

Reforma de Sistemas de Seguridad Pública e Investigaciones Judiciales: tres experiencias en la Argentina*

por Eduardo E. Estévez**

Presentación

La seguridad ciudadana involucra elementos esenciales para el desarrollo de la sociedad y debe ser ofrecida con equidad a todos los habitantes. En la actualidad se viene avanzando en la superación de una visión acotada que percibe a la seguridad como una cuestión de índole policial. Se comienza a comprender los aportes que efectivamente

*El presente documento de trabajo fue presentado en el panel de cierre de la Conferencia Internacional “*Crimen y Violencia: Causas y Políticas de Prevención*” organizada por el Banco Mundial y la Universidad de los Andes, en la ciudad de Bogotá, Colombia, 4 y 5 de mayo de 2000.

**Actualmente es Coordinador Ejecutivo del Programa de Seguridad Ciudadana, Secretaría de Provincias-UEC, Ministerio del Interior, Argentina; entre 1998 y 1999 integró el Instituto de Política Criminal y Seguridad de la Provincia de Buenos Aires -a/c dirección ejecutiva-; ex-asesor en la Comisión Bicameral Especial de Seguimiento de la Investigación de los Atentados a la Embajada de Israel y al Edificio de la AMIA, Congreso Nacional; integra el Instituto de Investigación sobre Seguridad y Crimen Organizado (ISCO),

se pueden dar tanto desde diferentes niveles de responsabilidad gubernamental -nacional, provincial, local-, como desde diversas políticas públicas -sociales, de salud, educativas, de infraestructura, y otras-, para incidir activamente en la disminución de las condiciones que favorecen la inseguridad, el delito y la violencia, y para encontrar posibles soluciones sostenibles frente a ellas.

No es casual que cuando hacia 1992 se elaboró la Ley de Seguridad Interior, se acuñara el concepto de ‘sistema’, en el entendimiento que no se puede abordar la problemática de la inseguridad sino se hace un uso integral de los recursos del Estado y la sociedad.

La Organización de Estados Americanos en una Resolución aprobada en la 7° sesión plenaria, celebrada el 6 de junio de 1996 expresaba: “*Que la criminalidad, la impunidad y las deficiencias de los sistemas judiciales y policiales afectan el normal desenvolvimiento de la vida de las sociedades, amenazan la consolidación de las democracias, deterioran los niveles de vida de la población e impiden la vigencia plena de los derechos humanos y garantías de las personas*” y “*Que estos problemas, que aquejan a numerosos países del Continente, reclaman un tratamiento integral, dado que las acciones emprendidas hasta ahora han resultado insuficientes para contrarrestarlos...*”.

Por muchos años en la Argentina ha existido un virtual divorcio entre las políticas de seguridad pública y la política criminal. A su vez, dichas políticas han actuado en la oscuridad, sin recurrir al uso de datos e información elaboradas con rigor científico —estadísticas actualizadas y adecuadamente difundidas, mapas de los hechos delictivos y estudios de victimización

Universidad Católica de Salta. *Aclaración: Lo expresado por el autor a lo largo del presente trabajo no necesariamente refleja la opinión o posición de las instituciones mencionadas más arriba, o de sus miembros.*

periódicos-, con soportes informáticos confiables. Estas constituyen herramientas esenciales que deben estar a disposición no sólo para identificar y analizar los principales problemas de la comunidad relacionados con la criminalidad, sino también para la toma de decisiones en dicha políticas.

Las estructuras, políticas y prácticas que comienzan a gestarse en términos del concepto de seguridad ciudadana constituyen una oportunidad de remover el obstáculo señalado. Dentro del marco de una seguridad ciudadana integral y actualizada — que se traduzca en un esfuerzo multidisciplinario y multisectorial común en donde las políticas de seguridad y la política criminal, se conjugan en el marco de la dimensión social—, el desafío consiste en lograr un equilibrio entre las actividades de prevención y represión del delito y la violencia, un refuerzo de las mismas, teniendo permanentemente como centro el respeto de las libertades, derechos y garantías ciudadanas, realzando el valor de la coordinación y las interacciones a nivel regional y ampliando la incidencia de las instancias de participación ciudadana.

Lo que sigue es una rápida mirada a tres procesos que reflejan algunos de los conceptos señalados aquí, redactada con el objeto de presentar ante un auditorio de expertos internacionales los avances logrados en la Argentina.

Introducción: contexto en la Argentina

En el ámbito latinoamericano son aislados los intentos por encarar proyectos transformadores que desde una perspectiva sistémica aborden diferentes dimensiones que se vinculan a la seguridad ciudadana y a la prevención del delito y la violencia.

Esto se aplica también a la Argentina. Aunque no es necesario profundizar sobre las condiciones de inseguridad y violen-

cia delictiva que caracterizan a la región en los últimos años, en la Argentina se observa, en particular desde 1994, un incremento significativo de las estadísticas delictivas.¹

En los últimos años de la década del 90 se han iniciado ciertos procesos de reforma de los sistemas de seguridad pública en las provincias de Buenos Aires y de Mendoza. Otras provincias tales como Córdoba se caracterizan por procesos sumamente particulares, no traumáticos y desplegados en el tiempo. También se pueden mencionar acciones parciales y de diverso grado de profundización, que ocurrieron más discretamente en las provincias de Santa Fe² y de Río Negro. Los procesos de Buenos Aires, Mendoza y Córdoba han incorporado, entre otras cuestiones, la consideración de los problemas y la búsqueda de soluciones desde una visión sistémica integral, en donde la participación ciudadana aparece como eje de interacción.

Hasta el momento, existen escasas publicaciones que profundicen sobre estos procesos de reforma que aborden análisis exhaustivos y/o visiones críticas de los mismos a partir de investigación empírica³.

En el presente trabajo se hará una descripción acotada de los principios y desarrollos de los tres procesos mencionados, con el objeto de ilustrar condiciones y elementos específicos, para luego ver similitudes y diferencias entre ellos.

1. Ver el reciente estudio de Lederman, diciembre de 1999.

2. Sobre esta experiencia en particular, puede consultarse a Sozzo, "Seguridad urbana y gobierno local...", 1999.

3. Se pueden mencionar: Font, 1999; Fundación Grupo Sophía, 1999; Ganón, 1999; Informe sobre el Desarrollo Humano en la Provincia de Buenos Aires, 1998; IPCyS, 1998 y 1999; Estévez, "Modelos de Inteligencia...", 1999; Marensi, 1998; Martínez, J., 1999; Saín, 1998; Sigal y otros, 1998. También debe citarse el Plan Trienal. 1998.

A los efectos de tener una noción de algunas características demográficas y sociales de las citadas provincias, así como los factores de riesgo para la Argentina, se presentan los dos siguientes cuadros⁴.

Provincia	Total del país	Bs. As.	Córdoba	Mendoza
Población total al 30 de junio de 1999 (*)	36.233.901	13.935.243	3.031.327	1.572.784
Superficie en km ² (*)	2.780.400	307.571	165.321	148.827
N° de efectivos policiales -aprox.-(**)	---	43.000	13.000	6.300
Hogares con Necesidades Básicas Insatisfechas (NBI), 1991, % (*)	16,5	14,7	12,8	15,3
Tasa de desocupación abierta (1), mayo de 1999 (*)	14,5	12,3	14,2	7,6
Densidad de población al 30 de junio de 1999, hab/km ² (*)	13,0	45,3	18,3	10,6

(1) Corresponde a la tasa del aglomerado capital de la provincia

(*) Fuente: Sinopsis Estadística INDEC, República Argentina, 1999

(**) Fuentes propias.

4. A título ilustrativo también se menciona Según los datos aportados por el Ministerio de Justicia y Derechos Humanos, sobre el año 1999, el total país de delitos contra las personas, ascendió, a 180.387; siendo el total de delitos

Factores de Riesgo de Violencia Urbana Ubicación de la Argentina			
	Alta presencia	Presencia media	Baja presencia
1. Desigualdad del ingreso urbano. Cociente entre 10% más rico y 40% más pobre.	Sobre 11 veces	Entre 8 y 11 veces Argentina	Hasta 8 veces
2. Pobreza de los hogares urbanos.	40% y más de los hogares	20% y 39% de los hogares	Menos de 20% de los hogares Argentina
3. Tasas de desempleo abierto urbano.	Más de 10% Argentina	Entre 6% y 10%	Menos de 6%



contra la propiedad de 722.868. En la Provincia de Buenos Aires, el total de delitos contra las personas alcanzó a 45.688 y el total de delitos contra la propiedad alcanzó a 206.389. En la Provincia de Mendoza, el total de delitos contra las personas ascendió a 19.710 y el total de delitos contra la propiedad a 65.500. En la Provincia de Córdoba, para el año 1999, el total de delitos contra las personas llegó a 14.204 mientras que el total de delitos contra la propiedad fue de 77.900. Mientras que en el mismo año, en la Ciudad de Buenos Aires, el total de delitos contra las personas llegó a 23.267 y el total de delitos contra la propiedad a 136.692.

