el mantenimiento de edificios y las remuneraciones. -¿Cuál es el riesgo de que se corrompa a un integrante del jurado? Es casi imposible que ocurra.

Por una parte, los jurados se toman muy en serio su labor y son elegidos con intervención del azar. En situaciones de peligro, se puede elegir un jurado anónimo, en el sentido de que se mantienen en reserva los nombres y domicilios de sus miembros. Además, es imposible sobornar a doce personas. A veces ocurre que si un jurado obra de modo sospechoso, otro lo denuncia y también existen leyes penales para corregir esas situaciones. -¿Existe algún reaseguro en el sistema para solucionar el caso en que un jurado, quizás por haberse corrompido, vota en contra de los demás? Sí. Las causas civiles se resuelven por mayoría de votos de los jurados, pero en las penales se debe llegar a un veredicto unánime de culpable o no culpable. Si un integrante del jurado vota en contra de los demás, no se satisface ese resultado, con lo cual el fiscal puede pedir un nuevo juicio y el fiscal puede pedir que se forme un nuevo jurado o desistir de impulsar la causa, según la confianza que tenga de ganar el caso

¿A los argentinos les gustaría, en el caso de ser acusados de algún delito, ser juzgados por un dentista, una ama de casa, un albañil o un periodista, entre otros? Si no, ¿aceptarían ellos ser parte del jurado encargado de dictaminar la condena de un posible violador o asesino?

El 72 % considera que este sistema de juzgamiento, denominado juicio por jurados, sería beneficioso para la Justicia argentina.

Paradójicamente al alto nivel de aceptación del eventual cambio del sistema de juzgamiento, sólo el 35 % de los argentinos escuchó alguna vez hablar de los juicios por jurados.

El alto grado de aceptación que detenta la idea de instrumentar los juicios por jurados no se corresponde con quienes efectivamente conocen el tema.

Sobre el total de la población, sólo el 35 % oyó hablar de este sistema, si bien la cantidad se incrementa notablemente (y llega al 62 %) en el más alto estrato de la escala social.

Así, el 26 % entiende que se trata de un sistema en el que jueces y ciudadanos toman decisiones respecto de un acusado; el 24 % cree que sólo es grupo de ciudadanos el encargado de decidir; el 8 % piensa que son unos pocos jueces los dueños de la última palabra y el 7 % dice que sólo es un magistrado. Las conclusiones forman parte de una encuesta de la consultora Mora y Araujo.

Se llevó a cabo entre 800 ciudadanos mayores de 18 años residentes en Capital Federal, Gran Buenos Aires, Córdoba, Mendoza, Paraná, Tucumán urbano, Tucumán rural y Rosario.

Quizá con películas de origen norteamericano como referencia más firme, sólo un 11 % de los entrevistados se anima a calificar a los juicios por jurados como "poco o nada beneficioso", en contraposición al 72 % que lo califica como mejor que el actual sistema.

Entre quienes consideran que la iniciativa mejorará a la Justicia argentina, el 25 % asegura que habrá "más equilibrio" y el 18 % que "será más transparente".

Un 26 % de los encuestados destaca que sería bueno que opinen los ciudadanos y sólo un 10 % alienta la esperanza de tener "más Justicia".

Como contrapartida, del sector que se opone al cambio, un 30 % acude en sus argumentos al temor ante "la falta de criterio del jurado" y un 14 % a una eventual corrupción.

Un dato llamativo es que aunque la tendencia de la opinión pública a tildar de corrupto a tal o cual funcionario, legislador o gobernante es muy frecuente, según otras encuestas, la mayoría de los consultados en el trabajo confiesa no reunir las condiciones para juzgar a un supuesto corrupto.

La misma admisión hacen cuando se trata del sospechoso de cualquier otro delito. "No estamos preparados", "no cambiará nada" y "no genera confianza" son las opiniones más frecuentes de un 24 % que prefiere mantener el actual sistema, al contestar a preguntas que, en algunos casos, contemplaron la posibilidad de más de una respuesta.

La Constitución lo exige. Pese a que por primera vez en la historia de la Justicia argentina la opinión sobre los juicios por jurados es favorable, la modalidad está contemplada, desde el siglo último, en el artículo 24 de la Constitución Nacional. Luego de la reforma de 1994, quedó incluida en el artículo 118 del capítulo 2, de la tercera

sección. "Todos los juicios criminales ordinarios, que no se deriven del despacho de acusación en la Cámara de Diputados, se terminarán por jurados, luego (de) que se establezca en la República esta institución", dice la Carta Magna, reformada hace cuatro años.

¿A los argentinos les gustaría, en el caso de ser acusados de algún delito, ser juzgados por un dentista, una ama de casa, un albañil o un periodista, entre otros?

Si no, ¿aceptarían ellos ser parte del jurado encargado de dictaminar la condena de un posible violador o asesino?

El 72 % considera que este sistema de juzgamiento, denominado juicio por jurados, sería beneficioso para la Justicia argentina.

Sin embargo, el 51 % de los consultados no aceptaría integrar un tribunal, porque no se siente capacitado o simplemente no tiene interés.

El Juicio por Jurados se aplica desde hace décadas en muchos países desarrollados y España los instrumentó hace poco. Además, sería bien vista por los Estados Unidos y por otros países centrales que, con razón, critican la falta de seguridad jurídica y la impunidad que existe en la Argentina.

La Asamblea Estatuyente porteña acaba de aprobar el dictamen de Justicia, en el que también se incorporan los juicios por jurados. Y, por su parte, varias provincias estudian la posibilidad de introducirlos en sus respectivas jurisdicciones. Por ejemplo, Entre Ríos, que pidió el asesoramiento de la Universidad del Salvador, la cual convocó a una comisión de magistrados y estudiosos, que llegaron a dispares conclusiones. Uno de ellos, el camarista en lo previsional Luis Herrero, firme sostenedor de esa alternativa, recuerda la cita de uno de los principales constitucionalistas argentinos, Joaquín V. González: "Así como el sufragio era el medio por el cual el pueblo participaba en la formación de la ley, el jurado le permite tener parte en su aplicación".

También lo defendieron Sarmiento y Mitre.

En rigor, los juicios por jurados están previstos hace más de ciento cincuenta años en la Constitución Nacional en tres artículos, que la reforma constitucional de 1994 no modificó, por lo cual el mandato que ordena establecerlos sigue vigente

El artículo 24 de ese cuerpo dice que "el Congreso promoverá" el establecimiento de los jurados, mandato que reitera el artículo 75 inc. 12, en tanto que el artículo 116 dispone: "Todos los juicios criminales ordinarios, que no se deriven del derecho de acusación concedido a la Cámara de Diputados, se determinarán por jurados". .

Entre las desventajas del juicio por jurados, de remotísimo origen germano y escandinavo, se señalan: En ocasiones, los jurados, integrados por personas legas -no por abogados-, por su escaso nivel cultural o por la falta de conocimientos técnicos (idoneidad) que guíen el pensamiento, se dejan llevar más por las emociones que por el razonamiento y que sus conclusiones no tengan sustento lógico. Los Jurados se dejan influir por las necesidades sociales más graves, por ejemplo, por el odio o el deseo de venganza.



Entre las ventajas: Los Jurados son más independientes e imparciales que los jueces profesionales: mientras en la designación de los últimos influyen intereses políticos, ideológicos y económicos, en la de los primeros, interviene el azar, porque son sorteados entre los ciudadanos y su participación es accidental, para un solo caso, por lo cual tampoco son presionables y es difícil que se corrompan. los aspectos técnicos quedan reservados a la decisión del juez técnico, conductor del proceso; al jurado sólo hay que pedirle que sea probo, honesto y que use el sentido común el jurado interpreta mejor la realidad social y los hechos, mientras que el juez técnico tiende a aislarse de la sociedad.

