

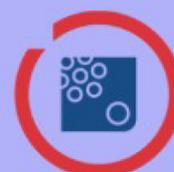
DIPLOMADO

Políticas de seguridad ciudadana para gobiernos locales



Observatorio
de Políticas
Públicas

Instituto Académico
Pedagógico de Ciencias
Sociales



Universidad
Nacional
Villa María

Carbajo, Mariana

Políticas de seguridad ciudadana para gobiernos locales / Mariana Carbajo ; Pedro Sorbera. - 1a ed. - Villa María : Universidad Nacional de Villa María. Instituto Académico Pedagógico de Ciencias Sociales, 2023.

Libro digital, PDF/A

Archivo Digital: descarga y online

ISBN 978-987-4993-76-2

1. Gobierno Local. 2. Seguridad. 3. Políticas Públicas. I. Sorbera, Pedro. II. Título. CDD 320.8

Autoridades de la Universidad Nacional de Villa María

Rector

Abg. Luis Negretti

Vicerrectora

Dra. Elizabeth Theiler

Decano del Instituto Académico de Ciencias Sociales

Mgter. Gabriel Suárez

Secretaria Académica, Instituto A P de Ciencias Sociales

Abog. María Virginia Achad

Secretaria de Investigación y Extensión

Dra. Carla Avendaño Manelli

Área de vinculación territorial

Mgter. Carina Lapasini

/ ÍNDICE

Prólogo	2
Introducción	3
Módulo 1 Seguridad ciudadana en clave local: capacidades estatales y herramientas para la acción	7
Módulo 2 Violencia, delitos y conflictividades. un mapeo de la cuestión en América Latina y Argentina	23
Módulo 3 Prevención del delito y Participación ciudadana	40
Módulo 4 Planificación de proyectos en Seguridad ciudadana	57
Módulo 5 Datos e indicadores para el desarrollo de la Seguridad ciudadana	73
Módulo 6 Aproximación a las políticas sobre seguridad ciudadana con enfoque comparado	90



2

MÓDULO
/guía teórica

**VIOLENCIA, DELITOS
Y CONFLICTIVIDADES.
UN MAPEO DE LA CUESTIÓN
EN AMÉRICA LATINA Y ARGENTINA.**

Responsables:
LIC. ANDRÉS BUZZETI | LIC. DÉBORAH GOLDIN

/ INTRODUCCIÓN

En Argentina, la (in)seguridad (hegemonizada por su vinculación con el delito común) comienza a ocupar una mayor centralidad en la agenda pública a partir de fines de los años noventa (Sozzo, 2014) y principio de los 2000 (Kessler, 2011). A partir de aquí –aunque no sin vaivenes–, ha logrado mantenerse en agenda, ocupando un lugar central entre las preocupaciones públicas, de la mano de actores políticos y mediáticos que conforman un circuito de legitimación del problema (Lorenc-Valcarce, 2009).

En este sentido, abordar ciertas aristas de esta problemática implica profundizar en algunos de los conceptos allí entrecruzados. En el presente módulo intentaremos distinguir conceptualmente las nociones de violencia, delito y conflictividades. A partir de allí, realizaremos un análisis del cuadro de situación de la violencia en la región y en nuestro país, a partir del análisis de las tasas de homicidio, y de la presentación de algunos datos sobre delitos contra la propiedad como complemento. Aquí analizaremos las fuertes variaciones regionales, nacionales y provinciales de estos indicadores. Asimismo, problematizaremos la distinción entre la dimensión “objetiva” y “subjetiva” de la inseguridad, dando cuenta de las especificidades de cada una de ellas. En esta línea, se intentará mostrar que el temor al delito y la preocupación pública por la (in)seguridad es una dimensión de relevancia en el plano local.

El objetivo de este módulo es promover un acercamiento inicial a estas cuestiones que permita al estudiante complejizar la mirada sobre los mismos. De este modo, el módulo se instala como una primera instancia para afinar la mirada sobre este gran universo que son las problemáticas ligadas a la (in)seguridad y las políticas a ella vinculadas.

/ 1. VIOLENCIAS, CONFLICTIVIDADES Y DELITOS

En este apartado intentaremos distinguir conceptualmente las nociones de violencia(s), delito y conflictividades. Estas son muchas veces usadas como sinónimos y si bien se entrecruzan no necesariamente son equivalentes.

/ I. VIOLENCIAS

Sobre la violencia podemos decir, en primer lugar, que es una categoría situada socio-históricamente. Es decir, que lo que es considerado violencia en un determinado contexto puede no serlo en otro. Cada cultura o configuración cultural (Grimson, 2011) tiene sus definiciones sobre qué es violento y, asimismo, al interior de ese mismo grupo puede haber desacuerdos sobre si una determinada práctica o relación es o no violenta. Por su parte, las variaciones temporales sobre la consideración de la violencia son evidentes. Sobre esto, el sociólogo Norbert Elias (1993) sostiene que, en lo que él denomina como el “proceso de civilización”, se produce una minimización progresiva de la violencia interpersonal, ya que las conductas tienden a ser cada vez más moderadas gracias a la internalización de la coacción. Siguiendo al autor, podemos comprender cómo los cambios en la estructura social van modificando los patrones de comportamiento y sensibilidad de los sujetos frente a lo que se define socialmente como violencia en un tiempo y espacio determinado. Este enfoque contextual invita a vislumbrar los diversos “umbrales de violencia” (Elias, 1993) que coexisten en las distintas figuraciones sociales, complejizando las lecturas sobre el fenómeno, enfatizando su carácter multiforme y multicausal (Isla & Míguez, 2003).

Así, se habla de una inflación de las “violencias” (Garriga Zucal y Noel, 2010) ya que se observa un corrimiento de los umbrales de sensibilidad ante la misma. Esto da lugar a que situaciones que antes pasaban desapercibidas sean problematizadas como prácticas violentas en la actualidad. Un ejemplo de ello puede ser el bullying en la escuela, el uso de violencia física en las relaciones entre padres e hijos o el acoso sexual. Estas prácticas, hoy mayoritariamente consideradas como violentas, se encontraban naturalizadas o al menos invisibilizadas como tales hace una, dos o tres generaciones.

De este modo, ninguna práctica o relación puede ser definida a priori como violenta por fuera del contexto socio-histórico y el entramado de relaciones sociales en las que se desarrolla. De este modo, concluimos que existe un proceso de significación social y de luchas por esta significación para definir qué es violento. Esto a su vez implica que la noción de violencia es siempre una categoría en disputa y contestada. Sobre esto Garriga Zucal y Noel (2010) sostienen que se trata usualmente de una impugnación moral sobre las prácticas de otro que son consideradas desagradables o intolerables. Con esto refieren a que normalmente se tilda de “violentos” a quienes realizan prácticas consideradas inmorales por parte de quien así las nomina, pero cuya definición puede no ser compartida por aquellos que llevan a cabo esas prácticas. Esto es observable en el hecho de que prácticas que desde nuestro punto de vista podrían ser fácilmente etiquetables como violentas no son consideradas del mismo modo por los propios agentes que las llevan a cabo, o incluso por otros observadores de la situación, de acuerdo a lo que en su sistema de valores es legítimo o no. El análisis realizado por Alabarces, Garriga Zucal y Moreira (2008) sobre “el aguante” en las hinchadas de fútbol nos es útil para dar cuenta de que el concepto de violencia es en sí un campo de disputa.

Algunas de las definiciones existentes sobre la violencia (que se encuentran reseñadas en el texto de Garriga Zucal y Noel que tienen disponible) se centran en la violencia física, mientras que otras utilizan como criterio la ilegitimidad de la práctica o la resistencia a la misma. La primera de estas definiciones tiene como virtud ser empíricamente observable y delimitable, pero invisibiliza las formas más sutiles de violencia. La definición centrada en la ilegitimidad de la práctica va a depender de los criterios morales sobre qué es o no legítimo para poder adjudicarle la etiqueta de violencia a una práctica. De este modo, tanto la definición por la ilegitimidad de la práctica como aquella centrada en la coerción implicada sobre un tercero/a dan cuenta del carácter siempre disputado de la definición de la violencia. Los autores concluyen que la definición de violencia tiene una ambigüedad irreductible ya que las definiciones de qué es lo ilegítimo varían en el tiempo y el espacio. Más allá de estos debates, podemos sostener que la violencia es una acción que su destinatario preferiría no sufrir y cuya definición forma parte de una disputa.