Factores de Riesgo de Violencia Urbana Ubicación de la Argentina (continuación)			
4. Porcentaje de jóvenes urbanos de 13 a 17 años que no estudian ni trabajan.	Sobre 15%	Entre 8% y 15% Argentina	Menos de 8%
5. Déficit educacional porcentaje de niños urbanos de 14 o 15 años que no han completado 6 años de estudio.	Sobre 20%	Entre 10% y 20%	Menos de 10% Argentina
6. Porcentaje de jóvenes urbanos de 13 a 17 años que trabajan.	Sobre 15%	Entre 5% y 15% Argentina	Hasta 5%

Fuente: CEPAL, *América Latina 1997: Presencia de Factores de Riesgo de Violencia Urbana*, 1999, citado en Arriagada y otros, 1999.

Experiencia en la provincia de Buenos Aires

La iniciación de los procesos de reforma sucedió en un contexto crítico en el cual se desarrollaban condiciones extremas en lo que respecta a inestabilidad institucional policial, agotamiento de la ciudadanía en virtud de la inseguridad, percepción de la policía como elemento contribuyente a la inseguridad, hechos salientes en donde funcionarios

policiales aparecen involucrados ya sea en actos de corrupción o en crímenes de magnitud y/o impacto en la opinión pública. En el caso de la Policía Bonaerense, ésta virtualmente había dejado de ser un actor político allá por los finales de 1997 y principios de 1998. Era entonces ésta una oportunidad ideal para avanzar en profundos replanteos de índole multidimensional.

Iniciada a fines de diciembre de 1997 mediante la sanción de una ley que dictaba la intervención civil de la Policía Bonaerense, las bases para encarar el proceso de reforma estaban contenidas en el “*Plan de Reorganización General del Sistema Integral de Seguridad e Investigación de los Delitos de la Provincia de Buenos Aires*” redactado por León Arslanián y Alberto Binder. Simplemente para ilustrar al lector sobre los contenidos básicos de la reforma se citan algunos de sus fundamentos:

“... a) la crisis tiene raíces estructurales en todos sus segmentos. Lo que ha entrado en una crisis terminal no es esta policía en particular - pese a todos los elementos propios que tornan más profunda y dramática la situación - sino un modelo completo de seguridad e investigación que ya no responde a las necesidades de la vida moderna, a las expectativas sociales y a las exigencias que las nuevas formas de ilegalidad plantean a estos sistemas.

a) El problema de la seguridad que debe ser atendido como un reclamo de vivir en paz. Vivir en paz significa disminuir el nivel de conflictos con los que uno tiene contacto; también, que en el caso de que tales conflictos se produzcan, no se resuelvan en favor del más poderoso, ya sea en términos de poder físico (agresiones), en términos de posesión de un arma (violencia), porque goza de protección policial (corrupción), o porque se halla cercano al poder. El reclamo de vivir en paz

(seguridad) se acrecienta a medida que la sociedad se va tornando más conflictiva. Cuando las soluciones se mantiene sólo en el campo simbólico (por ejemplo, prometiendo aumento de penas que luego no se cumplen o aumentando delitos - que es ponerle otro nombre a los mismos conflictos sociales-), nunca se alcanza una solución efectiva y el problema comienza a girar en un círculo vicioso. El reclamo de la seguridad/paz no puede ser solucionado por fuera de la vida social local. No tiene una solución general ya que el modo como se construye la paz es un problema específico de cada comunidad y debe tener soluciones locales. Es decir, existen muchos problemas de seguridad.

b) el mal funcionamiento de la justicia penal, que genera impunidad, descrédito y desaliento. Cuando los jueces aparecen como parte de un sistema corrupto, que aumenta la sensación de desamparo social. En este campo, la provincia de Buenos Aires viene realizando política de cambio estructural, que apuntan al centro del problema. Sin embargo, no han sido mostradas a la población como tal cambio, ni se les ha dado toda la prioridad que tiene en el marco del esquema total del gobierno.

c) dentro de este cambio estructural de la justicia penal, se encuentra la modificación del sistema de investigación de los delitos, dejando atrás la delegación de la investigación en la policía, poniendo en primer plano a los fiscales y modernizando todo el sistema. En este marco, la aparición de la policía judicial cumple un papel relevante.”

Los ejes de la reforma transcurrieron por los siguientes carriles⁵.

- **Reforma procesal penal** orientada hacia una postura humanista y garantizadora (que entrara en vigencia el 28 de septiembre de 1998): la modificación sustancial de las reglas del proceso penal, de la organización encargada de desarrollarlo, así como de la adecuada implementación con un importante incremento de recursos humanos y materiales (Ley N° 11.922, publicada en el B.O. el 23 de enero de 1997, Ley N° 12.061, publicada en el B.O. el 8 y 9 de enero de 1998, y Ley N° 12.059, publicada en el B.O. el día 8 y 9 de enero de 1998). Sus características principales son: la investigación preparatoria desarrollada por el Ministerio Público; el juez de garantías controla la legalidad de la investigación preparatoria; protección de víctimas y testigos; querellante adhesivo; procedimiento abreviado; juicio oral y público e instancia única; juez de ejecución penal; tribunal de casación.
- **Componentes del Sistema de Seguridad:** mediante la organización de un nuevo sistema de seguridad (Ley Provincial N° 12.154, de agosto de 1998) con las siguientes características principales:
 - **Sistema Integrado de Seguridad:** Se establece que el Sistema Provincial de Seguridad Pública tiene como finalidad la formulación, gestión, implementación y control de

5. Según el Informe sobre el Desarrollo Humano en la Provincia de Buenos Aires, 1998. Los detalles de la primera etapa de la reforma, llevada adelante por la Intervención de la Secretaría de Seguridad, aparecen en la publicación La Transformación del Sistema de Seguridad, 1998. Durante el proceso de difundieron diversas publicaciones y folletos entre las que se mencionan: Prevención de la Violencia Social en Escuelas; Foros Vecinales de Seguridad - ¡Barrio por Barrio!; Foros Vecinales de Seguridad – Participación Comunitaria para la Seguridad; Foros para la Seguridad Pública (publicación periódica)

las políticas de Seguridad Pública desarrolladas en el ámbito provincial y particularmente referidas al sistema policial provincial, que está integrado por los siguientes componentes: Gobernador de la Provincia, Poder Legislativo de la Provincia, Poder Judicial de la Provincia, Sistema Penitenciario Bonaerense, Sistema de Instituto de Menores, Patronato de Liberados, Sistema de Defensa Civil, Sistema Policial Provincial integrado por las Policías Departamentales de Seguridad, la Policía de Investigación en función judicial, y el Servicio de Custodia y Traslado de Detenidos, Consejos Departamentales de Seguridad, Foros Municipales de Seguridad, Foros Vecinales de Seguridad, y Defensores Municipales de la Seguridad.

- **Creación del Consejo Provincial de Seguridad Pública** para que participe en la elaboración y propuesta de fórmulas de coordinación, acuerdos de cooperación, programas de formación, capacitación y perfeccionamiento policial y planes de actuación conjunta; integrado por el Ministro Secretario de Justicia y Seguridad, Ministro Secretario de Gobierno, el Secretario General de la Gobernación, el Secretario de Seguridad, el Secretario de Justicia, el Secretario de Relaciones con la Comunidad y Formación, dos Diputados y dos Senadores en representación igualitaria de oficialismo y oposición, el Procurador General de la Corte Suprema de Justicia; pudiendo ser invitados a participar de las sesiones: los titulares de las Jefaturas de las Policías de Seguridad Departamentales, los titulares de la Policía de Investigación en función judicial, del Servicio de Custodia y Traslado de Detenidos, los Intendentes Municipales, los titulares de los Consejos Departamentales de Seguridad, los titulares de los Foros Municipales de Seguridad, los titulares de los Foros Vecinales de Seguridad, los Defensores Municipales de la Seguridad, el Titular de la Policía de Seguridad Vial.