"Los gobernados -dice el filósofo español Fernando Savater-, deben romper el silencio y protagonizar una revolución que exija transparencia a los políticos. Hay que denunciar y tomar el compromiso de hacerlo; el ciudadano debe tener una participación activa, no puede sólo delegar en la Justicia. Los políticos son todo lo que los dejamos ser. Y serán peores si la sociedad no les pone límites. Deben estar controlados...".

Sobre el tema de corrupción han existido múltiples propuestas.- Uno de los primeros, del 29 de noviembre de 1990 (el 4164/90), presentado por Dante Caputo, y reproducido el 4 de mayo de 1993 (100/93), sustituía el artículo 259 del título 11 del capítulo sexto del Código Penal: "será reprimido con prisión de 1 mes a 2 años e inhabilitación absoluta de 1 a 6 años al funcionario público que recibiere cualquier bien a título gratuito, en mutuo, comodato, por compra o alquiler a precio vil o irrisorio y no disponga dentro de los cinco días hábiles su inclusión en el inventario patrimonial del ente en el cual ejerce sus funciones".

Otro, del justicialista Raúl Álvarez Echague, colaborador de Eduardo Duhalde, exigía la obligatoriedad de declarar el estado patrimonial y de los familiares, hasta el tercer grado de vínculo, para todos los funcionarios públicos.

Ya en 1990, con el Presidente Dr Carlos Saúl Menem en el Gobierno, se creó una comisión bicameral destinada a supervisar desde el Congreso la incipiente privatización de las empresas públicas.

Una primera reforma consistió en la oralización de la justicia penal; ahora sólo quedaría completarla con la inserción del sistema de jurados.

Para ello, es necesario producir un debate maduro y profundo en el Congreso, a través del cual se pueda brindar a los futuros jurados un instrumento simple y ágil para aplicar el derecho y juzgar con equidad los casos de corrupción que afligen a la sociedad. Es cierto que deben cambiar en buena medida el papel de los jueces y de los fiscales. Sobre todo estos últimos, que cargarán con el peso de la instrucción.

En este caso, también la reforma de 1994 facilitó el camino dándole al ministerio público un status especial. Pero todos esos cambios, sin embargo, no modificarán las funciones del juez y de los auxiliares de la Justicia, sino que deberían tender a quitarles presión a la hora de aplicar el derecho. Se sumarán, sí a su desempeño, una actitud

pedagógica y una metodología participativa. Mucho mejor, entonces, para la sociedad será la implementación del Proyecto para instituir legalmente el Juicio por Jurados y el Ministerio Público Fiscal para delito de corrupción.- .

Una propuesta  
diferente sobre la  
Responsabilidad penal  
juvenil

Dra. Mariana Lacase

# LEY DE RESPONSABILIDAD PENAL JUVENIL

## TÍTULO I

### DISPOSICIONES GENERALES

Artículo 1. Ambito personal y espacial de aplicación. Será de aplicación la presente ley cuando se impute a un adolescente la comisión de un hecho tipificado como delito en el Código Penal o en las leyes especiales. La misma será de aplicación en todo el territorio nacional, sin perjuicio de la actuación de las disposiciones del Código Procesal Penal que por jurisdicción corresponda, en todo lo que no se contradiga con esta ley.

Artículo 2. Definición de adolescente. Para los efectos de esta ley se entiende por adolescente toda persona que al momento de la comisión del hecho que se le imputa fuere mayor de doce y menor de dieciocho años de edad.

Artículo 3. Definición de niño. Para los efectos de esta ley se entiende por niño a la persona de hasta doce años de edad incompletos.

Artículo 4. Límites de edad a la responsabilidad. Los niños en caso alguno serán objeto de la presente ley y están exentos de responsabilidad penal.

Sin embargo, los juzgados penales juveniles referirán el caso a la autoridad administrativa que corresponda, con el fin de que se le brinde la atención y el seguimiento necesarios.

Si las medidas administrativas conllevan la restricción de la libertad ambulatoria del niño, deberá ser consultado el Juez de Ejecución de los Tribunales de Menores o por el Tribunal de Juicio, quien también las controlará.

Artículo 5. Presunción de minoridad. La edad del imputado podrá ser determinada por cualquier medio. En los casos en que por ningún medio pueda determinarse la edad de una persona, presumiblemente menor de dieciocho años, ésta será considerada como adolescente y quedará sujeta a las disposiciones de la presente ley.

Artículo 6. Presupuestos de la responsabilidad. Para que exista responsabilidad del adolescente conforme a la presente ley se requiere:

1. Que éste haya participado en el hecho tipificado como delito en el Código Penal o en leyes especiales; y
  2. Que no concurra a su respecto alguna de las hipótesis del artículo 34 del Código Penal.
- Caso contrario, ninguna sanción podrá aplicársele al adolescente, debiéndose dictar la absolución.

Artículo 7. Aplicación de esta ley al mayor de edad. Se aplicará esta ley a todos los adolescentes que en el transcurso del proceso, cumplan la mayoría de edad penal. Igualmente se aplicará, cuando el adolescente sea acusado después de haber cumplido la mayoría de edad penal, siempre que el hecho que se le imputa haya ocurrido antes de alcanzar la mayoría de edad penal.

Artículo 8. Finalidad. Esta ley procura que el adolescente acreciente su sentido de la propia dignidad y valor, fortalezca su respeto por los derechos humanos y las libertades fundamentales de terceros, promueva su reintegración y asuma una función constructiva de la sociedad.

Artículo 9. Principios rectores. Serán principios rectores de la presente ley la protección integral del adolescente, su interés superior, su formación integral, la reinserción en su familia y en la sociedad, la mínima intervención y la subsidiariedad.

El Estado, en asocio con las organizaciones no gubernamentales y las comunidades, promoverá tanto los programas orientados a esos fines como a la protección de los derechos e intereses de las víctimas del hecho.

Artículo 10. Concursos. En caso de condenarse a una persona por hechos cometidos como adolescente y como adulto, se estará a las siguientes reglas:

a) La sanción o pena correspondiente a cada uno de estos hechos será determinada conforme a las reglas de la ley que le sea aplicable, imponiéndose sólo aquella que sea de carácter privativo de libertad.

b) En todo caso, si se impusiere más de una pena privativa de libertad, se preferirá aquella que sea impuesta en razón del delito ejecutado como adulto. En este supuesto la pena podrá ser aumentada hasta por un máximo de dos años, atendida a la naturaleza y circunstancias del delito cometido como adolescente.

c) Si no se impusieren penas privativas de libertad, se preferirá la pena que se funda en el delito cometido como adulto.

Lo dispuesto en los incisos b) y c) del presente artículo se aplicará en caso que se cometa una nueva infracción penal durante el período de cumplimiento de una condena impuesta en base a la presente ley.

Artículo 11. Extinción de la responsabilidad. Tanto el cumplimiento de la sanción impuesta, como su revocación ordenada por el Tribunal en conformidad a lo dispuesto en el Capítulo III del Título V de la presente ley, extinguen la responsabilidad del adolescente derivada del delito que se hubiere cometido.

Artículo 12. Prescripción. La acción penal para perseguir la responsabilidad del adolescente se prescribe después de transcurrido el máximo de duración de la sanción señalada para el delito, no pudiendo en ningún caso exceder de cinco años.

Las sanciones ordenadas en forma definitiva prescribirán en un término igual al ordenado para cumplirlas. Las sanciones no temporales prescribirán a los dos años.

## TITULO II

### DERECHOS Y GARANTÍAS

#### CAPITULO I

##### Derechos y garantías

Artículo 13. Derechos y garantías. El adolescente gozará de todos los derechos y garantías previstas por la Constitución Nacional, por los tratados internacionales

incorporados a ella, por los tratados internacionales suscriptos por el país no incorporados al texto constitucional.