Con estas reflexiones buscamos des-naturalizar la noción de violencia, apostando por considerar relevante el análisis centrado en las prácticas y relaciones y no en los individuos considerados “violentos”. Partiendo de las definiciones que hemos abordado es posible sostener que la violencia es un recurso, entre otros, que determinados sujetos utilizan en algunas situaciones (pero probablemente no en todas). De este modo, una persona puede ejercer violencia en un determinado ámbito (por ejemplo, sus relaciones familiares o en el contexto de “la cancha”) pero no en otros. En este sentido, Garriga Zucal y Noel (2010) nos invitan a abandonar la visión erotizante sobre la violencia y, en contraste, asumir que la misma forma parte de la cotidianidad de las experiencias sociales. Asimismo, los autores demuestran como la violencia no sólo destruye, sino que también construye lazo social, ya que existen formas de construcción de grupalidades y de respeto al interior de ciertos grupos que está signado por algún ejercicio de la violencia. Sobre esto, existen abordajes que clasifican la violencia en instrumental y expresiva. Aquí, la violencia instrumental sería aquella ejercida para obtener algo (un fin), típicamente material; mientras que la violencia expresiva estaría más vinculada a procesos de construcción de lazos sociales o de expresión de identidades. Por nuestra parte consideramos que la violencia suele reunir ambas dimensiones a la vez. A modo de ejemplo se podría analizar el caso de un grupo de jóvenes que realizan robos. Por un lado, la dimensión instrumental se haría presente ya que mediante el uso de la violencia se busca obtener un fin material, supongamos un celular o cartera. Por el otro, también es posible suponer que los jóvenes se integran en un grupo, reafirman su masculinidad y obtienen “respeto” por parte de sus pares mediante esta práctica, más allá de la obtención material del recurso sustraído. De este modo, si bien consideramos que la dimensión instrumental y la expresiva no se disciernen con facilidad la distinción podría ser útil para iluminar distintos aspectos de este fenómeno.

De este modo, podemos concluir, junto con Martin (2000), que la violencia es un concepto plurisémico que puede definir tanto acciones individuales como colectivas, organizadas o espontáneas, legales o ilegales, intencionales o inintencionales. A su vez, la definición de violencia está vinculada a cómo se legitiman socialmente ciertas prácticas. Lo problemático de esto es que en una sociedad pueden coexistir diferentes concepciones o legitimidades y éste y los demás elementos mencionados dificultan la “medición” de la violencia, exceptuando sus casos más extremos como la violencia letal. Si el concepto mismo de violencia es de carácter disputado y ambiguo su medición estaría expuesta a las problemáticas que de ello se derivan.

/ II. DELITOS

Por su parte, los delitos plantean otra serie de interrogantes. Su definición e implicancias ha estado bajo discusión desde la segunda mitad del S. XVIII con el pensamiento ilustrado, pasando por el surgimiento y consolidación de la criminología como campo de estudios a esta parte. Aquí no podremos abordarlo en profundidad, pero si debemos mencionar que algunos de las principales corrientes al interior del pensamiento sobre el delito y la pena han sido la criminología positivista, el estructural funcionalismo, la escuela de Chicago y finalmente las teorías sobre subcultura criminal, el enfoque del etiquetamiento y las diversas derivas de la criminología crítica.¹ Entre los debates que se dan entre estas teorías podemos destacar la discusión entre dos polos explicativos de la delincuencia: El primero de estos extremos supone que el delincuente está determinado o condicionado ya sea por su entorno de socialización o por otras características mientras que el segundo presupone que quien decide delinquir lo hace a partir de una medición del tipo costo-beneficio. Obviamente, existen explicaciones que trascienden esta dicotomía y complejizan la cuestión pero este debate ultra simplificado es importante a la hora de pensar políticas de prevención en tanto la mayoría de ellas presuponen – explícita o implícitamente- algunos de estos supuestos “explicativos” del delito. Como hemos visto en el módulo anterior, el enfoque epidemiológico-con el correspondiente análisis de los factores de riesgo es comúnmente utilizado como marco interpretativo del delito para la elaboración de políticas de prevención.

Sin embargo, para los fines de este diplomado podemos decir que es delito aquello que el código penal define como tal, es decir, aquellas conductas tipificadas como tales. Claro está que estas definiciones pueden ir cambiando en el tiempo² y de acuerdo a las sociedades,³ pero esto permite – en un determinado contexto- una definición relativamente clara de qué es un delito, lo que posibilita su medición. A diferencia de la(s) violencia(s), los delitos se vinculan a la legalidad, y mientras que pueden co-existir distintas legitimidades, en una determinada sociedad (enmarcada en un Estado nacional o provincial) la legalidad es -o debiera ser- sólo una. Asimismo, el solapamiento entre delitos y violencias no es pleno ya que existen delitos que por lo general no son considerados como ejercicios de violencia (evasión fiscal) y, por otro lado, existen prácticas definidas al menos por algunos grupos como violencia (algunas formas de violencia en el ámbito laboral o familiar) que no siempre son tipificadas como delito.

/ III. CONFLICTIVIDADES

Podríamos decir que la noción de “conflictividades” es la menos precisa y definida de las tres. Las sociedades y las relaciones sociales están signadas por la presencia de conflictos de diversos grados, en la que pueden participar diferentes actores y que pueden ser o no explícitas. Así, el conflicto es constitutivo del orden social. Si bien este concepto puede entrecruzarse con la noción de violencia y la de delitos (un homicidio es un delito y, a su vez, una expresión de la violencia letal y manifiesta la existencia de algún tipo de conflicto) lo traemos a colación aquí para poder dar cuenta que existen conflictividades sociales que no necesariamente pueden ser tipificadas como delito y que incluso pueden no ser consideradas como violencia.

De este modo, este concepto nos permite dos cosas. En primer lugar, analizar algunos de los fenómenos que venimos describiendo desde otra grilla de inteligibilidad. En segundo lugar, la noción de conflictividad permite ampliar la mirada hacia prácticas y relaciones que son consideradas conflictivas por una

¹ Un buen recorrido por algunas de estas corrientes se puede encontrar en el Manual de Criminología de Perano y otros (2018) elaborado por la Cátedra de Criminología (UNC).

² A partir de 2012 con la Ley 26.791 de Modificación del Código Penal queda incorporada la violencia de género como agravante del homicidio. Si bien previamente existía jurisprudencia al respecto su tipificación como agravante del homicidio se da recién allí.

³ Por dar un ejemplo en varios países la homosexualidad es considerada un delito pudiendo ser castigada hasta con pena de muerte en algunos de ellos como Arabia Saudí, Irán o Nigeria

comunidad o por sectores de ella pero que no pueden ser catalogadas como delitos o violencias. De más está decir que, en tanto la conflictividad es inherente al orden social, existen conflictividades vinculadas a diversos ámbitos de intervención y no todas son vinculadas a la seguridad ciudadana. No obstante, esta noción es especialmente relevante en el plano local ya que muchas veces existen conflictos en las comunidades que pueden tener incidencia en el llamado “sentimiento de inseguridad” de la población pero que no pueden ser concebidos bajo ninguna de las otras dos categorías.

Sobre esto, normalmente existen Códigos Contravencionales⁴ que tipifican algunas -aunque no todas- de las prácticas vinculadas a estas conflictividades. Estos usualmente se insertan en un paradigma securitario en el que algunas de estas prácticas son catalogadas como “incivilidades”. Sobre esto y como iremos profundizando en otros módulos, consideramos importante fortalecer un paradigma centrado en la mediación y resolución de conflictos más que en la persecución de estas prácticas.