- Participación comunitaria: se establece la efectiva participación comunitaria mediante la actuación de los Foros Vecinales de Seguridad, los Foros Municipales de Seguridad, los Consejos Departamentales de Seguridad. Dichos organismos tienen las siguientes funciones:
 - Entender e intervenir en las cuestiones y asuntos atinentes a la seguridad pública local.
 - Fiscalizar y evaluar el funcionamiento y las actividades de los cuerpos policiales provinciales y de los prestadores del servicio de seguridad privada, en su ámbito de actuación.
 - Formular sugerencias y propuestas, y solicitar informes a los titulares de las Comisarías y de las Jefaturas de las Policías Departamentales de Seguridad, así como también a los titulares de Delegaciones Departamentales de Investigaciones en función judicial, todo ello en su ámbito de actuación.
 - Intervenir en los planes de prevención de actividades y hechos delictivos o vulneratorios de la seguridad pública y en los planes de mantenimiento de la situación de seguridad pública desarrollados por la Comisaría y demás organismos policiales de su ámbito de actuación.
 - Derivar inquietudes y demandas comunitarias, formular propuestas al Defensor Municipal de la Seguridad.
 - Informar y asesorar a los vecinos toda cuestión o asuntos atinentes a la seguridad pública en el ámbito local.
 - Participar en la implementación de políticas y/o programas referidos a la seguridad pública en el ámbito local.
 - Convocar a las autoridades o funcionarios públicos provinciales y/o municipales, con actuación en su ámbito territorial, para tratar cuestiones y asuntos atinentes a la seguridad pública del ámbito local.
- Creación del Defensor Municipal de la Seguridad, con las siguientes funciones:
Convocar y reunir a las autoridades que corresponda de los cuerpos policiales provinciales y a los miembros del

Foro Municipal de Seguridad y de los Foros Vecinales de Seguridad, para tratar cuestiones y asuntos atinentes a la Seguridad Pública en el ámbito municipal.

Convocar y reunir al Foro Municipal de Seguridad y/o a los Foros Vecinales de Seguridad en conjunto o separadamente, y en forma regular, para tratar cuestiones y asuntos atinentes a la seguridad pública en el ámbito municipal.

Convocar a autoridades y funcionarios públicos municipales para tratar cuestiones y asuntos atinentes a la seguridad pública en el ámbito municipal.

Facilitar y apuntalar la comunicación, el entendimiento, la coordinación y/o la cooperación entre los distintos actores comunitarios, las autoridades y funcionarios públicos municipales y las autoridades que corresponda de los cuerpos policiales provinciales.

Coordinar actividades y acciones, en forma conjunta, con el Consejo Departamental de Seguridad que corresponda, el Foro Municipal de Seguridad y con los Foros Vecinales de Seguridad.

Fiscalizar y evaluar el funcionamiento y las actividades de los cuerpos policiales provinciales en el ámbito municipal.

Elaborar y formular sugerencias y propuestas institucionales, y solicitar informes a las autoridades y funcionarios públicos provinciales, a las autoridades que corresponda de los órganos policiales provinciales, al Consejo Departamental de Seguridad que corresponda y a otros Defensores Municipales de la Seguridad.

Intervenir en la elaboración e implementación de los planes de prevención de actividades y hechos delictivos o vulneratorios de la seguridad pública y en los planes de mantenimiento de la situación de seguridad pública desarrollados por los órganos policiales provinciales, cada uno en su competencia, y en el ámbito municipal.

Derivar inquietudes y demandas comunitarias a las auto-

ridades y funcionarios públicos provinciales y municipales, a las autoridades que corresponda de los órganos policiales provinciales, al Consejo Departamental de Seguridad que corresponda y a otros Defensores Municipales de la Seguridad.

Elevar recomendaciones y proponer medidas institucionales y planes de acción acerca de las diferentes áreas de la seguridad pública en el ámbito municipal, al titular del departamento ejecutivo del Municipio, al Consejo Deliberante, al Foro Municipal de Seguridad, y al Consejo Departamental de Seguridad que corresponda. Elaborar y remitir, en forma trimestral y anualmente, un informe detallado sobre el conjunto de sus actividades al Ministro Secretario de Seguridad Pública, al Consejo Provincial de Seguridad Pública, a la legislatura provincial, así como también al titular del departamento ejecutivo del Municipio, al Consejo Deliberante, al Foro Municipal de Seguridad, al Consejo Departamental de Seguridad y a los actores comunitarios, del Municipio que corresponda.

- Se crea la Comisión Bicameral de Seguimiento de la Reforma Policial (Ley Provincial N° 12.069), a fin de que se fiscalicen las políticas de prevención del delito, seguridad, criminalística, criminología e inteligencia y de los órganos y actividades que desarrollan las mismas en el ámbito de la Provincia de Buenos Aires.
- Se crea el Instituto de Política Criminal y Seguridad de la Provincia de Buenos Aires (Ley Provincial N° 12.068), que tiene a su cargo la elaboración de planes, proyectos y propuestas tendientes a establecer políticas estables en la materia, así como promover el estudio científico de los problemas vinculados con la seguridad.

- Se establece la organización de una nueva estructura de conducción en el Poder Ejecutivo (Ley N° 12.090, Decreto N° 946/98, y demás normas complementarias), en virtud de las cuales se ha creado el Ministerio de Justicia y Seguridad de la Provincia de Buenos Aires.
- La organización de una nueva estructura de la Policía de la Provincia (Leyes N° 12.135 y 12.155). Las características principales se indican a continuación:
 - Se crea la Policía de Seguridad, la Policía de Seguridad Vial, y la Policía de Investigaciones en Función Judicial.
 - La Policía de Seguridad se descentraliza en 18 Departamentos de Seguridad, en plena coincidencia con cada Departamento Judicial actualmente existente.
 - Se crea un Servicio de Custodia y Traslado de Detenidos.
 - El personal de la Policía de Seguridad se especializará en prevención del delito, el personal de la Policía de Investigaciones en la asistencia técnica y científica de jueces y fiscales, y la Policía de Seguridad Vial en el control de la circulación de personas y bienes en las rutas y caminos que atraviesan la Provincia.
 - Se desarrolla un diseño de un nuevo esquema de formación y capacitación del personal policial, la que tendrá carácter profesional y permanente y abarcará la formación y capacitación específicamente policiales y vinculadas al derecho, la capacitación y formación científica y técnica general, y la formación y capacitación de contenido humanístico, sociológico y ético con especial énfasis en

la protección y promoción de los Derechos Humanos. Dicho esquema tendrá los siguientes lineamientos:

- Proporcionar instrucción científica, profesional, humanística y técnica de alto nivel, promoviendo la generación, desarrollo y transferencia del conocimiento en todas sus formas y garantizando una adecuada diversificación de los estudios.
 - Desarrollar las actitudes y valores que requiere la formación de personas y funcionarios responsables, con conciencia ética, solidaria, reflexiva, crítica, capaces de mejorar la calidad de vida, preservar la situación de seguridad pública y consolidar el respeto a las instituciones del sistema representativo, republicano y federal y a la vigencia del gobierno democrático.
 - Propender a un aprovechamiento integral de los recursos humanos y materiales asignados.
 - Incrementar y diversificar las oportunidades de actualización, perfeccionamiento y reconversión para los integrantes del sistema.
 - Garantizar un régimen académico, profesional y de especialización de carácter flexible y desmilitarizado.
- Diseño de un sistema de control de ética policial, sustentado en los siguientes órganos: Tribunal de Ética Policial, dependiente directamente del Ministro de Justicia y Seguridad; Auditor de Asuntos Internos, dependiente directamente del Ministro de Justicia y Seguridad.
 - Se establecen principios humanistas, garantizadores y éticos de actuación policial, a fin de asegurar que su accionar se adecue estrictamente al principio de razonabilidad, evitando todo tipo de actuación abusiva, arbitraria o discriminatoria que entrañe violencia física o moral contra las personas, así como también, al principio

de gradualidad, privilegiando las tareas y el proceder preventivo y disuasivo antes que el uso de la fuerza y procurando siempre preservar la vida y la libertad de las personas.

- Se establece un procedimiento formal en caso de privación de la libertad de una persona por parte de un funcionario policial, tendiente a asegurarle la efectiva ejecución de todas sus garantías.

En otro orden, a los efectos de llevar adelante una planificación y toma de decisiones racionales, se comenzó a desarrollar un modelo de análisis del sistema de seguridad basado en las siguientes variables:

- parámetros socioeconómicos de la población.
- parámetros psicológicos de la población.
- características cualitativas de la criminalidad real.
- características cuantitativas de la criminalidad real.
- índice de victimización.
- índice de la cifra negra del delito.
- explicación causal de la no denuncia.
- índice de confianza en las autoridades encargadas de proteger a la sociedad del delito.
- contribución de los medios de comunicación social.
- variedad de las instituciones jurídicas a seleccionar.
- impacto de la institución jurídica aplicada.
- parámetros de eficiencia del sistema judicial.
- índice de solidaridad social.⁶

6. Un ejemplo de ello puede consultarse en el anexo "Análisis sobre la cifra negra del crimen en La Plata (1998)", contenido en Estévez, "Seguridad y Violencia...", 1999. En el ámbito del Ministerio de Justicia y Seguridad, dichos estudios se llevaban a cabo por la Subsecretaría de Seguridad.