## CAPITULO II

### Derechos y garantías especiales

Artículo 14. Igualdad. Los derechos y garantías reconocidos en esta ley se aplicarán a todos los adolescentes, sin discriminación alguna por razones de sexo, origen étnico, condición social, económica, religión o cualquier otro motivo semejante, ni en atención a las circunstancias de sus padres, familiares, tutores o personas que lo tengan a su cuidado.

Artículo 15. Derecho a la privacidad. Los adolescentes tendrán derecho a que se les respete su vida privada y la de su familia. Se prohíbe divulgar la identidad de un menor de edad sometido a proceso.

Artículo 16. Principio de confidencialidad. Serán confidenciales los datos sobre los hechos cometidos por menores sometidos a esta ley. En todo momento deberán respetarse la identidad y la imagen del menor de edad.

Los Jueces deberán procurar que la información que brinden, sobre estadísticas judiciales, no contravenga el principio de confidencialidad ni el derecho a la privacidad, consagrados en esta ley.

Artículo 17. Principio de justicia especializada. La aplicación de esta ley, tanto en el proceso como en la ejecución, estará a cargo de órganos especializados en materia de menores.

Artículo 18. Integridad corporal. Ningún adolescente puede ser sometido a tratos contra su dignidad humana y desarrollo integral.

Artículo 19. Información. Los adolescentes sometidos a proceso tienen derecho a ser informados por la autoridad judicial de los hechos que se le atribuyen, su calificación legal y las pruebas existentes en su contra.

Artículo 20. Principio del contradictorio. Los adolescentes tendrán el derecho de ser oídos, de aportar pruebas e interrogar a los testigos y de refutar los argumentos del contrario. Lo anterior está garantizado por la intervención de un defensor y del Ministerio Público dentro del proceso.

Artículo 21. Duración razonable del proceso. El proceso no podrá durar más de un año

Artículo 22. Principio de la inviolabilidad de la defensa. Los adolescentes deberán ser asistidos por un abogado defensor, desde el inicio de la investigación policial y hasta que cumplan con la sanción que les sea impuesta.

Artículo 23. Interés superior del adolescente. En todas las actuaciones judiciales o administrativas relativas a los procedimientos, sanciones y medidas aplicables a los adolescentes, se deberá tener en consideración el interés superior del adolescente, que se expresa en el reconocimiento y respeto de sus derechos fundamentales.

Ninguna autoridad podrá atribuirse, ni aun a pretexto de circunstancias extraordinarias o del beneficio de una persona adolescente, la facultad de adoptar las sanciones previstas en esta ley, fuera de los casos que ella contempla.

Artículo 24. Privación de la libertad. Para los efectos de esta ley, se entiende por privación de la libertad toda forma de aprehensión, arresto o detención, así como el alojamiento en centros o recintos públicos o privados, ordenado o practicado por la autoridad judicial u otra autoridad pública, del que no se permita salir al adolescente por su propia voluntad.

Artículo 25. Excepcionalidad de la privación de la libertad. Las sanciones privativas de la libertad que contempla esta ley son de carácter excepcional. Sólo podrán aplicarse en los casos expresamente previstos en esta ley y siempre como último recurso.

Artículo 26. Principio de separación. Las personas que se encontraren privadas de libertad por la aplicación de alguna de las sanciones o medidas previstas en esta ley, deberán permanecer siempre separadas de los procesados, acusados o condenados que fueren adultos y serán cumplidas en los centros privativos de la libertad a los que alude el artículo 68 de la presente ley.

Artículo 27. Habeas corpus. Toda persona menor de dieciocho años que se encontrara privada de su libertad, tendrá los derechos que consagra el instituto del habeas corpus.

### TITULO III

#### PROCEDIMIENTO

##### CAPITULO I

###### Disposiciones generales

Artículo 28. Reglas de procedimiento. La investigación y el juzgamiento de la comisión de delitos por parte de adolescentes, se regirá por las disposiciones contenidas en la presente ley y supletoriamente por las normas del Código Procesal Penal que por jurisdicción corresponda.

Artículo 29. Reserva del proceso. El procedimiento regulado en este título será reservado respecto de terceros.

La obligación de reserva se extiende a todos los funcionarios públicos que intervengan en dicho procedimiento en razón a sus funciones, y a los defensores penales, en su caso, quienes no podrán informar a los medios de comunicación social ni a terceros acerca del contenido de la investigación ni sobre la identidad de los adolescentes detenidos o imputados.

## CAPITULO II

### Sistema de justicia de menores

Artículo 30. Competencia. Corresponde al Juez de Menores competente el conocimiento de las causas a que diere lugar la aplicación de esta ley, y de las responsabilidades civiles de las mismas.

Los jueces que cumplan dicha función deberán estar capacitados en los estudios e información criminológica vinculada a la ocurrencia de estos delitos, a los objetivos y contenidos de la presente ley, de la Convención sobre los Derechos del Niño y en el sistema de ejecución de las sanciones establecidas en esta misma ley.

Artículo 31. Competencia del Ministerio Público. La función de dirigir la investigación de las infracciones de que trata esta ley, así como la de ejercer la acción penal pública y adoptar las medidas de protección para las víctimas y testigos, corresponderá exclusivamente al ministerio público, de acuerdo a las reglas generales.

## CAPITULO III

Artículo 45. Apelación en las medidas cautelares. La resolución que dé lugar a una medida privativa provisoria de la libertad o que niegue la solicitud de su término será apelable. La tramitación de la apelación no suspenderá el procedimiento ni la aplicación de la medida.

## CAPITULO IV

### Investigación Penal Preparatoria

Artículo 46. Principio de oportunidad. Los fiscales del ministerio público podrán no iniciar la persecución adolescente por la supuesta comisión de un hecho ilícito, o abandonar la ya iniciada, cuando consideren que ello resulta conveniente para la mejor solución del conflicto jurídico penal o para la vida futura del imputado.

La víctima podrá oponerse a la decisión del fiscal, ante el juez dentro de los diez días de dictada la resolución. Presentado el reclamo ante el juez, se citará a una audiencia a todos los intervinientes y, previo a resolver, abrirá debate sobre el punto.

Si se acogiere la oposición, el Ministerio Público deberá continuar con la investigación, de acuerdo a las reglas generales.



Artículo 47. Primera audiencia. En la primera audiencia judicial será obligatoria la presencia del fiscal, del defensor y del imputado.

En todo caso serán citados, además la víctima y los padres del adolescente o representante legal. Se permitirá, en todos los casos, la intervención de la víctima y de los padres del adolescente o representante legal, si comparecieren a la audiencia.

Artículo 48. Juicio abreviado. El juicio abreviado establecido en el Código Procesal Penal que por jurisdicción corresponda, tendrá lugar respecto de los delitos regulados en la presente ley, con las siguientes modificaciones:

a) La solicitud tendrá por objeto recurrir de inmediato al procedimiento abreviado previsto en el Código Procesal Penal que por jurisdicción corresponda.

b) Finalizada la audiencia, se procederá de inmediato en conformidad con lo dispuesto en el Código Procesal Penal que por jurisdicción corresponda.

c) En todo caso, si se dedujere oposición fundada de parte del imputado o su defensor, el juez podrá admitir que la causa pase directamente a juicio oral. La misma regla se aplicará si se solicita la aplicación de una sanción privativa de libertad

Artículo 49.- Plazo para declarar el cierre de la investigación. El plazo para declarar el cierre de la investigación en los procedimientos de que trata la presente ley será de tres meses.

Previo al término de dicho plazo, el fiscal podrá solicitar, fundadamente, su ampliación por un máximo de tres meses.