/ 2. CUADROS DE SITUACIÓN DE SOBRE VIOLENCIA Y EL DELITO

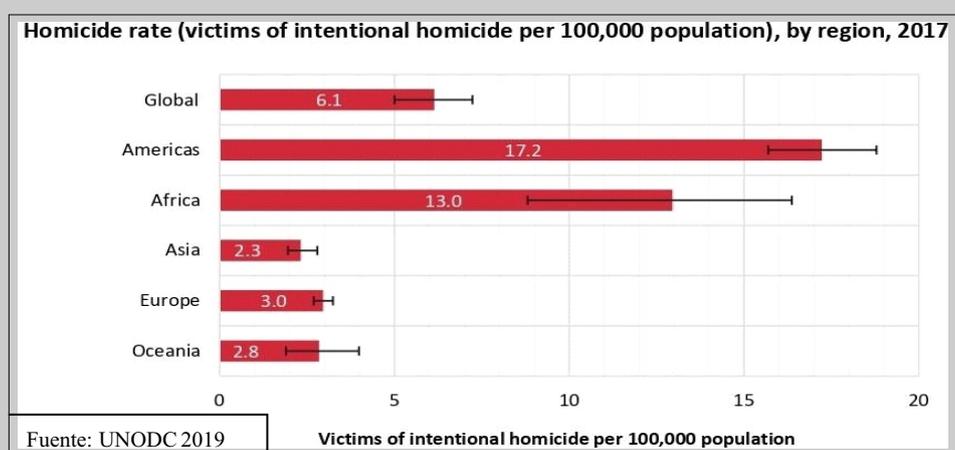
Más allá de las definiciones conceptuales, para avanzar sobre el diseño e implementación de políticas públicas que aborden problemáticas securitarias en el nivel local, resulta necesario contar con un cuadro de situación preciso sobre las principales problemáticas relacionadas a la violencia y el delito. Esto nos permitirá identificar tendencias y patrones comunes en los distintos niveles (regional, nacional, subnacional y local) pero también atender a las particularidades y diferencias dentro de los mismos.

¿Cómo construir un cuadro de situación para cada uno de estos niveles? ¿Qué delitos y violencias deberíamos tener en cuenta? Si bien como vimos existen una multiplicidad de prácticas que podemos catalogar como violentas, nos centraremos principalmente en la violencia letal, encuadrada dentro de la figura delictual del homicidio doloso. De esta manera, utilizaremos la tasa de homicidios cada 100 mil habitantes como indicador de la violencia en los distintos niveles. Este indicador es uno de los más precisos a la hora de comparar distintos territorios, debido a que presenta bajos niveles de subregistro o “cifra negra”, a diferencia de otros delitos violentos que por distintos motivos no llegan a ser denunciados. Para ilustrar este punto, la Encuesta Nacional de Victimización (2017) muestra que en Argentina el 61,2% de los delitos violentos ocurridos durante 2016 no fueron registrados por ninguna autoridad pública. Esta cifra disminuye significativamente en el caso de los homicidios dolosos.

De todas maneras, en un segundo momento señalaremos algunas estadísticas sobre robos en Argentina complementándolas con datos sobre la “cifra negra” de la Encuesta Nacional de Victimización para tener un panorama al respecto.

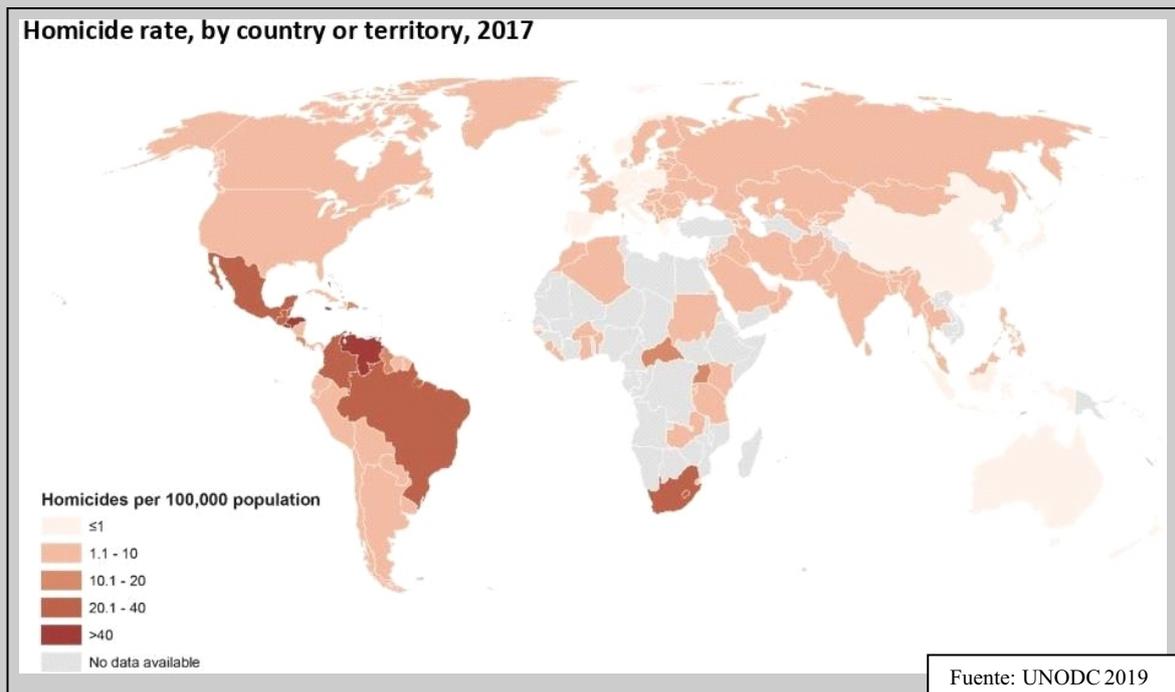
/ I. AMÉRICA LÁTINA: LA REGIÓN MAS VIOLENTA DEL MUNDO

La Oficina de las Naciones Unidas Contra la Droga y el delito (UNODC) en su Estudio Global de Homicidios (2019) coloca al continente americano como el más violento del mundo. El siguiente gráfico muestra que la tasa de homicidios cada 100 mil habitantes en América supera ampliamente la del resto de los continentes y prácticamente triplica el promedio global.

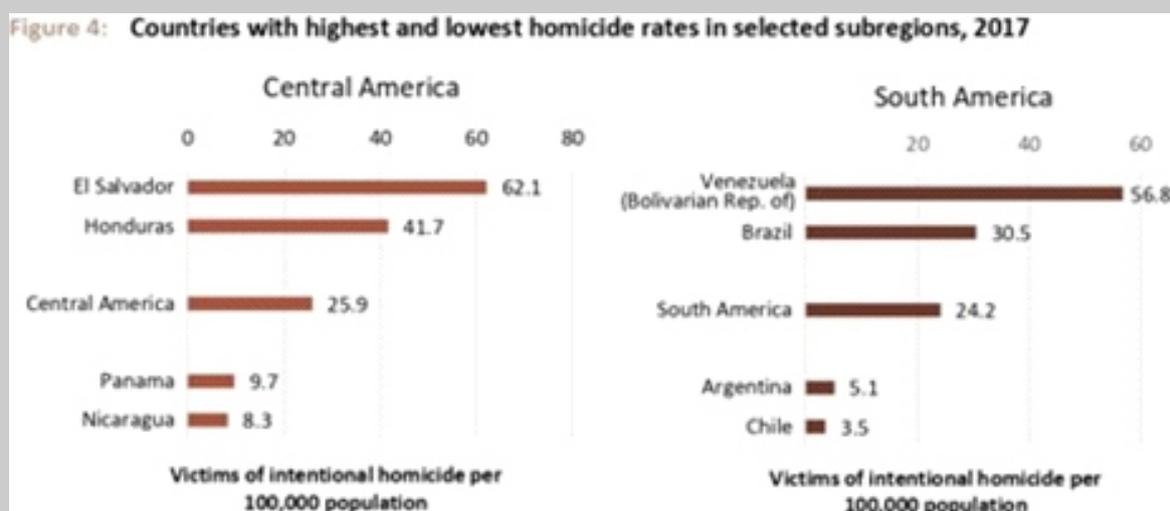


⁴ En el caso de la Provincia de Córdoba se trata del Código de Convivencia Ciudadana

Como se observa en el mapa, dentro del continente americano, América Latina es la región que presenta mayores niveles de violencia, concentrando los países con mayores tasas de homicidio del mundo.