El destino político de la reforma estuvo signado por diversas vicisitudes –marchas y contramarchas especialmente durante su segundo año de vigencia, etc.- que culminaron con una virtual reversión de los principios que la inspiraron, a partir de diciembre de 1999, fecha en que asumió un nuevo gobierno provincial, paradójicamente del mismo signo político del que inició la reforma, pero con una postura diametralmente opuesta en materia de seguridad.

Tal como se comentó al inicio, existen escasos trabajos medulares que analicen en el terreno el desarrollo del proceso de reforma. Entre los trabajos realizados en el marco del Instituto de Política Criminal y Seguridad se destaca uno de carácter empírico sobre la investigación criminal –uno de los pilares de la reforma- en el Departamento Judicial de San Martín, dirigido por una antropóloga e investigadora del CELS (Centro de Estudios Legales y Sociales). Seguidamente se transcriben algunos párrafos sustantivos del mismo.

El trabajo de investigación hace una breve descripción general: *“En lo que respecta a la organización de la policía provincial, según el Relevamiento integral de los Recursos Humanos de la Policía de la provincia de Buenos Aires, del mes de marzo de 1998, realizado por la Dirección General de Planeamiento y Coordinación en el momento de la Intervención a la ex Policía Bonaerense, la distribución de recursos humanos al interior de la fuerza era la siguiente:*

En términos de pertenencia a un ámbito institucional específico, la distribución era la siguiente: 73% seguridad (31.401); 9% investigaciones (3.739); 9% administración y finanzas (4.090); 4% casa central (1.652); 2% (inteligencia (665); 2% bomberos (922); 1% comunicaciones (613); 0% traslado de detenidos (66); 0% otros (97).

En concepto de tareas realizadas, la distribución era: 41% seguridad (17.219); 14% administración (6.190); 13% planillas a procesar (5.597); 7% investigaciones (3.021); 6% causas judiciales

(2.388); 5% servicios generales (2313); 5% otros (2.264); 3% jefes (1.296); 2% aspirantes (1.088); 2% no especifica (706); 1 bomberos (645); 1% inteligencia (455); 0% traslado de detenidos (143).” En cuanto al área que abarca el estudio y como datos de contexto, se menciona que: *“...El Departamento Judicial de San Martín tiene una población total de 1.547.270 habitantes, según datos del INDEC estimados para el 30/06/99. Según esta misma fuente, la población total del Gran Buenos Aires / GBA-conglomerado que comprende tanto el Conurbano como la Ciudad de Buenos Aires- es de 14.104.527 habitantes, lo que significa que la población del Departamento Judicial de San Martín constituye el 11% de la población del GBA.”*⁷

La autora afirma que entre 1983 y 1998 las causas penales iniciadas allí se multiplicaron casi tres veces, mientras que la cantidad de jueces, en cambio, aumentó una sola vez en el año 1987, pasando de 6 a 12 los magistrados. Asimismo confirma que *“...Al igual que para el resto de la provincia, la cantidad de denuncias penales en este departamento judicial presenta un crecimiento sostenido en los últimos quince años, con dos marcados picos de crecimiento: uno en los años 1989/1990/1991, y el otro a partir del año 1995 hasta la fecha.”*

Con lo expuesto, se sostiene que *“...el departamento judicial San Martín entra en el período de implementación del nuevo procedimiento penal en su momento de más bajo índice de resolución de causas (menos del 2% de las causas ingresadas), índice que está inclusive bastante por debajo del índice general para toda la provincia para la misma época, que era de por sí bajo (un 2.5%). Esta situación configura un contexto particularmente grave, que sin duda es generalizable a toda la provincia, y que marca un problema inicial para la reforma: remontar las causas estructurales que propiciaron este nivel de ineficiencia del sistema.”*⁸

7. Marínez, J., 1999, pág. 22.

8. Martínez, J., 1999, págs. 27 y 28.

El meduloso trabajo arriesga una serie de conclusiones provisionarias tanto sobre los hallazgos en el área objeto de estudio como referidas al sistema en su conjunto:

“...

1. *La crisis de la justicia penal en la provincia es una cuestión de larga data, que no puede ser entendida solamente en su dimensión sincrónica contemporánea, sino que es necesario colocarla en una dimensión histórica y diacrónica. Es innegable el crecimiento de la cantidad de denuncias penales en los últimos veinticinco años, con un pico de crecimiento en el año 1989, y un crecimiento considerable y sostenido desde el año 1994 hasta la fecha. También hubo desde 1983 sucesivos aumentos en la cantidad de jueces, en el marco de políticas de reformas parciales en el sistema judicial penal. Este crecimiento en el número de jueces, sin embargo, no sólo revirtió el bajo índice de resolución de los casos, sino que este siguió descendiendo, hasta llegar a su punto más bajo en el año 1997 –no se obtuvieron datos oficiales para 1998–, que fue del 2,5% de las denuncias ingresadas.*
2. *La reforma procesal, si bien ha mejorado este índice de resolución –teniendo en cuenta tanto la cantidad de juicios orales como los juicios abreviados– supera apenas el 3% según los datos de la muestra analizada –un departamento judicial–.*
3. *La falta de homogeneidad en el sistema de relevamiento de datos a nivel provincial dificulta cualquier posibilidad del monitoreo continuo del funcionamiento del sistema.*
4. *El índice de resolución de casos del sistema es bajísimo, y no basta con oponerle leyes mejores, sino que amerita una redefinición de las competencias que incluya como dato central las expectativas ciudadanas acerca de la función que debe cumplir un sistema judicial penal en una comunidad en particular.”⁹*

9. Martínez, J., 1999, pág. 48.

Experiencia en la provincia de Mendoza

En el marco de un consenso político logrado en diciembre de 1998, y luego de una crisis y autoacuartelamiento policial de envergadura, la provincia inicia un proceso de reforma policial a partir de la sanción por parte de la Legislatura de la Ley provincial 6.652 de Reestructuración de la Policía de Mendoza –constituida ésta por alrededor de 6.300 efectivos–, y de otra ley, la N° 6.651 creando el cargo de Ministro de Justicia y Seguridad. Asimismo por la ley

N° 6.653 se creaba un Consejo Asesor de Políticas de Seguridad en calidad de entidad técnica de asesoramiento ministerial. Y también se sentaron las bases legales del control

legislativo por medio de la creación de una Comisión Bicameral de Seguimiento del Proceso de Reestructuración.

Las normas de transición puestas en vigencia impulsaron la *Reforma Estructural del Sistema Provincial de Seguridad Pública* –cuyo documento base fuera elaborado por el Ministerio de Gobierno de Mendoza, y en esencia similar al espíritu y esquema organizativo en desarrollo en la Provincia de Buenos Aires–, y se abrió así el camino de la implementación acompañado de la elaboración de la legislación que sustentase la transformación.

Dicha legislación se manifestaría, como más adelante se verá, esencialmente en la estructuración de un sistema de seguridad pública y de investigación, las bases de la participación comunitaria, las orgánicas de cada una de las nuevas policías, los mecanismos de control de la corrupción y abusos funcionales, por nombrar los principales temas.

La mencionada *Reforma Estructural del Sistema Provincial de Seguridad Pública* se anclaba en un antecedente inmediato que

“Por muchos años, en la Argentina ha existido un virtual divorcio entre las políticas de seguridad ciudadana y las políticas criminal”

ya tenía un año de desarrollo: el *Plan Estratégico de Seguridad y Prevención de Conductas Antisociales*. Durante 1998, este plan ya había avanzado en el diseño de mapas sociales y criminológicos, en la constitución de instancias de participación comunitaria, un reequipamiento policial, en la renovación de la formación policial mediante la creación del Instituto Universitario de Seguridad Pública, en la remisión de proyectos de ley sobre policía y orgánica del servicio penitenciario.

En su parte introductoria, el documento base de la reforma mendocina reconocía que los avances mencionados más arriba “...sin duda han sido insuficientes ya que la seguridad pública sigue siendo un tema crítico.”; y cerraba expresando que no se trataba de recomenzar una tarea que ya se encontraba avanzada, sino de “...profundizar las transformaciones iniciadas, acentuando temas de vital importancia como la participación comunitaria y la reforma policial, y dotando a la acción gubernamental de instrumentos acordes al desafío que enfrenta, apoyando la reforma en una amplia base de consenso político y social.”