## CAPITULO V

### Juicio oral y sentencia

Artículo 50. Audiencia del juicio oral. El juicio oral deberá realizarse dentro de los veinte días posteriores a la notificación del auto de apertura del juicio oral. Su desarrollo se efectuará en forma continua y sin interrupciones, en una o más audiencias sucesivas. En ningún caso el juicio podrá suspenderse o interrumpirse por un término superior a 72 horas.

Deberán comparecer a la audiencia el fiscal, el adolescente imputado y su defensor. Su asistencia será condición de validez del juicio.

El juicio se realizará con la presencia ininterrumpida de él, de los jueces que integran el tribunal, del fiscal y del defensor, bajo pena de nulidad.

En todo caso, deberán ser citados, además, los padres del adolescente o sus representantes legales y la víctima, quien deberá hacerse acompañar por su abogado.

Finalizado el examen de las pruebas y en caso de considerarlo conveniente, podrá el juez otorgar la palabra a la víctima, si se encontrare presente, para que haga uso de ella en forma personal.

Artículo 51. Comparecencia del imputado en el juicio oral. El adolescente imputado deberá estar presente durante toda la audiencia del juicio oral. A pedido del adolescente, el tribunal podrá autorizar su salida de la sala, cuando la realización de algunas actuaciones específicas pudieren afectar la integridad del adolescente. También podrá

ordenarla cuando la presencia del imputado pusiere en peligro la integridad de la víctima.

Artículo 52. Pena máxima a imponer. El tribunal no podrá determinar la aplicación de una sanción privativa de la libertad si el fiscal no la hubiere solicitado, ni podrá exceder el tiempo de duración que éste hubiere pedido.

## TITULO IV

### SANCIONES

#### CAPITULO I

##### Sanciones en general

Artículo 53. Sanciones. Cuando el adolescente sea condenado por sentencia firme, se le podrá imponer una de las siguientes sanciones:

- a) Amonestación
- b) Multa
- c) Prohibición de conducir automotores y ciclomotores
- d) Reparación del daño causado
- e) Prestación de servicios en beneficio de la comunidad
- f) Libertad asistida
- g) Alguna de las sanciones privativas de la libertad reguladas en el Capítulo III de este Título.

Artículo 54. Determinación de la pena. Para determinar las sanciones, así como para fijar su extensión temporal o cuantía, el juez deberá considerar:

1. El número de delitos cometidos;
2. La edad del adolescente; y
3. La proporcionalidad que debe existir entre la gravedad del o de los delitos cometidos y la severidad de la sanción.

Además, el tribunal deberá considerar:

- a) La naturaleza y extensión de las penas asignadas por el Código Penal al hecho constitutivo del delito;
- b) La calidad en que el adolescente participó en el hecho y el grado de ejecución del delito;
4. Para determinar la sanción aplicable a un adolescente por la comisión de más de un delito, el juez deberá considerar en su conjunto la naturaleza y características de la totalidad de los delitos cometidos, de acuerdo a lo previsto en los números 1, 2 y 3 del presente artículo.

#### CAPITULO II

##### Sanciones no privativas de la libertad

Artículo 55. Amonestación. La amonestación consiste en la reprensión enérgica al adolescente hecha por el juez, en forma oral, clara y directa, en un acto único, dirigida a hacerle comprender la gravedad de los hechos cometidos y las consecuencias que los mismos han tenido o podrían haber tenido, tanto para la víctima como para el propio adolescente; instándole a cambiar de comportamiento, y formulándole recomendaciones para el futuro.

Artículo 56. Multa. El juez podrá imponer, como sanción exclusiva, una multa a beneficio del fisco, el que lo distribuirá a las organizaciones no gubernamentales a las que se refiere el artículo 68 de la presente ley, que no exceda de 10 salarios, tomando como base el salario mínimo, vital y móvil. Para su aplicación y la determinación de su monto, se tomará en consideración fundamentalmente la gravedad del hecho y a las facultades económicas del infractor.

Artículo 57. Prohibición de conducir automotores y ciclomotores. La prohibición de conducir vehículos motorizados se podrá imponer a un adolescente cuando la infracción respecto de la cual se le sanciona, la haya cometido conduciendo dichos vehículos. La duración de esta medida no podrá exceder de los dos años y su cómputo se iniciará una vez que el adolescente haya cumplido los 18 años.

En caso de quebrantamiento, se estará a lo dispuesto en el artículo 78 de la presente ley, no siendo aplicable la sanción prevista para dicha conducta por la ley penal aplicable a los mayores de edad, a menos que con ello se hubiere afectado la vida, integridad corporal o la salud de alguna persona.

Artículo 58. Reparación del daño. La reparación del daño consiste en restituir la cosa objeto de la infracción o resarcir el perjuicio causado mediante una prestación en dinero o un servicio no remunerado a favor de la víctima. El juez regulará prudencialmente el monto de la prestación en dinero o la naturaleza de los servicios, basándose en los antecedentes probatorios que se presenten en el juicio.

El cumplimiento de la sanción no obstará a que la víctima persiga la responsabilidad contemplada en el Código Civil, pero sólo en aquello en que la reparación sea declarada como insuficiente.

Artículo 59. Servicios en beneficio de la comunidad. La sanción de prestación de servicios en beneficio de la comunidad consiste en la realización de actividades no remuneradas a favor de la colectividad o en beneficio de personas en situación de precariedad.

La prestación de servicios en beneficio de la comunidad no podrá exceder en ningún caso de cuatro horas diarias y deberá ser compatible con la actividad educacional o laboral que el adolescente realice. La sanción podrá tener una extensión mínima de treinta horas y máxima de ciento veinte horas.

Artículo 60. Objeción de trabajo. Tratándose de la sanción prevista en el artículo anterior o en aquellos casos en que la sanción de reparación del daño conlleve la prestación de servicios personales por parte del adolescente, éste podrá objetar su aplicación al momento en que le sea impuesta, debiendo el tribunal, en tal caso, sustituirla por otra equivalente.

Artículo 61. Libertad asistida. La libertad asistida consiste en la sujeción del adolescente al control de un delegado, unida a la orientación para que aquél acceda a programas y servicios comunitarios que favorezcan su integración social.

El control se ejercerá mediante la asistencia obligatoria del adolescente a los encuentros fijados con el delegado. El juez fijará en su sentencia una frecuencia y duración máxima a estos encuentros obligatorios, así como a la tarea de supervisión del delegado. En caso de incumplimiento, se estará a lo dispuesto en el artículo 78.

Los programas y servicios comunitarios a los que se refiere este artículo serán aquellos de carácter educativo, socio-educativo, de terapia, de promoción y protección de sus derechos y de participación, que se ofrezcan por instituciones públicas o privadas. La función del delegado a este respecto se limitará a la orientación y motivación del adolescente, así como a las gestiones para procurarle el acceso efectivo a los mismos. En especial, deberá cuidar la asistencia regular al sistema escolar o de enseñanza que corresponda.

En todo caso, la institución encargada de la ejecución de esta sanción, podrá designar como delegado a los padres, guardadores o educadores del adolescente, quienes deberán, para estos efectos, asumir, en la audiencia de lectura de sentencia, el compromiso de llevarla a cabo bajo las mismas condiciones y requisitos generales, debiendo ser supervisados por aquella.

La duración de esta sanción no podrá exceder de los tres años.

### CAPITULO III

#### Sanciones privativas de la libertad

Artículo 62. Sanciones privativas de la libertad. Las sanciones privativas de la libertad consisten en el arresto domiciliario, alojamiento en centro terapéutico, privación de la libertad en régimen semicerrado y privación de la libertad en régimen cerrado.