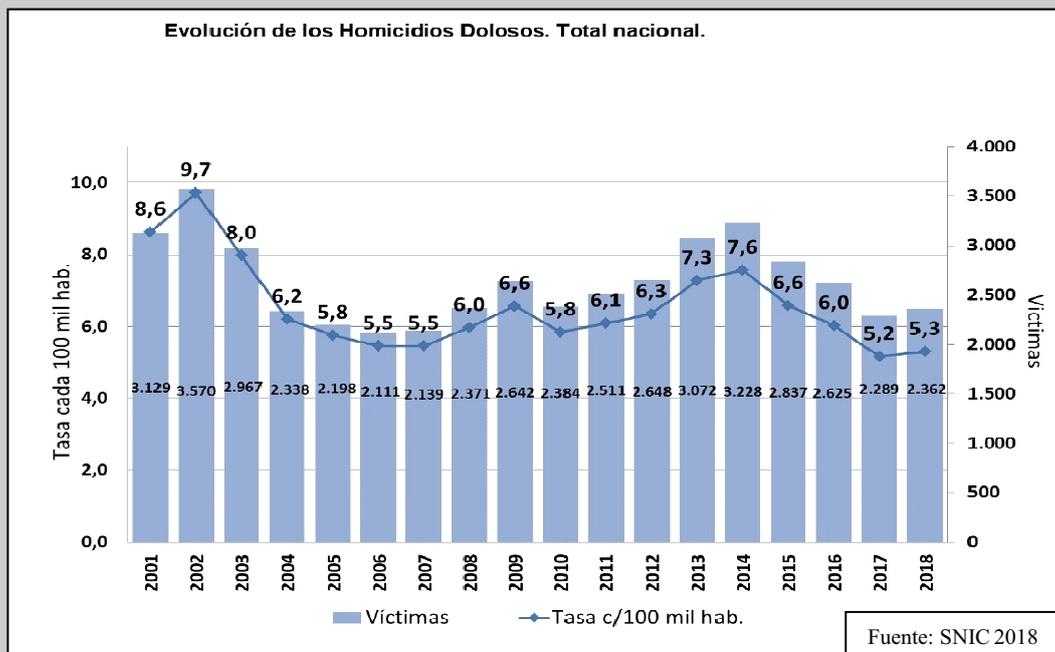
Sin embargo, observamos que existe gran variación entre los distintos países de la región. En Sudamérica por ejemplo, Venezuela tiene una tasa de homicidios diez veces más alta que la de Argentina, mientras que la de Brasil es seis mayor. Chile, por su parte tiene una tasa de homicidios que se acerca a la de los países europeos. Como destaca el estudio, dentro de los países del continente, los altos niveles de homicidio están agrupados, con algunas poblaciones locales que enfrentan tasas de homicidio comparables a las tasas de mortalidad en zonas de conflicto armado y otras que tienen un riesgo prácticamente insignificante.



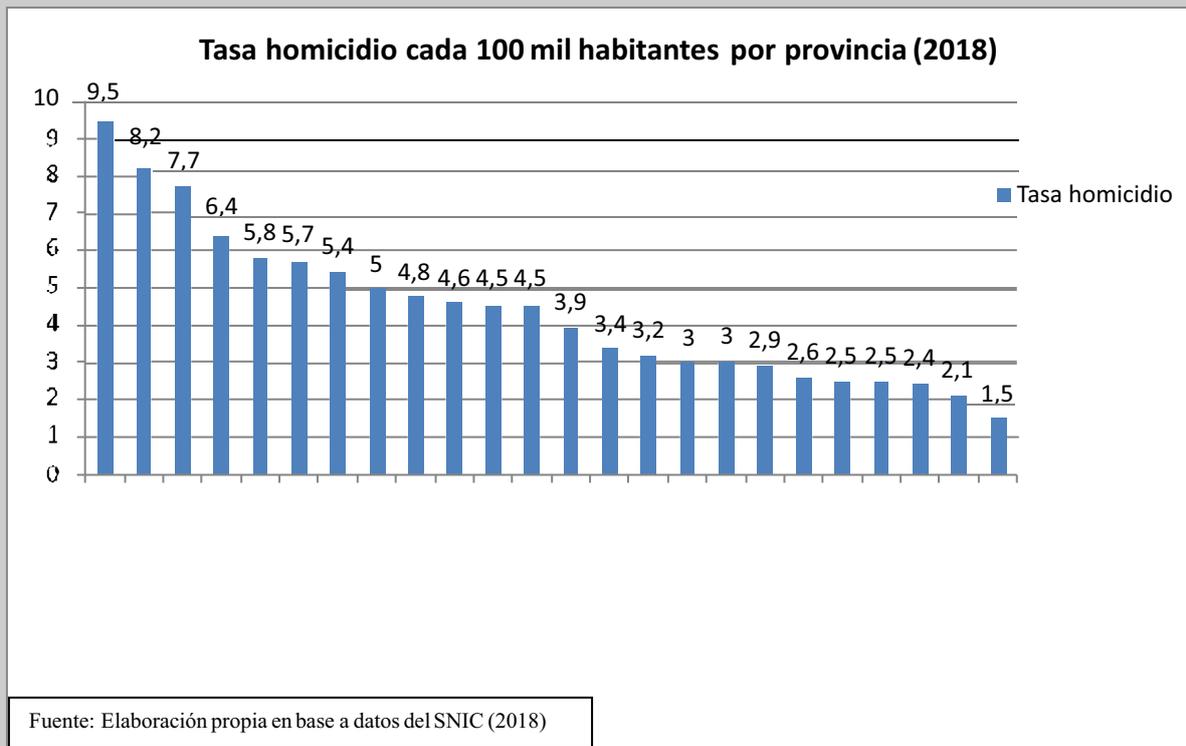
/ II. ARGENTINA. LA VARIACIÓN SUBNACIONAL DE LA VIOLENCIA

Como muestran las estadísticas de la ONU, Argentina presenta niveles de violencia relativamente bajos para el contexto regional. Si profundizamos la mirada sobre el caso argentino en base a los datos oficiales del Sistema Nacional de Información Criminal (SNIC), observamos que entre los años 2001 y 2018 la tasa de homicidios tuvo un promedio de 6,6 cada 100 mil habitantes, con cifras que variaron entre un máximo de 9,7 en 2002 y un piso de 5,2 en 2017. Si bien, como veremos, la problemática de la violencia letal se recrudeció en algunos territorios provinciales en determinados años, a nivel nacional el período 2001-2018 muestra una disminución de la tasa de homicidios del 38,5%.

Más allá de este indicador, que nos otorga una medida de comparación con otros países y dentro del país entre distintos años, resulta necesario completar el cuadro de la violencia a nivel nacional de las últimas dos décadas con la cantidad de víctimas de homicidios anuales en términos absolutos. Este dato nos permite conocer la cantidad total de personas que mueren por causas violentas y tener una mejor idea de la magnitud del problema. De esta manera, en Argentina en el período mencionado fueron víctimas de homicidio doloso un promedio de 2.635 personas por año. El siguiente gráfico muestra la evolución de los homicidios dolosos en Argentina entre 2001 y 2018, expresado tanto en tasa de homicidios cada 100 mil habitantes como en número absoluto de víctimas.