En su artículo 1° la ley 6.652, publicada el 30 de diciembre de 1998, declaraba a la policía en proceso de reestructuración por el término de 12 meses, y en su artículo 4° inciso a) fijaba como objetivo el logro de mayor eficiencia de la Institución Policial en el cumplimiento de sus funciones, y en el inciso d) del mismo propendía a la profesionalización del personal policial, por mencionar algunos de sus contenidos. Por su parte, el artículo 5° de la ley expresamente facultaba al Ministro de Justicia y Seguridad, para llevar a cabo todas las acciones necesarias para el cumplimiento de los objetivos de la reestructuración policial.

En esencia se trataba de reestructurar a la Policía de Mendoza con el fin de generar una nueva organización adaptada a la nueva estructura del Ministerio de Justicia y Seguridad. Mientras que a este ministerio le correspondería la conducción política, la planificación estratégica y las tareas administrativas y de apoyo

del Sistema Provincial de Seguridad Pública, al nivel policial le cabría la responsabilidad en las tareas de planificación operativa o táctica y las acciones propiamente preventivas, investigativas y represivas del delito. A tales fines se avanzó inicialmente:

- estableciendo tres subsecretarías ministeriales –*de Justicia, de Seguridad, de Relaciones con la Comunidad*, cada una de ellas con sus respectivas direcciones-, una Dirección de Administración y más adelante una Dirección de Planeamiento Estratégico;
- creando nuevas Policías:
 - cuatro *Policías Departamentales de Seguridad*: “Gran Mendoza”, “Sur”, “Este” y “Valle de Uco”;
 - la *Policía de Investigaciones*;
 - la *Policía Vial*;
- reestructurando los Cuerpos Especiales y las áreas de apoyo, administración, análisis de información y planificación estratégica, así como los sistemas de control interno.

Durante el período de vigencia de la ley de reestructuración la base normativa reglamentaria, es decir en el año 1999, estuvo orientada por una serie de Resoluciones dictadas por el Ministerio de Justicia y Seguridad. En el interín avanzaban las discusiones en el nivel técnico y legislativo para darle un diseño definitivo al nuevo sistema.

Como ejemplo de las resoluciones emanadas de la gestión se puede comentar la N° 29 del 1° de febrero, en la cual se resolvió la disolución de la cuestionada Dirección de Informaciones de la Policía (encargada de las actividades de inteligencia) y la constitución de una comisión civil para diseñar la futura dependencia especializada en la realización de actividades de inteligencia orientadas a la prevención y represión del delito, y se fijó que “*toda actividad de inteligencia que viole derechos y garantías consagradas constitucionalmente, será severamente sancionada.*”

Una de las alternativas que se barajaba era integrar la función de inteligencia dentro del área de Planeamiento- ésta se concebía como una Dirección General a cargo de un funcionario civil y dentro de la estructura ministerial.

Durante 1999 la Dirección de Planeamiento Estratégico del Ministerio puso en marcha un Sistema de Información Geográfico sobre Seguridad Pública para la provincia apoyado en tres elementos: estadística, cartografía digital y análisis criminológico, con los siguientes objetivos enunciados:

- Determinar la distribución geográfica de áreas de riesgo, elaborando mapas para relacionar variables sociales con conductas antisociales y delictivas.
- Obtener indicadores para el seguimiento y evaluación de las acciones implementadas a efectos de disminuir la criminalidad y mejorar la situación de seguridad pública.
- Indica los lugares prioritarios de intervención.
- Mejora el uso de los recursos sociales y policiales.¹⁰

En octubre de 1999 se sancionan las leyes provinciales 6.721/99 (Sistema Provincial de Seguridad Pública de la Provincia de Mendoza) y 6.722/99 (Organización de las Policías de la Provincia de Mendoza), normas que constituyeron la consolidación de la transformación. Las mismas entraron en vigencia en el año 2000.

El artículo 2 de la ley 6.721/99 establece cuatro principios fundamentales del Sistema Provincial de Seguridad Pública:

- 1) El Estado provincial debe asegurar a todos sus habitantes las condiciones de seguridad pública necesarias para el goce de sus derechos conforme con las normas que reglamentan su

10. Ver Informe Global, Dirección de Planeamiento Estratégico, Mendoza, 1999.

ejercicio, en especial, los referidos a la integridad psico-física, la libertad ambulatoria y la propiedad privada.

- 2) La seguridad pública es irrenunciable del Estado provincial.
- 3) Es prioridad del Estado la prevención general de las conductas ilegales causadas por el hombre y de las consecuencias negativas derivadas de los hechos naturales perturbadoras de las condiciones de seguridad pública de los habitantes de la Provincia.
- 4) Es un derecho de los habitantes y un deber del Gobierno promover la efectiva participación comunitaria en la elaboración, implementación y control de las políticas de seguridad pública, conforme a la presente ley.

La misma ley define al Sistema Provincial de Seguridad Pública como “...*el conjunto de componentes públicos, privados y comunitarios, que tienen por finalidad propender a la unidad y coordinación en la formulación, diseño, planificación, ejecución, conducción, control y evaluación de las políticas de seguridad pública que se apliquen en la provincia de Mendoza, con especial referencia al Sistema de Policías.*”(art. 3)

La ya mencionada ley 6.721/99 establece los Consejos de Seguridad Departamentales, los Foros Vecinales de Seguridad, la figura de los Coordinadores de Seguridad en el ámbito del Ministerio de Justicia y Seguridad, y la Inspección General de Seguridad, acompañada de una Junta de Disciplina.

Cabe destacar que decisión política de iniciar la reforma nacida de un amplio consenso, tuvo continuidad a tal punto que perduró una elección de autoridades constitucionales y el recambio de gobierno de distinto signo político-partidario.

Para cerrar este acápite se mencionan algunos de los indicadores previstos y producidos que hablan contundentemente de la adscripción al uso de información estadística

—cuantitativa— tanto para la toma de decisiones como para la evaluación del desempeño de las estrategias y tácticas policiales.

- Evolución mensual y del total de delitos en la provincia y línea de tendencia.
- Evolución de denuncias comparativas por semestre.
- Promedio diario de delitos del aglomerado urbano Gran Mendoza
- Promedio mensual de delitos contra las personas y contra la propiedad.
- Evolución de robos y hurtos cometidos y esclarecidos comparados por año.
- Evolución de robos con armas cometidos y esclarecidos desde el año 1997.
- Promedios mensual y variaciones porcentuales respecto a mes y año precedentes
- Total de denuncias recibidas por tipo de delito desde el año 1995.
- Total de delitos mensuales por comisaria; relación por km², población y recursos humanos; promedio mensual y variaciones respecto a la media
- Total de delitos, por tipo de delito, por departamento y por mes; por comisaria y por mes.
- Comparación estadística entre provincias de la República Argentina por tipo de delito. Delitos contra las personas y contra la propiedad
- Evolución de delitos mes a mes y comparativa a igual periodo de 1995 a 1999; evolución de delitos por 10.000 habitantes; línea de tendencia.
- Evolución de delitos contra la propiedad 1997 a 1999
- Índice delictivo mensual por cantidad de habitantes y por comisaria. Media mensual y variaciones respecto al promedio mensual

- Evolución de delitos y potencial humano por departamental
- Distribución temporal y espacial de delitos contra la propiedad (robos y hurtos) y de delitos contra las personas (violaciones y homicidios). Descripción de la frecuencia y porcentaje de delitos por sector policial.¹¹

Experiencia en la provincia de Córdoba

Brevemente se expone una experiencia de reforma sistémica que a diferencia de las llevadas a cabo en las provincias de Mendoza y Buenos Aires se caracteriza por haber sido progresiva y hasta silenciosa. En este caso se trata de una policía de aproximadamente 13.000 efectivos.

En una publicación oficial que recoge los logros en materia de políticas de seguridad a lo largo de cinco años¹², se reconocía que para actuar en prevención del delito se necesitaba actuar en diversos ámbitos, a saber, el económico-social, el educativo, el político-social, así como en el de la represión del delito. La atención prestada en la Provincia de Córdoba a la represión del delito se fundamenta en el impacto que el mejoramiento de la investigación, juzgamiento y sanción de delitos supone para la “sensación de impunidad” en la sociedad. Tal vez en estos conceptos se asienta el impulso dado a la Policía Judicial desde ya casi un lustro.