Las medidas privativas de la libertad sólo pueden aplicarse al adolescente que ha sido declarado responsable de la comisión de algún delito tipificado en el Código Penal que prevea la pena de prisión o reclusión o en los casos contemplados en el artículo 78 de esta ley.

Artículo 63. Arresto domiciliario de fin de semana con libertad asistida. El arresto domiciliario consiste en el encierro del adolescente durante el fin de semana en su propio domicilio, acompañado de una sanción de libertad asistida.

El arresto domiciliario se considerará para todos los efectos como una sanción privativa de la libertad y tendrá una duración máxima de veinte fines de semana.

Artículo 64. Privación de la libertad en régimen semicerrado. La sanción de privación de la libertad en régimen semicerrado, consiste en la permanencia obligatoria del adolescente en un centro de privación de la libertad, determinado por el juez.

El Director de la Institución designada para tal efecto propondrá al tribunal un programa personalizado, con indicación del tiempo que el adolescente deberá permanecer obligatoriamente en el centro de privación de la libertad semicerrado respectivo, y de las actividades que cumplirá en los programas o servicios ubicados fuera del recinto.

Artículo 65. Privación de la libertad en régimen cerrado. La sanción de privación de la libertad en régimen cerrado importará la privación de la libertad del adolescente condenado por el tiempo que determine el tribunal de acuerdo a lo dispuesto en los artículos siguientes.

Artículo 66. Duración de las sanciones privativas de la libertad. Las sanciones de privación de la libertad establecidas en los artículos 53 y 54, tendrán una duración máxima de cinco años.

Artículo 67. Sanción mixta. El Tribunal podrá imponer complementariamente una sanción de libertad asistida por un máximo de dos años, la que será ejecutada con posterioridad al cumplimiento efectivo del alojamiento en régimen cerrado, siempre que en su conjunto no excedan de 5 años.

## TITULO V

### EJECUCION DE LAS SANCIONES

#### CAPITULO I

##### Gestión Privada y Control Público

Artículo 68. Centros privativos de la libertad. Para dar cumplimiento a las sanciones privativas de la libertad descritas en esta Ley y a la medida de privación provisoria de la libertad, existirán cuatro tipos de centros, respectivamente:

- a) Los Centros de Privación de la Libertad en Régimen Semicerrado (CPLRS).
- b) Los Centros de Privación de la Libertad en Régimen Cerrado (CPLPC), dotados de mecanismos de seguridad que garanticen la permanencia en el recinto de quienes debieren cumplir en ellos una sanción establecida en conformidad con lo dispuesto en la presente ley. Para tal efecto podrá existir en ellos una guardia armada de carácter externo.
- c) Los Centros de Privación de la Libertad en Régimen Cerrado Terapéuticos. (CPLRCT), en los que se realizará una atención educativa especializada o tratamiento específico dirigido a personas que padezcan estado de dependencia a bebidas alcohólicas o estupefacientes
- d) Los Centros de Privación Provisoria de la Libertad (CPPL), dotados de los mecanismos de seguridad idóneos.

La organización y funcionamiento de los recintos aludidos en el presente artículo se reglamentará respetando el principio de subsidiariedad del Estado, para lo cual se le dará prevalencia al listado de establecimientos de organizaciones no gubernamentales que se confeccionará a dicho efecto, con gestión privada, siendo su control a cargo del Estado Nacional o Provincial según correspondiere.

La financiación de dichos establecimientos será mixta, aplicándose el criterio de subsidiariedad por el cual el Estado Nacional o Provincial según corresponda, completará presupuestariamente los requerimientos de la organización no gubernamental en los casos que la reglamentación así lo determine.

Artículo 69. Condiciones básicas de los centros privativos de la libertad. En los centros a que se refiere el artículo anterior se deberán desarrollar acciones específicas destinadas a respetar y promover los vínculos familiares del adolescente privado de la libertad, desarrollar habilidades laborales, estructurar actitudes sociales y recibir apoyo de orden educativo y/o escolar.

Artículo 70. Normas de seguridad en centros privativos de la libertad. Los adolescente estarán sometidos a las normas disciplinarias que dicte la autoridad del centro para mantener la seguridad y el orden. Estas normas deben ser compatibles con los derechos reconocidos en la Constitución, en la Convención de los Derechos del Niño, en los tratados internacionales que se encuentren vigentes y en las leyes aplicables. Las normas disciplinarias que dicte la autoridad del centro deberán estar contenidas en un reglamento.

Artículo 71. Control de gestión. El control de la gestión de administración de los Centros previstos en el artículo 68 de la presente ley corresponderá a la autoridad administrativa del Estado Nacional o Provincial competente.

## CAPITULO II

### Derechos y garantías de la ejecución

Artículo 72. Derechos en la ejecución de sanciones. Durante la ejecución de las sanciones que regula esta ley el adolescente tendrá derecho a:

- a) Ser tratado de una manera que fortalezca el respeto del adolescente por los derechos humanos y las libertades fundamentales de las demás personas, resguardando su desarrollo, dignidad e integración social;
- b) Ser informado de sus derechos y deberes, con relación a las personas e instituciones que lo tuvieren bajo su responsabilidad;
- c) Conocer las normas que regulan el régimen interno de las instituciones o programas a que se encuentre sometido, especialmente en lo relativo a las causales que puedan dar origen a sanciones disciplinarias en su contra o a que se declare el incumplimiento de la sanción;
- d) Presentar peticiones ante cualquier autoridad competente de acuerdo a la naturaleza de la petición, a obtener una respuesta pronta, a solicitar la revisión de su sanción en conformidad a la ley y a denunciar la amenaza o violación de alguno de sus derechos ante el Juez;
- e) Contar con asesoría permanente de un abogado.

Artículo 73. Derechos aplicables a las sanciones y medidas privativas de libertad. Además de los derechos establecidos en el artículo anterior, los adolescentes sometidos a una sanción privativa de libertad tendrán derecho a:

- a) Recibir visitas periódicas, en forma directa y personal, al menos una vez a la semana;
- b) La integridad e intimidad personal;
- c) Acceder a servicios educativos;

- d) Que se revise periódicamente la pertinencia de la mantención de la sanción en conformidad con lo dispuesto en esta Ley, como también a que se controlen las condiciones en que ella se ejecuta;
- e) A comunicarse por escrito, por teléfono o por cualquier otro medio; de conformidad con las prescripciones del reglamento, y a conferenciar privadamente con su abogado.

### CAPITULO III

#### Control de ejecución de las sanciones

Artículo 74. Competencia en el control de la ejecución. Corresponderá al Juez de Ejecución de los Tribunales de Menores o al Tribunal de Juicio controlar la legalidad de su ejecución.

Artículo 75. Certificación de cumplimiento. La institución que ejecute la sanción certificará el total cumplimiento de la misma a su término, por medio de oficio enviado al respectivo tribunal.

Artículo 76. Visita a los recintos privativos de libertad. El Juez de Ejecución de los Tribunales de Menores o el Juez de Juicio deberá visitar personalmente, al menos cuatro veces al año, los Centros en que se ejecuten las medidas cautelares del procedimiento y las sanciones contenidas en este Título.

Artículo 77. Revisión de condena. En cualquier momento de su ejecución el Tribunal que ordenó la aplicación de cualquiera de las sanciones previstas en esta ley, ya sea de oficio o a petición del adolescente o su defensor, podrá revocarla o sustituirla si considera que ya produjo sus efectos, que es innecesaria o afecta gravemente el desarrollo, la dignidad o la integración social del adolescente.

En ejercicio de estas facultades no se podrá sustituir una sanción por otra que signifique una mayor restricción de los derechos del adolescente, con la sola excepción de lo dispuesto en los artículos siguientes.