Si bien Argentina presenta un cuadro de situación general que muestra índices de violencia relativamente bajos, algunos de sus territorios subnacionales presentan escenarios muy diferentes. Como se observa en el siguiente gráfico, mientras en Catamarca la tasa de homicidios cada 100 mil habitantes es de 1,5, similar a la registrada por países como Francia (1,2), Santa Fe muestra una tasa seis veces mayor (9,5) que la coloca en niveles de violencia similares a los registrados en República Dominicana (10) o Panamá (9,3). Incluso provincias con similares características socioeconómicas y demográficas como Santa Fe y Córdoba presentan grandes variaciones en términos de violencia letal en sus territorios, pudiendo observar que la primera triplica la tasa de homicidios de la segunda (9,5 y 2,9 respectivamente)



A medida que descendemos en el nivel de agregación territorial podemos seguir identificando diferencias entre las distintas jurisdicciones, y por lo tanto lograr, una mayor precisión en el diagnóstico con respecto a la violencia letal. Por ejemplo, dentro de la propia provincia de Córdoba, encontramos variaciones en la tasa de homicidios si distinguimos la capital del resto del territorio provincial. Como se muestra en la siguiente tabla, la tasa de homicidios en la ciudad de Córdoba fue casi el doble que la del conjunto de localidades del interior tanto en 2018 como en 2019:

Homicidios Dolosos

Evolución anual

	Año 2018			Año 2019		
	Cantidad Hechos	Población	Tasa	Cantidad Hechos	Población	Tasa
Capital	56	1.438.492	3,9	65	1.446.201	4,5
Interior	52	2.245.445	2,3	57	2.276.131	2,5
Provincia	108	3.683.937	2,9	122	3.722.332	3,3

Fuente: Observatorio de Estudios sobre Convivencia y Seguridad de Córdoba

Lo mismo sucede en otras grandes provincias como Santa Fe y Buenos Aires. Las diferencias entre departamentos o municipios pueden llegar a ser realmente significativas. La siguiente tabla muestra que en Santa Fe los departamentos La Capital y Rosario tuvieron tasas de homicidio entre los años 2014 y 2016 que oscilaron entre 14,3 y 27,9 asesinatos cada 100 mil habitantes, lo que las coloca en términos de violencia cerca de ciudades como Medellín. Registros de esta magnitud en los índices de violencia letal hacen que estos territorios sean considerados dentro de los parámetros de la Organización Mundial de la Salud como jurisdicciones con “violencia epidémica” (OMS, 2002). Esta situación contrasta notablemente con otros departamentos de la provincia como Caseros, Constitución e Iriondo, donde la tasa de homicidios oscila entre 1.1 y 3.2 homicidios cada 100 mil habitantes, lo que demuestra que la realidad delictual se encuentra lejos de configurarse de manera homogénea.

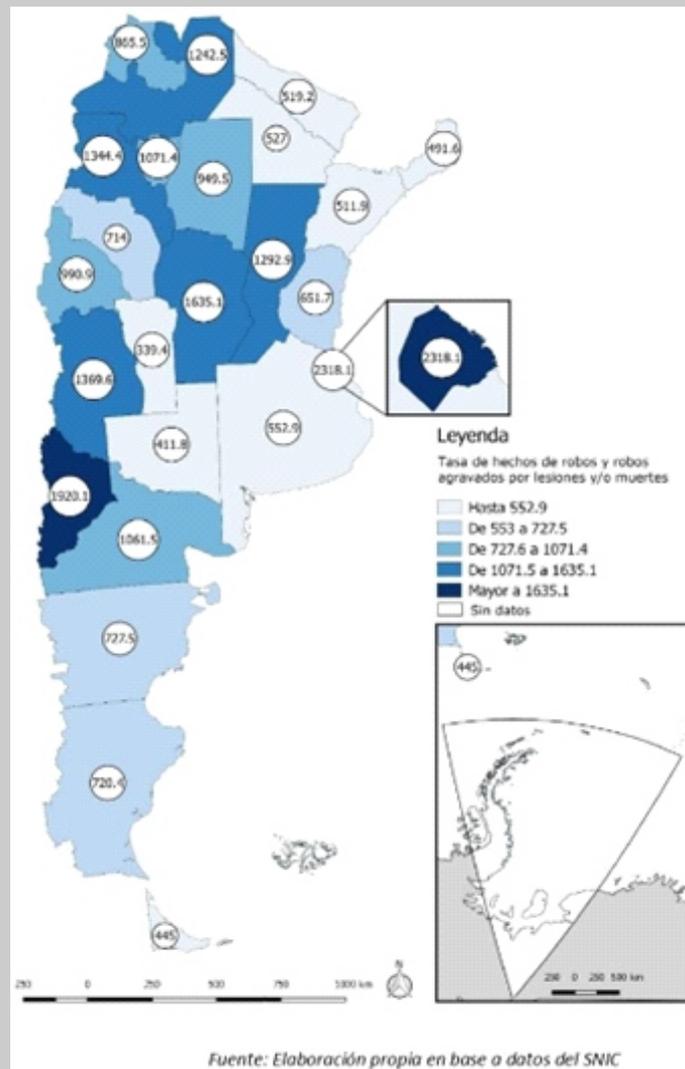
Departamento/ Año	2014	2015	2016	2017	2018
La Capital	27,9	20,2	22,9	14,4	16,4
Rosario	20,4	18,6	14,3	12,9	16,0
Belgrano	2,1			4,0	2,0
Caseros		1,2	1,1	1,1	1,1
Castellanos	3,7	11,9	6,6	6,5	6,0
Constitución	2,2	3,2		3,2	
Garay		9,0	13,3	17,6	
General López	2,0	7,9	2,4	1,9	1,9
General Obligado	2,7	2,6	4,7	2,6	4,6
Iriondo	1,4	1,4	1,4		1,4
Las Colonias		0,9	4,3		0,8
9 de Julio	3,2	6,3	12,4	3,1	9,1
San Cristóbal	2,7	9,5	6,7	4,0	5,3
San Javier	9,2	3	12,1	15	
San Jerónimo	2,3	2,3	8,0	3,4	5,7

Fuente: Informe sobre homicidios Provincia de Santa Fe 2018

/ III. LOS DELITOS CONTRA LA PROPIEDAD EN ARGENTINA

Si bien, como vimos, los homicidios dolosos como figura delictual de la violencia letal constituyen uno de los datos más importantes a la hora de pensar el problema de la seguridad en un territorio determinado, existe una gran gama de delitos (violentos y no violentos) que deben ser tenidos en cuenta. Por cuestiones de extensión y por la imprecisión en los datos antes mencionada (relacionada con la cifra negra), únicamente tomaremos como referencia los delitos contra la propiedad, más específicamente los robos.

En Argentina durante el año 2018 se registraron un total de 416.387 robos, lo que significa una tasa anual de 935,8 de estos delitos cada 100 mil habitantes (SNIC 2018). Si bien este tipo de delitos resulta menos grave que los homicidios, se presentan con una frecuencia muy alta y tienen impacto en el temor al delito en una comunidad determinada, como veremos en el siguiente apartado. Sin embargo, al igual que como ocurre con los homicidios, las distintas provincias presentan tasas de robo muy diferentes entre ellas, aunque no existe relación directa entre las tasas de homicidios y las de robo. Por ejemplo, como vimos Córdoba tiene menores tasas de homicidio que Buenos Aires y Santa Fe, sin embargo, su tasa de robos (1.635 cada 100 mil habitantes) es mayor que las de estas dos provincias (552 y 1.292 respectivamente). El siguiente mapa contiene las tasas de robo de todas las provincias, ilustrando este punto:



Sin embargo, como mencionamos, un gran porcentaje de los delitos que tienen lugar en nuestro país (61,2%) nunca fueron denunciados, por lo que estas cifras resultan meramente estimativas y deben complementarse con Encuestas de Victimización en cada uno de estos distritos, lo que nos permitiría acercarnos un poco más a la situación “real” en cada uno de ellos.