El nuevo esquema de seguridad que comienza a diseñarse en 1995 abarca tres áreas: policía, justicia penal y régimen penitenciario.

11. Según lo mencionado en el Informe Global de la Dirección de Planeamiento Estratégico, Mendoza, 1999.

12. Ver Políticas de Seguridad..., Gobierno de Córdoba.

En el área policial se concretó la separación entre una policía de seguridad, dependiente del poder administrador, y una policía judicial bajo la órbita del Ministerio Público.

En cuanto a la policía de administrativa o de seguridad cuyo eje central lo constituía ahora la prevención del delito, se modificaron las tácticas y estrategias, se elaboraron nuevos métodos de acción directa, concentrándose el cambio en los siguientes aspectos fundamentales: capacitación; ocupación territorial; equipamiento; lucha contra la corrupción interna; integración con la comunidad a través de proyectos como el de “policía comunitaria”.

En lo que se refiere a justicia penal, y sustentado en que funcionalmente la investigación y juzgamiento de delitos coadyuva a la prevención, se consideraba que en tal sentido resultaba necesario que el proceso penal considerado eficaz por la sociedad “...lo que significa, fundamentalmente, juicios acotados a los tiempos procesales previstos, sin interferencias, de forma tal que la imprescindible mediatez que debe existir entre el hecho supuestamente delictivo y la sentencia que determine la culpabilidad o inocencia de quien participó en él, no avance más allá de lo estrictamente necesario para permitir las efectivas etapas de acusación, defensa, prueba y sentencia, insustituibles para la configuración de un proceso penal justo”.¹³ A tal fin el proceso de cambio avanzó en la puesta en marcha de la ya mencionada Policía Judicial, derogándose las normas que le asignaban competencia judicial a la ahora Policía de seguridad, lográndose “...además, la validación de las actuaciones llevadas a cabo en y por la Policía judicial, no siendo ya necesaria su ratificación ante los fiscales o jueces competentes, con lo que se evita tal innecesaria dilación de los tiempos procesales.”¹⁴ Asimismo, se inauguró un edificio,

13. Políticas de Seguridad..., Gobierno de Córdoba, pág. 23.

14. Políticas de Seguridad..., Gobierno de Córdoba, pág. 24.

Tribunales II, sede actual de la Justicia pena, se instauraron nuevos órganos Fiscales; y se encaró la transición entre el viejo y el nuevo sistema procesal penal.

Retomando los cambios encarados en el nivel policial, por ejemplo, en materia de capacitación de las policía de seguridad, y para la elección, organización y formulación de los contenidos, la publicación ya citada señala que se han tomado en cuenta estos siguientes criterios, los que por razones de brevedad aquí sólo se mencionan:

- Significatividad social.
- Extensión y profundidad.
- Integración y totalización.
- Articulación horizontal y vertical de los contenidos.
- Actualización.
- Apertura.
- Jerarquización.
- Una capacitación laboral para general transformación institucional.
- Una capacitación laboral para el desarrollo integral de la persona.
- Una capacitación laboral para el desarrollo autónomo.
- Una capacitación laboral para la vocación histórica.

La ya mencionada iniciativa sobre Policía Comunitaria comenzó a experimentarse en la ciudad de Córdoba, y, expresa el documento oficial, dichos emprendimientos tienen resultados alentadores. En dicho contexto, es decir, de afianzar la relación policía-comunidad, se ha creado en la Policía de Seguridad un Departamento de Coordinación Comunitaria, dependiente de la Dirección General de Planeamiento, para recibir y canalizar adecuadamente las inquietudes de los vecinos en materia de seguridad.

Párrafo aparte merece la evolución de la Policía Judicial en

la provincia de Córdoba. Los siguientes son los principios organizacionales incorporados por la misma:

- Compromiso ético-social.
- Flexibilidad y racionalidad organizacional.
- Trabajo en equipo.
- Sistematización de la información.
- Perfeccionamiento continuo.
- Valoración de los recursos humanos.
- Apertura interinstitucional.

Sus objetivos institucionales son:

- Contribuir a la seguridad ciudadana, aportando pruebas que permitan el esclarecimiento de los hechos y el proceso de justicia.
- Propiciar el crecimiento de la infraestructura conceptual y organizacional de la investigación criminal.
- Implementar un sistema de calidad y capacitación permanente, que contemple todos los roles, equipos y procesos que interactúan en la consecución de los objetivos institucionales.
- Descentralizar el servicio a través de Unidades judiciales, de modo tal que lo aproximen a las necesidades de la comunidad.
- Integrar redes institucionales para el crecimiento del servicio, en lo atinentes a infraestructuras tecnológicas, capacitación, bases de datos, investigación de hechos específicos, atención a la víctima del delito y otras que surjan en la dinámica de la vida socio-institucional.
- Integrar interinstitucionalmente la función represiva a la prevención del delito.
- Propiciar la integración e interdisciplina de los roles jurídicos, técnicos y operativos que participan en el proceso de investigación.

- Informatizar e integrar en redes todos los sistemas administrativos y operativos que conforman la Policía judicial.
- Contribuir a consolidar la calidad de vida laboral de cada uno de los integrantes de la Policía judicial.¹⁵

La Ley provincial 8.520 (modificatoria de las leyes 6.701/62, orgánica policial y 7.826/89 ley orgánica del Ministerio Público) sancionada en diciembre de 1995 implementó las modificaciones consideradas necesarias para favorecer la consolidación de las funciones propias de la Policía Judicial, promoviendo la transferencia del personal de Policía de Seguridad afectado a tales funciones, y facultando al Poder Ejecutivo provincial a implementar la ley de manera gradual y progresiva, efectuado las necesarias adecuaciones presupuestarias. Asimismo desde Julio de 1999 la Policía Judicial, cuenta con un estatuto de personal a través de la sanción de la Ley 8765 que determina el modo de vinculación de los operadores a la nueva institución y las características de la prestación del servicio. Finalmente, el Acuerdo 530 del Tribunal Superior de Justicia creó la Secretaría de Instrucción Operativa integrada por los Centros de Investigación Criminal y Estudios Criminológicos; la Central de Registro de Información y la Oficina de Estadística y Enlace.¹⁶ La estructura se completa con la Secretaría de Sumarios y Asuntos Judiciales, y la Secretaría de Policía Científica.

De interés para cerrar esta mirada a la policía judicial es la enumeración de una serie de aspectos asociados a las reformas procesales penales¹⁷:

15. Políticas de Seguridad..., Gobierno de Córdoba, págs. 58-9.

16. Centro de Estudios Criminológicos, 2000.

17. En Almirón, 1999.

- Las reformas judiciales penales deben abarcar necesariamente todo el sistema.
- El Ministerio Público debe estructurarse como una unidad para poder cumplir con las políticas de persecución penal que fije el titular del órgano.
- La Policía Judicial debe estar organizada y estructurada con los mismos principios que rigen el Ministerio Público.
- Las policías administrativas deben reservar sus mejores esfuerzos para la tarea de prevención. Deben asimismo dejar de ser grandes estructuras burocráticas centralizadas, observando en su desconcentración los criterios que rigen para la policía de investigación.
- Como no es posible prevenir sin conocer el fenómeno criminológico en su complejidad, la policía de seguridad debe interiorizarse en la metodología, las técnicas y los procedimientos aplicables en la investigación criminal.
- Deben revisarse las normas de competencia territorial previstas en la ley ritual desde una perspectiva eminentemente práctica, sea para impulsar su reformulación, sea para promover una adecuada interpretación.
- La investigación penal impone la generación de formas integradas, esto es, el máximo aprovechamiento de la información disponible, por lo que habrá que generar, a partir de la cooperación e intercambio, una copiosa base de datos aprovechable por todos los operadores del sistema.
- El máximo esfuerzo debe estar dirigido a lograr el tratamiento del escenario criminal con rigor técnico-científico, conscientes de que la obtención de la prueba o evidencia técnica es la más idónea para lograr la reconstrucción histórica del hecho criminal.
- La formación interdisciplinaria y la preparación con vistas a un trabajo en equipo deberán ser las bases sobre las cuales se proyecten los planes de estudio de los investigadores.

- Comprender que la tecnificación y capacitación de los órganos de investigación, fundamentalmente la Policía Judicial, es el mejor resguardo y garantía de eficacia en la persecución sin lesionar los derechos y garantías ciudadanas.