La resolución que niegue lugar a la revocación o sustitución solicitada por el adolescente o su defensa será apelable.

Artículo 78. Quebrantamiento de condena. Si el adolescente no diere cumplimiento a alguna de las sanciones impuestas en virtud de la presente ley se seguirá el siguiente procedimiento:

1. Tratándose de las sanciones de multa o de la prohibición de conducir vehículos motorizados, previstas en las letras b) o c) del artículo 53, que no hubieren sido cumplidas en el término de 30 días, el tribunal procederá a remplazarla por la medida de reparación del daño causado por un máximo de 15 o 30 horas respectivamente, según la gravedad de la infracción. Si el adolescente hiciere uso del derecho que le reconoce el artículo 60, se aplicará la medida de libertad asistida, por el tiempo señalado en el numeral siguiente.

2. Tratándose de la reparación del daño o de la prestación de servicios en beneficio de la comunidad, señaladas en las letras d) y e) del artículo 53, el incumplimiento reiterado o injustificado de la sanción respectiva, por parte del adolescente declarado responsable,

se sancionará con pena de libertad asistida, la que no podrá exceder de 90 o 180 días, respectivamente.

3. El incumplimiento, reiterado e injustificado de la libertad asistida contenida en la letra f) del artículo 53 o de la nueva sanción impuesta en cumplimiento de lo dispuesto en los dos numerales anteriores, se sancionará con la privación de la libertad en un Centro de Privación de la Libertad en Régimen Semicerrado, la que no podrá exceder de 30 o 90 días, respectivamente. Lo dispuesto en este numeral no será aplicable cuando la sanción inicialmente impuesta haya sido de multa.

4. El incumplimiento reiterado e injustificado de la privación de la libertad en régimen semicerrado, se sancionará con la privación de la libertad en un Centro de Privación de la Libertad en Régimen Cerrado, la que no podrá exceder de 90 días. En caso de reiteración en la misma conducta, podrá sustituirse la sanción en forma definitiva por un periodo no superior a los 6 meses. Lo dispuesto en el presente numeral no será aplicable cuando la sanción inicialmente impuesta haya sido la multa.

5. El incumplimiento reiterado e injustificado del régimen de libertad asistida al que fuere sometido el adolescente conforme lo dispone el artículo 67, faculta al juez para ordenar que vuelva a ser sometido al régimen establecido en el artículo 65 de esta Ley, por la parte determinada del tiempo que resta.

Artículo 79. Sustitución condicional de las medidas privativas de la libertad. Sin perjuicio de lo dispuesto en los artículos precedentes, el juez podrá ordenar, durante la ejecución de una sanción privativa de la libertad, su sustitución condicional por la sujeción a un programa de libertad asistida.

Si se incumpliere con el programa de libertad asistida, se revocará la sustitución y se ordenará la continuación de la sanción originalmente impuesta, por el tiempo que faltare.

Artículo 80. Revisión de oficio. El Juez de oficio deberá evaluar las sanciones privativas de la libertad una vez cumplida la mitad del tiempo por la que hubiere sido impuesta, pudiendo ordenar su mantención, sustitución o término.

Para estos efectos el Juez, en presencia del adolescente, su abogado y un representante de la institución que lo tenga bajo su custodia, examinará los antecedentes, oír a los presentes y resolverá. A esta audiencia pueden asistir los padres del adolescente o sus representantes legales.

## TITULO VI

Artículo 81. Registro. La autoridad encargada de la ejecución de las sanciones, llevará un registro reservado sobre las sanciones impuestas.

Los registros o antecedentes derivados de la condena en contra de un adolescente sólo podrán ser conocidas por la defensa, el Ministerio Público y el Tribunal para los efectos



de determinar la sanción aplicable, una vez concluido el juicio oral o una vez que se haya dado lugar al procedimiento abreviado y este haya también finalizado. En todo caso, quienes tomen conocimiento de dichos antecedentes mantendrán la obligación de reserva referida en el párrafo anterior.

Artículo 82. Agravante especial. Las personas que de acuerdo a esta ley tengan la custodia o el cuidado de adolescentes imputados o condenados por una infracción a la ley penal y que en el ejercicio de sus funciones cometieren un delito en contra de la integridad física, el desarrollo sexual o la propiedad del adolescente se les impondrá la pena señalada en el respectivo delito en su grado máximo.

Artículo 83. Coordinación de los servicios públicos para administrar las medidas de libertad asistida. Los servicios públicos tienen el deber de coordinar su acción con los delegados de libertad asistida, facilitando el acceso a los programas y servicios comunitarios a que se refiere el artículo 61 de la presente ley.

Artículo 84. Especialización. Para los efectos de lo previsto en el segundo párrafo del artículo 30, la Escuela Judicial deberá considerar en el programa de perfeccionamiento a la niñez y a la adolescencia.

Artículo 85. Aplicación subsidiaria. Se aplicará el Código Penal y las leyes complementarias a todo aquello que no esté expresamente regulado por esta ley y siempre que no se oponga a los fines establecidos por ella.

Artículo 86. Derogaciones. Deróganse las leyes 10.903, 22.278 y 22.803.

Artículo 87. Disposición transitoria. La presente ley entrará en vigencia a los noventa días de su publicación en el Boletín Oficial.

El reglamento a que se refiere el párrafo final del artículo 68 de la presente ley, deberá dictarse dentro de los treinta días de publicada esta ley en el Boletín Oficial.

Artículo 88. De forma.-

## FUNDAMENTOS

Sr. Presidente:

Atento al marco social integral abarcando sus componentes de situación político, económico y cultural de nuestro país y considerando, en especial, los principios contenidos en la Constitución Nacional, la Convención Internacional sobre los Derechos del Niño y demás instrumentos internacionales vigentes en la República Argentina, se propone el presente Proyecto de Ley de Responsabilidad Penal Juvenil, es decir, el régimen legal aplicable a las personas menores de dieciocho años infractoras a la ley penal.

Tenemos el propósito de plantear un cambio de paradigma al proponer reformar radicalmente la respuesta del Estado ante los actos que revisten carácter de delito cuando ellos son cometidos por personas menores de dieciocho años, introduciendo, por primera vez en la Argentina, un sistema de responsabilidad integral -abarcativo de los planos físico, psíquico y social- para los adolescentes mayores de doce y menores de dieciocho años.

Es así que dejamos de lado el modelo vigente, muchas veces sustentado en presupuestos ideológicos acrílicos, y en su reemplazo vamos hacia un modelo teórico integral y multidimensional, tomando como metodología el enfoque sistémico.

Partiendo del diagnóstico de la problemática de la violencia social detectamos como datos de la realidad:

- a. Aumento de la criminalidad objetivamente considerada
- b. Incremento de la inseguridad subjetivamente percibida

Ante ello y como base de todo lo demás determinamos como plataforma el siguiente punto de partida, definir si entre la Sociedad y el Estado debe haber: ¿Competencia, indiferencia o cooperación?

Con lo que nuestro marco teórico en tanto modelo innovador y cambio de paradigma, presenta el siguiente esquema: Distinguimos básicamente como componentes de la criminalidad la delincuencia, el delincuente y el delito.

La criminalidad resulta entonces como epifenómeno emergente de:

- a. La delincuencia como fenómeno estructural: Cuyos factores condicionantes son lo cultural y económico, y ante lo cual debe actuarse en un rol de acciones preventivas;

- b. El delincuente como persona humana: Siendo su factor determinante la personalidad, de lo que se deriva la responsabilidad individual;

- c. El delito como acción: Con los factores consecuentes que implica la respuesta político institucional, sancionado por la legislación penal, procedimental y administrativa, distinguiendo entre los delitos convencionales o comunes, no convencionales y el régimen de minoridad, y mediante su ejecución por el Poder Judicial, Ministerio Público, Fuerzas de Seguridad y Servicio Penitenciario.