Recapitulando, vimos que América Latina constituye la región con mayor violencia letal en el mundo, sin embargo presenta grandes variaciones entre los distintos países. Lo mismo ocurre cuando desagregamos cada uno de ellos en sus territorios subnacionales, y de igual manera cuando dentro de éstos indagamos sobre la situación entre departamentos o ciudades. En este sentido, el cuadro de situación sobre la violencia letal varía enormemente, por lo que resulta importante obtener información con el mayor nivel de precisión geográfica posible. Lo mismo ocurre con otro tipo de delitos, como los delitos contra la propiedad.

Comprender la magnitud del fenómeno delictual en un territorio resulta clave para diseñar e implementar una respuesta estatal adecuada. Un diagnóstico equivocado puede conducirnos a subestimar o sobreestimar las problemáticas relacionadas a la violencia y el delito, lo que puede generar una profundización del problema por desatención en el primer caso o a una sobreactuación estatal en el segundo.

Este apartado ha intentado mostrar cómo se configura el cuadro de situación “real” con respecto a la violencia letal en América Latina, Argentina y sus territorios subnacionales. Sin embargo, la relevancia que adquiere en la agenda pública y mediática la (in)seguridad como problemática no siempre coincide con este cuadro de situación. A continuación abordaremos esta cuestión.

/ 3. EL SENTIMIENTO DE INSEGURIDAD: LA PARADOJA DEL TEMOR AL DELITO

/ I. INSEGURIDAD “OBJETIVA” Y “SUBJETIVA”

En este apartado buscaremos analizar brevemente las complejas relaciones entre delitos, temor al delito e (in)seguridad. Así, en primer lugar debemos destacar la no linealidad del vínculo entre delito e inseguridad ya que estas dos nociones están sólo parcialmente superpuestas (Kessler, 2011). Por un lado, llamada (in)seguridad no incluye a la totalidad de los delitos (evasión fiscal, abuso de menores, etc.) y, por el otro; existen lugares, prácticas y grupos que sectores de una comunidad pueden considerar como “amenazantes” pero que no implican la infracción sobre ninguna ley (pedido insistente de limosna, etc.). De este modo, la problemática de la (in)seguridad se vincula sólo a algunos delitos y tienen incidencia en ella un montón de elementos que pueden no estar vinculados a los circuitos delictivos. Sobre esto, se dice que la cuestión de la (in)seguridad se encuentra hegemonizada por su vinculación con el “delito común” (Kessler, 2011).

En este sentido, existen autores que distinguen entre la inseguridad “objetiva” y la “subjetiva”. Esta distinción, si bien tiene sus limitaciones, puede sernos útil para profundizar en dos dimensiones de esta problemática. De este modo, la inseguridad objetiva referiría a los índices de diferentes delitos en una región o población, es decir, los delitos “realmente” existentes. A este respecto, en el presente módulo hemos descrito la situación con respecto a la violencia letal en los distintos niveles (regional, nacional y subnacional) tomado a la tasa de homicidios cada 100 mil habitantes como indicador de esta dimensión, al igual que datos sobre robos. Por su parte, la inseguridad subjetiva estaría relacionada con el temor al delito y se vincula a la llamada “sensación de inseguridad”. De este modo, si bien ambas dimensiones forman parte de la problemática de la (in)seguridad, la relación entre estos dos tipos no es mecánica y merecen ser abordados cada uno en su particularidad, para luego poder hacer análisis que las integren.

A partir de esta distinción es posible abordar la llamada “paradoja del miedo al delito” (Farrall, Jackson, & Gray, 2008). Esta hace referencia a que en sectores poco victimizados, es decir, con una baja incidencia de determinados delitos, pueden existir niveles altos de temor al delito o sensación de inseguridad. Asimismo, existe también la llamada “paradoja invertida” (Liebnitzky & Montero, 2013) que hace referencia a casos donde el miedo al delito es inferior a la “inseguridad objetiva”.

Precisamente un estudio de opinión realizado por Latinobarómetro (2018) para la región ilustra este punto. En él se muestra que el menor nivel de temor al delito de toda América Latina fue registrado en Honduras, donde un 28% de las personas encuestadas manifestaron no tener miedo a ser víctimas, a pesar de que este país centroamericano registra una tasa de homicidios de 41,7 cada 100 mil habitantes. En contraste, el país con mayores niveles de temor al delito fue Chile, donde únicamente el 7% de las personas relevadas dicen no tener temor al delito, lo que contrasta con el hecho de ser una de las naciones que menores tasas de homicidios registra en el continente (3,5 cada 100 mil habitantes). Esto muestra que la percepción del fenómeno no necesariamente se encuentra relacionada con su dimensión “real” u “objetiva”.

/ II. DIMENSIONES DE LA INSEGURIDAD SUBJETIVA

La existencia de estas “paradojas” vuelve necesario poder afinar el análisis y dar cuenta que la “inseguridad subjetiva” no está determinada por la dimensión “objetiva”, pero que si existen entre ambas una serie de relaciones. De este modo, es preciso desglosar la dimensión subjetiva en una serie de dimensiones. Sobre esto, Otamendi (2016) opta por distinguir dos aristas: a) el temor a ser víctima de un delito, que sería una respuesta afectiva-emocional e individual y b) la preocupación por la seguridad como problema público del país, que sería una respuesta más bien cognitiva y social.

Con respecto a esta segunda dimensión de la inseguridad subjetiva, el relevamiento regional antes mencionado (Latinobarómetro 2018) muestra que para el 19% de los latinoamericanos el segundo problema más importante dentro de su país es la inseguridad, ubicándose únicamente detrás de los

⁵ Las palabras “real” u “objetiva” están entre comillas ya que, como señala Otamendi (2016), las estadísticas oficiales no reflejan necesariamente el delito realmente existente sino el etiquetamiento como delictual de determinadas prácticas y la capacidad de las instituciones

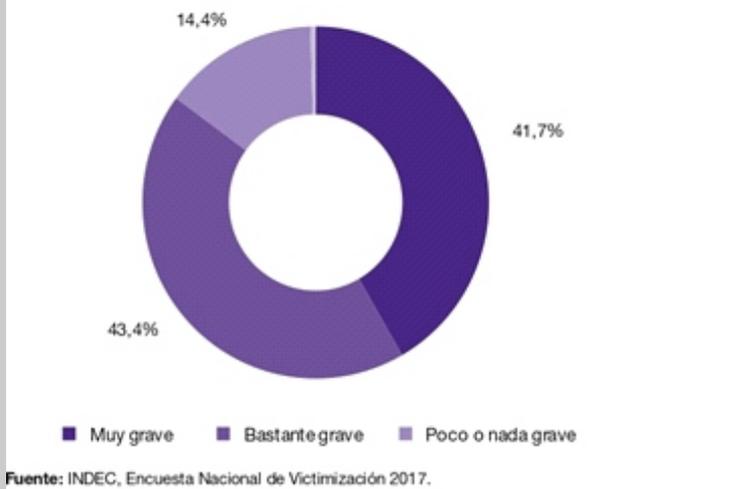
problemas económicos (35%). De este mismo estudio surge un dato que merece atención: a nivel del municipio o comuna, la delincuencia es identificada como el principal problema (24%). Esto implica que dependiendo el nivel territorial sobre el cual se indague, se le otorga un peso diferencial a los problemas relacionados al delito por sobre otro tipo de problemáticas. Este dato probablemente tenga consecuencias políticas: si los ciudadanos identifican al delito como un problema social principalmente circunscripto al ámbito local, probablemente dirijan sus demandas a las instancias gubernamentales municipales. En el siguiente gráfico se ilustra el lugar que ocupa la delincuencia en la agenda de los municipios en la región.