Además de lo ya presentado, en esta provincia mediterránea se han encarado acciones en materia de participación. Mediante la ley provincial 8.574 de diciembre de 1996 se crea el *Programa de Prevención del Delito y Seguridad Ciudadana* con los objetivos: de desarrollar estrategias sociales, educativas, culturales, organizativas, y otras que mediante la participación de distintos sectores de la sociedad incidan en las condiciones que impulsan el delito; apoyar iniciativas y acciones vecinales y de instituciones en la prevención del delito; apoyar políticas sociales específicas que modifiquen condiciones en áreas críticas en la generación de riesgos delictivos; priorizar medidas de prevención del delito destinadas a niños, adolescentes y ancianos para evitar o reducir su victimización; informar y elaborar modelos y estrategias sociales-criminológicas; y publicar la estrategias y medidas de prevención llevadas a cabo en la provincia. La coordinación general del Programa será asistida por un “equipo interdisciplinario técnico-profesional con experiencia en prevención del delito con participación comunitaria”.

Esta ley fue reglamentada recientemente por el decreto 1.915/99 (del 20 de agosto de 1999). Es así que se crea en la provincia un *Consejo de Seguridad Ciudadana* en el ámbito del Ministerio de Gobierno, concretamente dentro de la nueva Secretaría de Seguridad y Lucha contra la Droga, e integrado por el Consejo provincial de Seguridad Ciudadana y todas las Juntas Vecinales de Participación Ciudadana para la Seguridad Pública.

En síntesis, propios actores del proceso caracterizan al mismo como basado en los criterios de progresividad, realismo y capacitación, con el objetivo de lograr un cambio cultural.

Aspectos comunes a los procesos

Con la distancia de un año entre los procesos de reforma de seguridad en las provincias de Buenos Aires y Mendoza, se observa que tanto en la génesis, en los principios que los sustentan, como en su desarrollo inmediato, ambas experiencias siguieron un derrotero similar.

Condiciones Comunes que precipitaron los Procesos de Reforma de Seguridad en las Provincias de Buenos Aires y de Mendoza, a fines de 1997 y de 1998 respectivamente.
➤ Crisis de inseguridad. ➤ Casos de “gatillo fácil”. ➤ Participación de funcionarios policiales en delitos de resonancia pública. ➤ Vigilancias o espionajes ideológicos. ➤ Crecientes olas delictivas en zonas periféricas. ➤ Descontrol institucional de la policía. ➤ Corrupción policial. ➤ Condiciones favorables para el consenso político nacido de la sensación de urgencia de la crisis.

Partiendo entonces de las condiciones señaladas, se observan una serie de similitudes en los procesos, las que se pueden sintetizar así:

- ☐ Énfasis en la concepción sistémica para el abordaje de la reforma, abarcativa no solamente de la esfera policial sino de otras dimensiones relativas a la seguridad ciudadana.
- ☐ Utilización del recurso de búsqueda de consenso político para otorgarle al proceso una legitimidad de origen.
- ☐ Iniciación de los procesos con una serie de leyes básicas para atender la emergencia y de alcance temporal limitado.
- ☐ Descabezamiento de la cúpula de conducción y separación de altos oficiales policiales.
- ☐ Creación de instancias civiles para la conducción de las políticas de seguridad y de los cuerpos policiales: Ministerio de Justicia y Seguridad.
- ☐ Instauración de mecanismos de participación ciudadana como modo de democratizar los mecanismos de control de la seguridad pública.
- ☐ Separación entre las funciones de policía de seguridad y policía de investigaciones o en función judicial, entre otras medidas tendientes a modificar la estructura de la institución policial con el criterio de especialización funcional.
- ☐ Descentralización de las Policías de Seguridad.
- ☐ Desarrollo de modificaciones en el sistema procesal penal, lo cual en sí mismo constituía otra proceso de reforma.
- ☐ Creación de comisiones legislativas para la supervisión y control de los procesos de transformación.

- ❑ Promoción de instancias gubernamentales de control interno para abordar problemas de corrupción y abusos policiales.
- ❑ Fijación de principios básicos para la actuación de las policías fundados en convenciones y declaraciones internacionales y de las Naciones Unidas con el objeto de asegurar un efectivo respeto de los derechos humanos..
- ❑ Disolución de los organismos de inteligencia policiales y su reemplazo por nuevas estructuras bajo control democrático.
- ❑ Reforzamiento de la coordinación y colaboración entre las diversas policías, y su interacción con las autoridades judiciales.
- ❑ Priorización de la formación y capacitación policial, creando una instancia ministerial para el diseño de los planes y organización de un instituto estudios superiores sobre seguridad pública.
- ❑ Anclaje de los cambios en legislación específica sancionada con posterioridad al inicio del proceso en sí.
- ❑ Creación de ámbitos para la coordinación a nivel gubernamental de las políticas de seguridad integrando diversas áreas de gobierno con incidencia en materia de prevención primaria, secundaria y terciaria.

En forma sintética y gráfica lo anterior se puede resumir en diez elementos comunes:

Diez Elementos Comunes de los Procesos de Reforma de Seguridad en las Provincias de Buenos Aires y de Mendoza.
➤ Enfoque sistémico integral. ➤ Reforma policial basada en la descentralización y especialización. ➤ Mejoramiento de la función de investigación judicial. ➤ Reforma procesal penal. ➤ Adscripción a principios de la ONU y de otras Convenciones referidas a la actuación policial y respeto de los derechos humanos. ➤ Participación Ciudadana. ➤ Conducción civil del sistema de seguridad pública. ➤ Control de la corrupción y de abusos policiales ➤ Control legislativo. ➤ Sanción de nueva legislación para sustentar los procesos.

Es cierto que condiciones extremas que lleven a una acción quirúrgica del estilo de la ocurrida en estas dos provincias no resultan habituales en la vida de una sociedad. Es entonces aún más interesante revisar con precisión la modalidad de transformación desarrollada en la provincia de Córdoba, tal vez menos conocida debido a su evolución sin estridencia, pero no por ello menos profunda y transformadora que las otras.

Así también corresponde señalar la incidencia que las condiciones políticas, las expectativas de la opinión pública, la cobertura de los medios, y el discurso político, particularmente cuando se expresa en épocas de campaña, pueden tener para la

continuidad de dichos procesos de reforma. Esto se suma a las dificultades propias en la implementación de medidas y acciones en la exigencia de la emergencia.

La evolución promisorio de una experiencia (Mendoza) y el severo traspié de otra (Buenos Aires), no invalida el enfoque. Corresponde llevar a cabo estudios empíricos de manera sistemática para evaluar con precisión los impactos efectivos de las experiencias.

Ya considerando las tres experiencias provinciales, surge con claridad que han pretendido no sólo abordar meros cambios legislativos o estructurales, que aunque resultan necesarios por cierto no se constituyen en un fin en sí mismo, sino además avanzar en una transformación cultural en cuanto a lo que constituye la seguridad ciudadana y las formas de aproximarse a la prevención del delito.

Consideraciones finales

Esta recorrida por los procesos de transformación sistémica llevados a cabo en provincias de la Argentina no ha sido exhaustiva ni mucho menos completa. Sin embargo cumple con el objetivo de ilustrar sobre fundamentos, pasos iniciales e instrumentos legales de sustento, marcando similitudes y diferencias.

Estas reformas no deben entenderse como movimientos espasmódicos eventuales. Por el contrario, las mismas son parte de las reformas sociales necesarias para afianzar el estado de derecho y asegurar grados suficientes de gobernabilidad en un contexto social y económico que asegure un mejoramiento real de la calidad de vida de los habitantes de nuestro continente. En concordancia con ello, recientemente se ha sostenido que la redefinición y reformulación de las políticas de seguridad ciudadana debe contextualizarse dentro del marco de las llamadas

“reformas estatales de segunda generación” y de las premisas del “buen gobierno”.¹⁸

Según un reciente estudio de la CEPAL, diversas experiencias en la región permiten afirmar que comienza a reconocerse el valor de medidas más integrales para enfrentar la inseguridad ciudadana. En tal sentido, describe ciertos elementos comunes que denomina criterios transversales, contribuyentes a una mayor integralidad en las acciones emprendidas: la coordinación interinstitucional (comunidad, gobiernos locales, organismos privados y gubernamentales, organismos policiales, judiciales y penitenciarios, organismos educacionales y laborales, entre otros), la participación ciudadana, y prevención por medio de ejecución de programas educacionales.¹⁹

En el mismo documento se hace un reconocimiento de las “...ineficiencias del sistema policial para combatir la delincuencia...”, lo que ha puesto a relucir problemas tales como “...el carácter reactivo y burocrático del sistema, la falta de profesionalización y equipamiento del personal, bajas remuneraciones, multiplicidad de funciones y también casos de corrupción”, lo cual “... ha hecho cada vez más patente la necesidad de introducir reformas al sistema y reforzar los cuerpos policiales.”