Entonces y partiendo del presente marco teórico, con su correspondiente criterio de evaluación de contenido y enfoque sistémico metodológico, observaremos las fortalezas, oportunidades, debilidades y amenazas de la legislación propuesta.

Desde un punto de vista jurídico, esta reforma se fundamenta en que la actual legislación de menores, en no pocas materias, entra en contradicción con disposiciones de nuestra Constitución y de la Convención Internacional sobre los Derechos del Niño, incorporada a la misma, y en algunos casos, directamente vulnera estos cuerpos jurídicos, y que desde el punto de vista antropológico y social no se encuentra la altura de las circunstancias que exige superar el falso –y dañino- dilema entre los que de modo simplista achacan, bien a la sociedad o bien al individuo, toda la culpa en una temática tan compleja como la actual.

La informalidad del sistema tutelar de menores, que se estableció en nuestra legislación con la intención de beneficiar a los niños y adolescentes, ha permitido el surgimiento de un sistema punitivo/tutelar, que no se somete a los controles constitucionales propios del sistema penal formal, y que es fuente permanente de vulneración de derechos constitucionales, tanto en el ámbito procesal, como en el de las garantías sustanciales. Esto es gravísimo y debe ser modificado.

Procesos sin forma de juicio; aplicación de medidas sin participación de abogados defensores y dictadas por tiempo indeterminado; sanciones privativas de libertad que vulneran el principio de legalidad a través de la utilización de fórmulas abiertas, son algunos ejemplos que demuestran que las leyes de menores adolecen de serias dificultades para garantizar los derechos de los niños y adolescentes.

Se da la inconsecuencia que el sistema especial de menores, nacido para proteger los derechos de los niños, ha terminado por desmedrar su posición jurídica.

Al no existir un sistema especializado destinado al juzgamiento y atribución de consecuencias de las infracciones a la ley penal cometidas por adolescentes, se genera una confusión entre la protección de los niños y las medidas sancionatorias.

Los resultados de este modelo son precarios tanto en el ámbito de la protección de los derechos de los imputados, como en el de la política criminal, por lo que existe un amplio consenso de la necesidad de reformularlo completamente.

En efecto, diversos análisis nacionales e internacionales sostienen que estos sistemas son ineficaces para controlar la expansión de la delincuencia y a su vez favorecen la criminalización y estigmatización de los niños que sin haber sido imputados de delito alguno, son aprehendidos por la policía e incluso ingresados a recintos privativos de libertad para su supuesta protección. Y que bajo el nombre de "reformatorios" debieran ser tildados, lamentablemente, de "deformatorios".

Las más recientes tendencias y recomendaciones de organizaciones internacionales señalan que para prevenir el aumento de la delincuencia de los adolescentes es conveniente combinar un sistema que responsabilice a los adolescentes por los actos delictivos a través de sanciones adecuadas y proporcionales a los hechos y

un amplio marco de políticas sociales que impida toda confusión entre protección de derechos y sanción de actos delictivos.

Por su parte, desde un punto de vista social, es evidente que la preocupación pública por la violencia social, tanto en su aspecto objetivo concerniente a la criminalidad –delincuencia, delincuente y delito- como en su aspecto subjetivo de percepción de inseguridad ciudadana, y por el perfeccionamiento de la Justicia Penal en todos los ámbitos, ha crecido.

La actual Justicia de Menores es objeto de críticas no solo porque no se somete a los límites y controles que la Constitución establece para la jurisdicción criminal general, sino también, porque no satisface las exigencias de protección de los derechos de las víctimas de la delincuencia.

El Estado debe asumir una activa acción contra el delito y conducirla de modo que la política criminal se convierta en garantía de los derechos de todos los ciudadanos. Dejando de lado los bizantinos debates entre mano dura y mando blanda, y que desde ya se opte por la visión integral y superadora de la mano justa. Hay que desarrollar un completo sistema judicial y administrativo que asuma, en el ámbito de la delincuencia de los adolescentes, las tareas de la prevención del delito, la preservación de la paz social y la seguridad de los ciudadanos.

Esta reforma fomentará el sentido de responsabilidad de los adolescentes y permitirá resolver graves conflictos interpersonales, derivados de las infracciones a la ley penal, a través de un sistema de justicia que garantice los derechos de los imputados y de las víctimas.

Asimismo, las consecuencias jurídicas que se derivan de la responsabilidad de los adolescentes por infracciones a la ley penal, unen a su carácter explícitamente sancionatorio, las funciones responsabilizadora y preventiva en un marco de respeto y resguardo de su desarrollo e integración social.

El Proyecto de Ley que sometemos a consideración, busca así adecuarse a los avances del derecho comparado y demás disciplinas sociales, ser consistente en lo teórico y metodológico, considerar al adolescente como persona humana que convive socialmente y desde este punto se lo entiende como un sujeto de derecho que debe ser protegido en su desarrollo e inserción social, logrando el triple objetivo de prevención de la delincuencia, control del individuo y sanción del delito.

Las disposiciones propuestas recogen la experiencia positiva y negativa de la aplicación de leyes similares en el contexto de América Latina, la Ley de Justicia Penal Juvenil de Costa Rica de 1996, el Estatuto del Niño y Adolescente de 1990 de Brasil, y en especial, el Proyecto que en la actualidad está en consideración en la legislatura de Chile, pues para su elaboración, el Ministerio de Justicia chileno realizó amplios estudios sobre la legislación, jurisprudencia y doctrina nacional, y desarrolló, desde 1994, diversas jornadas de reflexión y análisis sobre el tema en que participaron especialistas nacionales e internacionales, tanto del ámbito jurídico como de disciplinas sociales y psicológicas.

Se consideran, también, las normas de la Convención Internacional sobre Derechos del Niño, las Reglas de las Naciones Unidas para la Administración de Justicia de Menores, para la Protección de los Menores Privados de Libertad y las directrices de Naciones Unidas para la Prevención de la Delincuencia Juvenil; asimismo ha considerado las conclusiones de estudios de organismos internacionales especializados en el tema de la Justicia y los derechos de la infancia como el Fondo de las Naciones Unidas para la Infancia (UNICEF), el Instituto Interamericano del Niño (organismo especializado de la Organización de Estados Americanos) y el Instituto Latinoamericano para la Prevención del Delito y el Tratamiento del Delincuente (ILANUD).

Destacamos especialmente los aportes teóricos e investigaciones del Foro de Estudios Políticos y Sociales (FEPOS).-

El proyecto regula la responsabilidad de los adolescentes por la comisión de infracciones a la ley penal, el procedimiento para la averiguación y establecimiento de dicha responsabilidad y la determinación y modalidades de sus consecuencias.

Considerando que el actual régimen relativo a la edad penal consagra los dieciocho años como regla general, lo dispuesto en la Convención Internacional sobre los Derechos del Niño, el Proyecto estableció en dieciocho años la edad de la exención de la responsabilidad penal de adultos, con las aclaraciones arriba mencionadas. Esta decisión es concordante con las tendencias observadas en el derecho comparado, tanto de América Latina como de Europa.

El Proyecto define a los adolescentes como las personas mayores de doce y menores de dieciocho años. Es decir, sus procedimientos y sanciones sólo se aplicarán en este rango de edad. Ello está de acuerdo a lo dispuesto por la Convención Internacional sobre los Derechos del Niño, en su artículo 40.3 letra a), que exige el "establecimiento de una edad mínima antes de la cual se presumirá que los niños no tienen capacidad para infringir las leyes penales".

Se ha decidido fijar ese límite en los doce años siguiendo las tendencias del derecho comparado y la posición de la doctrina que recomienda no fijar este límite a una edad muy temprana. Bajo los doce años el Estado renuncia a toda forma de intervención coactiva en el supuesto de comisión de delito.