A partir división de la inseguridad subjetiva realizada por Otamendi (2016), la autora logra concluir que los niveles de homicidios parecen tener una mayor incidencia en la preocupación securitaria en tanto que problema público, pero no tiene un impacto importante en el sentimiento de inseguridad en un barrio. Por su parte, la victimización delictiva en un sector pareciera influir más en el temor a ser víctima de un delito en una zona en particular y no tanto en la preocupación securitaria a nivel nacional. Esto se debería en parte a que los homicidios son tomados como un problema social general mientras que la victimización por delitos menores impactaría más en la dimensión “individual” de temor al delito. Esto resulta importante también teniendo en cuenta que existen países, como es el caso de Argentina, con tasas altas de victimización delictiva y en donde existe una percepción generalizada de que la inseguridad constituye un problema social de gran relevancia, pero cuyas tasas de homicidio son relativamente bajas.

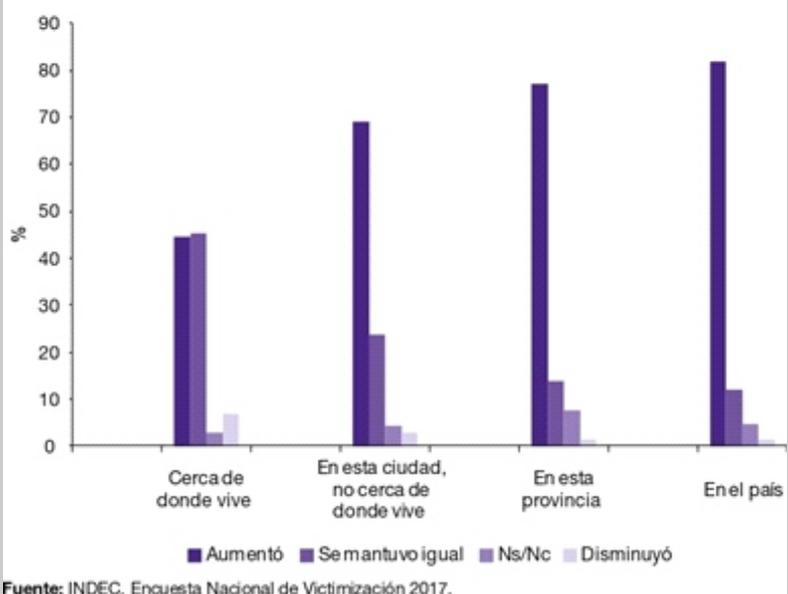
La Encuesta Nacional de Victimización (2017) muestra algunos datos que reafirman estas tendencias. El estudio realizado por el INDEC arroja que el 85,1% de la población del país considera la inseguridad en su ciudad de residencia como un problema “bastante o muy grave”, mientras que sólo el 14,4% le otorga una importancia menor, como se muestra en el siguiente gráfico.

Gravedad atribuida a la inseguridad como problema. Población de 18 años y más. Total país. Año 2017.



Por otra parte, la percepción de los encuestados con respecto a la evolución de la problemática delictual cambia significativamente a medida que se incrementa el nivel de agregación territorial, y, en consecuencia, a medida que la cuestión se aleja de su experiencia más cercana. Por ejemplo, en la Encuesta Nacional de Victimización (2017) los encuestados fueron consultados sobre cómo consideraban la evolución de la delincuencia con respecto al año anterior. Se preguntó sobre los lugares que las personas frecuentan cotidianamente y sobre aquellos más generales, como la ciudad y el país. El resultado fue que a medida que se avanza en el nivel de generalidad territorial en la consulta, la percepción de que el delito aumentó significativamente, como se observa en el siguiente gráfico.

Percepción de la evolución de la inseguridad con respecto al año anterior. Población de 18 años y más. Total país. Años 2016-2017.



Más allá de la importancia otorgada a la inseguridad como problema público, los datos con respecto a la dimensión de la inseguridad subjetiva relacionada al temor a ser víctima de un delito se presentan más ambiguos. En este sentido, a nivel nacional menos de la mitad de las personas (47,6%) declararon sentirse seguras o muy seguras caminando cerca de donde viven. Sin embargo, al igual que en los índices de violencia, esta percepción varía significativamente entre los distintos territorios provinciales. Por ejemplo, en Tucumán solamente el 29,2% de las personas manifestaron sentirse seguras, mientras en La Pampa, Tierra del Fuego y Santa Cruz esa cifra supera el 70%.

Retomando la cuestión conceptual, Kessler (2011) considera que la inseguridad implica necesariamente la coexistencia de las dimensiones objetivas y subjetivas ya que “la inseguridad no puede ser, en última instancia, más que una percepción o un sentimiento, porque expresa una demanda, la sensación de una aporía con respecto a la capacidad del Estado para garantizar un umbral aceptable de riesgos que se perciben ligados al delito” (2011:12). No obstante, destaca la posibilidad desglosar el sentimiento de inseguridad en tres dimensiones: la preocupación por la seguridad (nivel político), el temor (afectivo emocional) y la expectativa de ser víctima (cognitivo, vinculado a un cálculo de riesgos). En su estudio, él indaga de manera separada por el “temor general” (sentimiento de inseguridad) y el temor específico a determinados delitos (creencia en la probabilidad de ser víctima de los mismos). De este modo, es posible que algunos entrevistados/as estén preocupados por la cuestión pero no atemorizados y también a la inversa.

Sobre las manifestaciones del temor al delito o la sensación de inseguridad existen diversos estudios que vinculan esta incidencia de la “sensación” de inseguridad y/o el temor al delito con algunas variables como género, edad, raza, nivel educativo y confianza en el sistema penal. En particular, los adultos mayores tienden a declararse más atemorizados que los jóvenes; al igual que las mujeres declaran más temor que los hombres.⁶ En adición, la desconfianza hacia algunas instituciones estatales, especialmente las policías y la justicia, impacta negativamente en esta dimensión subjetiva. Asimismo, la victimización indirecta es un elemento crucial a la hora de analizar la expectativa a ser víctima de un delito. De este modo, aquellos países o localidades donde hay más personas victimizadas tiende a haber mayor temor a ser víctima de un delito ya que circula más información sobre estos hechos y los contactos de estas personas victimizadas están al tanto e incluyen el tema en sus conversaciones, más allá de no haber sido víctimas “directas” (Kessler, 2011). Por su parte, la preocupación por la seguridad en tanto que problema público se vincula también con las variaciones de la problemática en el tiempo,⁷ con la existencia de otros problemas en una sociedad⁸ y con la articulación política y visibilización mediática de este tema como tema de agenda.

De acuerdo a la reconstrucción que realiza Kessler (2011), la preocupación securitaria en Argentina estaba presente desde antes de los años 80 aunque no ocupaba un lugar de relevancia. A partir de finales de los 80 y comienzos de los 90, en un contexto de crisis económica y emergencia de la “cuestión social”, se observa un incremento de los delitos. A partir de aquí, el crecimiento de la preocupación sobre la (in)seguridad ha sido constante⁹ teniendo su pico a mediados de los años 2000. En este marco, se difunde la idea de la inseguridad vinculada al delito juvenil desorganizado y emerge también la preocupación en torno a la violencia policial. De este modo, la preocupación securitaria se consolida a partir del 2003, de la mano de un mejoramiento de la situación económica del país.

En resumen, podemos sostener que las percepciones sobre la (in)seguridad no están vinculadas linealmente a las manifestaciones empíricas de los fenómenos delictuales sino que están mediadas por una serie de procesos complejos. Aquí no podremos desandar en profundidad los diversos elementos explicativos sobre el sentimiento de inseguridad pero si es importante enfatizar que estas dos dimensiones (objetiva y subjetiva) tienen sus particularidades y no se vinculan de manera mecánica. En este sentido, un proyecto que busque reducir el temor al delito puede proponer estrategias que no tengan por objetivo incidir en el delito “en si” sino influir en otros elementos tales como la confianza de la comunidad en la policía, el mejoramiento y la re-apropiación de los espacios públicos del barrio, entre otros.

⁶Aquí inciden distintos factores como la mayor reticencia a declarar temor por parte de los hombres en el marco de ciertos mandatos de masculinidad y un cuadro general de mayor vulnerabilidad en el caso de los adultos mayores. No obstante, este ejemplo es ilustrativo ya que quienes menos atemorizados se perciben (jóvenes) suelen tener una mayor victimización.