Seguidamente se mencionan algunas propuestas emanadas de experiencias de diferentes ciudades:

- *Crear planes estratégicos que permitan superar el carácter reactivo de la policía para que se adelante a los hechos y prevenga escenarios posibles;*

18. Ver Zuleta Puceiro, 1999.

19. Arriagada y otros, 1999.

- *Profesionalizar a la policía poniendo en marcha programas de entrenamiento y capacitación a oficiales de policía en técnicas específicas para prevenir el secuestro, tráfico de drogas, y la formación de grupos especiales para reducir los asaltos callejeros;*
- *Reducir las variadas funciones de la policía, privilegiando las de control por sobre las administrativas;*
- *Aumentar la dotación de personal;*
- *Elevar los salarios de los policías para reforzar su carácter profesional y evitar que simultáneamente ejerzan actividades de seguridad privada; y*
- *Reforzar la acción de organismos de control del sistema policial, apoyando la realización de juicios a policías involucrados en actividades ilícitas, y aclarando las denuncias de prácticas como la tortura o apremios ilegítimos por parte de policías.*²⁰

Las autoras concluyen diciendo que “...el mejoramiento de los cuerpos policiales pasa por realizar reformas, incorporar nuevas tecnologías y fortalecer las relaciones con la comunidad. Claramente, este mejoramiento no supone, como se ha entendido en algunas ocasiones, una militarización de los cuerpos policiales...”.

En definitiva, la aproximación hacia la problemática del delito y la violencia desde una concepción sistémica e integral que aborde reformas en todas las dimensiones de la seguridad ciudadana, o al menos en la mayoría de ellas, es una alternativa que debe ser tenida en cuenta, ya sea para aplicarlas aquellos casos de crisis y emergencia como para encararlas en contextos de mayor previsibilidad y de manera progresiva, en ambos casos con el fin último de mejorar la calidad de vida de los habitantes.

20. Idem cita anterior, pág. 37.

BIBLIOGRAFÍA

- Almirón, Hugo A.: “La investigación penal en el marco de la reforma del sistema de persecución penal en Córdoba”, en Semario Jurídico, T° 81 –1999 B, Córdoba, págs. 149-151.
- Arriagada, Irma y Lorena Godoy: Seguridad Ciudadana y Violencia en América Latina: Diagnóstico y Políticas en los Años Noventa, CEPAL- Naciones Unidas, Serie Políticas Sociales N° 32, Santiago de Chile, agosto de 1999.
- Arsianián, León y Binder, Alberto: Plan de Reorganización General del Sistema Integral de Seguridad e Investigación de los Delitos de la Provincia de Buenos Aires, mimeo, 1997.
- Centro de Estudios Criminológicos, Secretaría de Instrucción Operativa, Policía Judicial de Córdoba: Algunos antecedentes histórico funcionales de la Dirección General de Policía Judicial de Córdoba y su gradual inserción en redes victimológicas (mimeo), abril de 2000.
- Dirección de Planeamiento Estratégico, Ministerio de Justicia y Seguridad de la Provincia de Mendoza: Informe Global (mimeo), Mendoza, diciembre de 1999.
- Estévez, Eduardo E.: Modelos de Inteligencia, Estructuras y su Aplicación en Policías en Proceso de Reforma, documento de trabajo preparado para el “Seminario sobre Inteligencia Policial”, organizado por el IEPADES (Instituto de Enseñanza para el Desarrollo Sostenible), Ciudad de Guatemala, 28 y 29 de julio de 1999.
- Estévez, Eduardo E.: Seguridad y Violencia: Vinculaciones y Abordajes, documento de trabajo presentado en el “I Seminario sobre Seguridad, Violencia y Democracia”, Instituto de Política Criminal y Seguridad de la Provincia de Buenos Aires, La Plata, 10 y 11 de agosto de 1999.
- Font, Enrique: “Transformación en el gobierno de la seguridad: análisis exploratorio de conceptos y tendencias. Su relevancia en la Argentina”, en: Seguridad Urbana: Nuevos Problemas,

- Nuevas Perspectivas, Máximo Sozzo (comp.), Centro de Publicaciones Universidad Nacional del Litoral, Santa Fe, 1999.
- Fundación Grupo Sophía: *“El Ciudadano como Integrante Activo del Sistema de Seguridad”*, capítulo IV de Mecanismos de Control Social, Bs. As. Agosto 1999.
- Ganón, Gabriel: *“Reforma de la Policía: ¿cambio organizacional o estructural? El apartamiento del enfoque ortodoxo para una lectura crítica de la “subcultura” policial que obstaculiza su democratización”*, en: Seguridad Urbana: Nuevos Problemas, Nuevas Perspectivas, Máximo Sozzo (comp.), Centro de Publicaciones Universidad Nacional del Litoral, Santa Fe, 1999.
- Gobierno de Córdoba, Políticas de Seguridad: La Prevención en el Vértice de las Estrategias de Seguridad Ciudadana, 1995-1999, Córdoba, junio de 1999..
- Informe sobre el Desarrollo Humano en la Provincia de Buenos Aires 1998: Apéndice del Capítulo 5: La promoción de la Seguridad Pública en la Provincia de Buenos Aires, 1998.
- Instituto de Política Criminal y Seguridad de La Provincia de Buenos Aires (IPCyS): Documentos de Trabajo del “I Seminario sobre Seguridad, Violencia y Democracia”, La Plata, 10 y 11 de agosto de 1999.
- Instituto de Política Criminal y Seguridad de la Provincia de Buenos Aires (IPCyS): Documentos de Trabajo del “Seminario Internacional sobre Seguridad Pública”, La Plata y Buenos Aires, 17 y 18 de noviembre de 1998.
- Intervención de la Secretaria de Seguridad, Gobierno de la Provincia de Buenos Aires: La Transformación del Sistema de Seguridad, La Plata, 1998.
- Lederman, Daniel: Crime in Argentina: A Preliminary Assessment, The World Bank, Washington DC, December 7, 1999.
- Ley de Seguridad Publica N° 12.154. Provincia de Buenos Aires, 1998.

- Ley Provincial N° 6.721/99. Provincia de Mendoza, 1999.
- Ley Provincial de Seguridad N° 6.722/99. Provincia de Mendoza 1999.
- Marensi, Inés: *“La formación y capacitación para el nuevo sistema de seguridad de la Provincia de Buenos Aires”*, Revista Milenio N° 2, Bs. As., invierno de 1998.
- Martínez, Josefina: La Investigación Criminal en la provincia de Buenos Aires. Informe de Investigación, CELS/Instituto de Política Criminal y Seguridad de la Provincia de Buenos Aires, La Plata, 1999.
- Ministerio de Gobierno, Provincia de Mendoza: Plan Estratégico de Seguridad y Prevención de Conductas Antisociales – Reforma Estructural del Sistema Provincial de Seguridad Pública, diciembre de 1998.
- Policía de la Provincia de Buenos Aires: Plan Trienal. Proyectos Normativos y de Escalafón y Remuneraciones, Ministerio de Justicia y Seguridad, La Plata, 1998.
- Saín, Marcelo F., *“Democracia, Seguridad Pública y Policía: La reforma del sistema de seguridad y policial en la Provincia de Buenos Aires”*, documento de trabajo, Seminario sobre Reformas Policiales en Argentina, organizado por CELS -Centro de Estudios Legales y Sociales-, Buenos Aires, 1 y 2 de diciembre de 1998.
- Sigal, Eduardo, Alberto Binder y Ciro Annicchiarico, ¿El Final de la Maldita Policía?: El Frepaso ante la reforma del sistema de seguridad de la provincia de Buenos Aires, Ediciones FAC, La Plata, 1998.
- Sozzo, Máximo: *“Seguridad Urbana y gobierno local. Debate, consenso y racionalidades políticas en la ciudad de Santa Fe”*, en: Seguridad Urbana: Nuevos Problemas, Nuevas Perspectivas, Máximo Sozzo (comp.), Centro de Publicaciones Universidad Nacional del Litoral, Santa Fe, 1999.
- Zuleta Puceiro, Enrique: *“La Seguridad Ciudadana en el Contexto de las Reformas Estatales de Segunda Generación: Materia-*

les para la elaboración de una agenda anotada sobre la problemática de la seguridad Ciudadana en la Argentina”, documento base para las “Jornadas Nacionales de Análisis y Construcción de Consenso: Hacia una Política de Estado en Materia de Seguridad Ciudadana”, organizadas por Ministerio del Interior - Banco Mundial - Banco Interamericano de Desarrollo, Mar del Plata, 24 y 25 de Junio de 1999.