La propuesta se basa en el principio de responsabilidad según el cual el adolescente es un sujeto que, si bien es irresponsable como adulto, se le puede exigir una responsabilidad especial adecuada a su carácter de sujeto en desarrollo. De este modo, las sanciones que contempla esta Ley son la consecuencia de la declaración de responsabilidad por la realización de un delito.

Al adolescentes se le reconocen los mismos derechos, deberes y garantías que a los adultos, y por su condición especial de ser una persona en desarrollo, se le reconocen , derechos y garantías especiales, las que respetan su privacidad y la de su familia, su identidad, dignidad humana y desarrollo integral. También se establece el derecho a la información de estos, el derecho a ser oído a través del contradictorio, la duración razonable del proceso, la inviolabilidad de su defensa desde el inicio de la

investigación policial y el Interés superior del adolescente que la Convención Internacional sobre los derechos del niño en su artículo 3° reconoce a todo niño.

El Proyecto de Ley se estructura sobre la base de reconocer una estricta relación entre la verificación de la participación del adolescente en el hecho punible, la declaración de su responsabilidad y la atribución de la sanción que para el caso concreto autorice la Ley.

Con ello se reafirma la vigencia para los adolescentes del principio de legalidad que estructura nuestro ordenamiento penal y se establece un sistema que sanciona la comisión de conductas punibles estrictamente definidas en la Ley y no conductas indeterminadas o situaciones de vida.

Para la determinación de la responsabilidad de los adolescentes, también deberán considerarse la concurrencia de alguna de las causas que eximen, extinguen o priven de sus efectos la responsabilidad penal según las normas generales.

Se establece un criterio flexible, a favor del adolescente, en la adjudicación de las sanciones; la posibilidad de dejar sin efecto o sustituir anticipadamente las sanciones por otras menos severas; facultades de control jurisdiccional de la ejecución que garanticen los derechos del condenado y el cumplimiento efectivo de las sanciones.

Se garantiza la existencia de un sistema de justicia especializado en todas las fases del procedimiento, y durante el control de ejecución de la sanción, que aseguren la capacidad e idoneidad de los operadores del sistema para hacerse cargo de las finalidades de esta Ley.

Se establece el recurso de habeas corpus que permitirá controlar judicialmente la legalidad de la privación de libertad y verificar las condiciones físicas en que se encontrare el adolescente.

Por primera vez en el ámbito de procesos seguidos contra personas menores de edad, se reconocen derechos procesales a las víctimas y se consideran sus intereses, aunque limitados por el principio del interés superior del adolescente especialmente en lo relativo a la persecución, reserva del procedimiento y a la aplicación de sanciones.

Las respuestas penales contenidas en esta Ley tienen por finalidad, precisamente, "sancionar los hechos que constituyen la infracción y fortalecer el respeto del adolescente por los derechos humanos y libertades fundamentales de las demás personas, resguardando siempre su desarrollo e integración social". En consecuencia, se considera que tienen una función responsabilizadora, preventiva y orientadora.

Se contempla una amplia gama de sanciones, las que se clasifican en privativas y no privativas de la libertad.

Como sanciones no privativas de la libertad regula la amonestación, la multa, la prohibición de conducir automotores y ciclomotores, la reparación del daño causado, la prestación de servicios en beneficio de la comunidad y la libertad asistida.

La privación de libertad, es una medida excepcional y de último recurso.

El Proyecto ha optado por establecer un sistema equilibrado para el establecimiento de la sanción aplicable en cada caso. Se deja al Juez un razonable grado de libertad para imponer la sanción más adecuada para el caso concreto, no encontrándose obligado a aplicar la privación de libertad y pudiendo fijar su duración o cuantía dentro de los límites legales. El Juez siempre deberá determinar la sanción, su duración o cuantía, eliminándose así toda posibilidad de sanciones indeterminadas.

La Ley, además de estos límites, establece como criterios que el Juez considerará para determinar la sanción a imponer su duración y cuantía, el número de infracciones, la gravedad de ellas y la edad del imputado, así como la concurrencia de circunstancias modificatorias de la responsabilidad penal.

Dados los fines preventivos de este proyecto, la edad del imputado es muy importante al momento de determinar la sanción y su duración o cuantía. Si bien el Proyecto no establece una regla específica que obligue al Juez, es conveniente que éste considere, para los adolescentes del rango de edad menor, la aplicación de sanciones no privativas de libertad de modo de evitar los efectos nocivos que pudiera provocar en su desarrollo personal y social la privación de su libertad y de su contacto con la familia y la comunidad. En estos casos, de imponerse sanciones privativas de libertad, es recomendable la imposición de los regímenes menos restrictivos que contempla la ley, y por períodos no muy prolongados.

En cuanto a la duración o cuantía de las medidas, ellas deberán adecuarse a los fines de este Proyecto de Ley, debiendo el Tribunal reservar los rangos superiores de duración y cuantía para aquellas infracciones graves que han causado mayores daños o para los casos en que se imponen sanciones por la responsabilidad en más de una infracción grave. Este criterio es particularmente aplicable para el límite de cinco años de internación.

La incorporación de un amplio marco de sanciones no privativas de libertad permitirá que el Tribunal disponga de medios efectivos para la responsabilización, control y orientación del adolescente infractor. Para favorecer su cumplimiento efectivo se establecen normas especiales de quebrantamiento que permiten sustituir excepcionalmente una sanción por otra de mayor gravedad.

De esta forma, cada uno de los aspectos que involucra el tratamiento de un conflicto penal, aplicable en este caso a las infracciones de dicho carácter cometidas por personas que se encuentran en la etapa de adolescencia, cuenta con un marco claro de responsabilidad y con un conjunto de sanciones que serán impuestas como consecuencia de la misma, se agregan a ello, todas y cada una de las instituciones procesales que son necesarias para garantizar la corrección y necesidad de su imposición, como asimismo la vigencia de un sistema de control judicial de la ejecución de las medidas que se hayan impuesto.

Por todo ello, consideramos que la propuesta contenida en el presente proyecto de ley, constituye una herramienta eficaz para la prevención, control y sanción de la llamada "delincuencia juvenil", resguardando en cada una de sus etapas el correcto respeto por los derechos esenciales de cada individuo, establecidos en la Constitución, y que naturalmente, le son aplicables en plenitud a los menores de edad.

De este sistema, esperamos recibir un tratamiento más justo, excluyendo la mano dura y la mano blanda –debate ya agotado por vacío- pero no por ello menos severo que, en base a un concepto de responsabilidad, permita una mejor solución de los conflictos penales cometidos por adolescentes.

Es por lo expuesto, señor Presidente que solicito la aprobación del presente Proyecto de Ley.



# ***CONTRATAPA***

Logos nace como contrapartida de la “ desocupación intelectual” imperante en nuestra sociedad, nace desde la pluralidad de ideas, en la búsqueda de un ambiente de continuo crecimiento del pensamiento y para que la valorarización del conocimiento empiece a ocupar espacios vacíos.

Logos, no pretende ser una publicación más, sino un aporte para repensar y reflexionar sobre una realidad compleja y marcada por la incertidumbre. Nuestro compromiso es ampliar y transgredir el cerco con el que se pretende invalidar las posibilidades de cambio. Rompamos nuestra propia rutina, saltemos las prisiones de nuestra propia existencia, para poder pensar y transmitir libremente nuestras ideas.

El segundo numero de LOGOS propone respuestas y soluciones, en el ambito comunal, a traves de políticas integrales y sistematicas en el area de la seguridad ciudadana. A su vez realiza aportes en materia de política criminal, victimologia y seguridad jurídica.