⁷Existen países en los cuales pese a tener altas tasas de homicidio esto no conlleva altos niveles de preocupación securitaria ya que al ser un problema sostenido en el tiempo se ha naturalizado. Asimismo, países con tasas de homicidio relativamente bajas pero que ascienden en un corto periodo de tiempo pueden mostrar una alta preocupación por el tema.

⁸Este factor es de suma importancia. Existen casos donde las tasas de homicidio y de victimización pueden ser elevadas, pero al tratarse de contextos con otras problemáticas tales como pobreza y desocupación la (in)seguridad no se instala como preocupación pública. En el caso de Argentina, por ejemplo, la preocupación por la seguridad se consolida a partir del 2003-2004 cuando la situación económica se vislumbraba en mejoría. En resumen, la preocupación por la seguridad como problema público está estrechamente relacionado con los otros problemas que pueden acuciar a una población y su repercusión en la agenda pública.

⁹Las encuestas de Mora y Araujo-IPSOS citadas por LorencValcarce (2003) muestran que mientras en los años 80 el 20% de los encuestados estaban preocupados por el tema en los 90 esta cifra ya superaba el 30%. Así, Lorenc-Valcarce sostiene que a partir de 1997 la seguridad deja de ser un tema marginal para situarse en el centro de la escena pública.

Con esto no buscamos, bajo ningún punto de vista, minusvalorar el temor al delito sino poder visibilizar que ésta es una problemática con peso propio; vinculada a las manifestaciones de los diferentes delitos, pero no determinada por éstos. En particular, el sentimiento de inseguridad tiene implicancias a nivel político, en tanto que problema instalado en la agenda pública. Por otro lado, tiene efectos de importancia en la calidad de vida de los/as habitantes de una ciudad, comunidad o barrio y tiene impacto directo en las prácticas cotidianas de los mismos. Así, el aumento del temor al delito incide en las prácticas que buscan “gestionar” la inseguridad (Kessler, 2011) entre las que se destacan el cambio en recorridos, horarios y medios de transporte utilizados, la apropiación de los espacios públicos y la contratación de productos de seguridad para el hogar, entre otros. En este sentido, el sentimiento de inseguridad puede tener un efecto importante en la degradación de los lazos comunitarios y en el deterioro de los espacios públicos de una determinada zona.

/ REFLEXIONES FINALES

Como hemos visto, a partir de finales de los 90 y con su posterior consolidación en los 2000, la cuestión de la (in)seguridad ha quedado instalada en la agenda pública en nuestro país como una de las principales preocupaciones públicas. En este sentido, pensar políticas y/o intervenciones que aborden esta problemática presupone poder diferenciar algunas aristas de la cuestión que a veces son pensadas como equivalentes pero que tienen sus especificidades. Con esta intención hemos distinguido conceptualmente entre lo que implica pensar en términos de violencia, de delitos y de conflictividades. Así, establecimos que las violencias son múltiples y contextuales lo que presenta dificultades para su medición, mientras que los delitos están tipificados legalmente. Por su parte, incorporamos la dimensión de las conflictividades para poder dar lugar a aquellas prácticas que generan conflictos que en algunas oportunidades se vinculan al sentimiento de inseguridad pero que no pueden ser catalogadas bajo ninguno de los otros dos términos.

A continuación, propusimos un mapa de la cuestión de la violencia letal en América Latina haciendo énfasis en las variaciones en la región, como también a nivel nacional e incluso provincial. Con esto intentamos, por un lado, brindar información general sobre la situación actual y, por el otro, enfatizar la importancia de realizar análisis específicos sobre la situación en cada sub-región o localidad ya que las tasas tanto de homicidios como de otros delitos pueden variar significativamente. En este análisis concluimos que Argentina tiene tasas de homicidio relativamente bajas, especialmente para la región, pero que en cambio la victimización delictiva es más elevada.

Por último, abordamos la distinción entre inseguridad “objetiva” y “subjctiva” y algunos de los vínculos entre ambas. El objetivo aquí fue dar cuenta que el sentimiento de (in)seguridad es una problemática con cierta autonomía, que requiere un abordaje de sus particularidades. A su vez, destacamos su importancia en tanto que afecta la calidad de vida de la población y tiene matices a nivel local y nacional.

Teniendo en cuenta lo abordado en el Módulo 1 con respecto a los factores que se identifican como posibles causas de la violencia y el delito, y el avance propuesto en el Módulo 2 en lo concerniente a la distinción conceptual de estas nociones y del cuadro de situación “objetivo” y “subjctivo” con respecto a la (in)seguridad, en el Módulo 3 se avanzará sobre un punto clave para los gobiernos locales: las estrategias de prevención del delito y la participación ciudadana.

/ REFERENCIAS BIBLIOGRÁFICAS

Alabarces, P; Garriga Zucal, J & Moreira, V. (2008) El aguante y las hinchadas argentinas: una relación violenta. *Horizontes Antropológicos*, N 30, 113-136.

Carrión Mena, F.(2009). Prevención:¿ una propuesta “ex ante” al delito?. *URVIO: Revista Latinoamericana de Estudios de Seguridad*, (6), 7- 14.

Elias, N. (1993). *El proceso de civilización. Investigaciones sociogenéticas y psicogenéticas*. Fondo de Cultura Económica. Buenos Aires.

Farrall, S., Jackson, J., & Gray, E. (2009). *Social order and the fear of crime in contemporary times*. Oxford: Oxford University Press.

Grimson, A. (2011). *Los límites de la cultura: crítica de las teorías de la identidad*. Siglo Veintiuno Editores.

Instituto Nacional de Estadística y Censos (2018). *Encuesta Nacional de Victimización 2017*. Ciudad Autónoma de Buenos Aires : INDEC. Isla, A & Míguez, D. (2003) *Heridas urbanas: violencia delictiva y transformaciones sociales en los noventa*. Buenos Aires: Ed. Las Ciencias. Kessler, Gabriel (2011). *El sentimiento de inseguridad. Sociología del temor al delito*. Buenos Aires: Siglo XXI.

Ministerio de Seguridad de la Nación (2019). *Informe Estadísticas Criminales. Homicidios Dolosos Serie histórica – 2001 al 2018*. Buenos Aires: Dirección del Sistema Nacional de Información Criminal.

Ministerio Público de la Acusación y Ministerio de Seguridad de Santa Fe (2019). *Informe sobre homicidios Provincia de Santa Fe 2018*. Santa Fe *Latinobarómetro (2018). Informe 2018*. Santiago de Chile: Corporación Latinobarómetro.

Liebnitzky, J., & Montero, M. (2013). Miedo al crimen en estudiantes de la ciudad de Caracas. *Psicología & Sociedade*, 25(1), 152-162. <http://dx.doi.org/10.1590/S010271822013000100017>

Lorenc-Valcarce, F. (2009). Orden, derechos y delitos. La inseguridad en la agenda pública argentina. *El Príncipe*, 3(2), 83-107

Martin, G. (2000). The 'tradition of violence' in Colombia: Material and Symbolic Aspects. En Aijmer, G. y Abbnik J. (eds), *Meanings of Violence. A cross cultural perspective*. New York. Berg. Noel, G., & Garriga Zucal, J. (2010). Notas para una definición antropológica de la Violencia: un debate en curso. *PUBLICAR En Antropología y Ciencias Sociales*, (9).

Otamendi, M. A. (2016). Seguridad objetiva y subjetiva en América Latina: aclarando la paradoja. *Revista Brasileira de Segurança Pública*, 10(1). Sozzo, Máximo (2014). Delito común, inseguridad y respuestas estatales: inercia e innovación durante la década kirchnerista a nivel nacional en *Argentina. Cuestiones de Sociología*, 10. Recuperado de http://www.memoria.fahce.unlp.edu.ar/art_revistas/pr.6330/pr.6330.pdf UNODC (2019). *Estudio Mundial sobre Homicidios 2019*. Viena: Naciones Unidas.