

Estado y Seguridad. Apuntes para una reformulación del Sistema de Seguridad Interior en la Argentina

Por Diego P. Gorgal*

“El verdadero descubrimiento no consiste en buscar nuevas tierras sino en mirar con ojos nuevos”,

MARCEL PROUST

I. Introducción

La agenda pública de la Argentina se encuentra desbordada por una serie de cuestiones que vienen acumulándose en forma más o menos lenta, pero ciertamente sin pausa, desde hace algunos años. Desempleo, recesión, integración regional, educación, crisis social –entre tantos otros problemas públicos– tienen un espacio ganado en la agenda pública. No obstante, en los últimos años, y más precisamente durante la segunda mitad de los noventa, una cuestión novedosa fue apareciendo en el primer nivel de la atención pública: la *seguridad*.

En efecto, en un país donde los estándares de seguridad eran similares o aun mejores al de muchas sociedades europeas, la *inseguridad* como *problema público* que reclame una política es-

* Politólogo (UCA). Economía urbana (UTDT). Profesor de la Escuela de Ciencias Políticas (UCA).

pecífica por parte del Estado para resolverlo era algo ajeno y hasta desconocido. En el pasado reciente, la violencia y el desorden público tenían que ver más con cuestiones políticas, y menos con fenómenos criminales. Ello explica en buena medida que el diseño de la intervención estatal en la materia –tributario del modelo europeo– tenga un sesgo en ese sentido: la seguridad como producto del control sobre la población y de la represión de los agentes perturbadores del orden público. No en balde el ministro político –Ministro del Interior– era la instancia de conducción política de dicha intervención. El modelo de intervención en seguridad derivaba del esquema de relación Estado-Sociedad que primó hasta entonces.

Este modelo de intervención estatal –moldeado durante la segunda mitad del siglo XX– fue sumamente eficaz en la “producción” de seguridad para la población hasta comienzos de los noventa. En efecto, los estándares de seguridad que gozaba la sociedad argentina eran muy superiores a los observados en los principales países de América latina. No obstante, durante los noventa, se desencadenó una serie de procesos económicos, sociales, culturales e institucionales que dieron origen a un fenómeno nunca antes visto en nuestro país: un *incremento notorio del nivel agregado de delito y violencia* que amenaza como nunca la vida, libertad y patrimonio de los ciudadanos y altera el orden social. Este proceso –como todo fenómeno social– responde a múltiples causas y factores, siendo –a su vez– un síntoma de las mutaciones operadas en la estructura social y el Estado durante los noventa. De alguna forma, el proceso de *latinoamericanización* de las variables sociales argentinas en ese período se corresponde con la *latinoamericanización* de los estándares de seguridad. *Mutó la Sociedad y cambió el Estado, no obstante, el modelo de intervención en seguridad sigue respondiente al antiguo esquema.*

Cuando el incremento en el *nivel agregado de delito y violencia* es percibido como una amenaza por parte de la población,

ésta transforma la seguridad en una demanda y el tema es incorporado a la agenda pública, comienza el debate público o la discusión política en torno a *qué intervenciones, políticas* (policy), *cursos de acción, programas, medidas*, etcétera son conducentes a la “producción” de mayor seguridad para la población. La incorporación de dicha demanda a la agenda pública en orden a dar cuenta del problema genera la “*cuestión criminal*”, es decir, la *problematización* de un hecho que es percibido como una demanda que debe ser resuelta (Aguilar Villanueva, 1993). No es que no existieran delitos y violencia antes de los noventa, sino que actualmente ese fenómeno es percibido como un problema público o una demanda política, que requiere la intervención del Estado mediante políticas dictadas al efecto. Es aquí cuando la “cuestión criminal” se suma a la “cuestión social”, la “cuestión educativa”, la “cuestión económica”, la “cuestión política”, etcétera en el universo de las *cuestiones públicas* en la Argentina.

La emergencia de la cuestión criminal ha generado también un profundo debate en distintos ámbitos. Por un lado, en las esferas políticas y/o gubernamentales en orden a determinar qué intervenciones estatales son efectivas para proteger la vida, la libertad y el patrimonio de los ciudadanos y resguardar el orden público. Dicha discusión –directa o indirectamente– hace referencia a la *doctrina de seguridad* con arreglo a la cual la autoridad política puede enjuiciar la realidad y dictar los cursos de acción que den cuenta del problema.

Por otro lado, en los ámbitos académicos se pretendió emprender el camino de la construcción de un *paradigma* confiable en torno a las *políticas públicas de seguridad*, que permita interpretar la mayor cantidad de fenómenos vinculados a la problemática y establecer sus conexiones.

A pesar de los debates y esfuerzos, en la Argentina *no* se percibe aún ni una *doctrina clara* ni un *paradigma consolidado* en torno a las políticas públicas de seguridad. Por el contrario, la

discusión en torno a la cuestión criminal ha sido monopolizada por enfoques y escuelas tradicionales, gestadas mucho antes de las transformaciones de los noventa. Echar mano al incremento de las penas como expediente idóneo para reducir el nivel de delito y violencia, o –por el contrario– atribuir la inseguridad a la problemática socioeconómica y entonces, reducir, limitar, controlar o hasta abolir la potestad penal en el Estado y el funcionamiento de la fuerza pública son *enfoques pre-noventa*, es decir, pensados en una realidad y un contexto que ya no existe.

Aquí aparece entonces el *aporte de la Ciencia Política a la cuestión criminal*. En los enfoques tradicionales, los aportes a dicha cuestión se reducían a unas pocas disciplinas científicas, dada la naturaleza del problema. La Ciencia Jurídica era la preeminente –en especial–, el Derecho Penal y sus ciencias auxiliares (Criminología, Medicina Forense, etc.); seguida por la Sociología en uno de sus ámbitos de especialización –Sociología Criminal–; o la Antropología Social; son algunos ejemplos de la recepción que tenía la cuestión criminal en el ámbito académico, y –por tanto– las usinas intelectuales que nutrían la acción estatal en la materia. Ninguna hace referencia al estudio sistemático sobre la mejor manera de intervenir en el tema por parte del estado (*policy*).

Desde el momento que la cuestión criminal se *problematiza* incorporándose a la agenda pública y –a partir de ello– reclama del Estado el diseño e implementación de una política efectiva que dé cuenta del problema, los aportes que puede efectuar la Ciencia Política –en especial el campo de la Administración y las Políticas Públicas– resulta fundamental al momento de delinear la intervención estatal en la materia.

Cómo entender las amenazas emergentes, como el narcotráfico o el terrorismo, sin comprender la evolución del escenario de seguridad regional, la crisis estatal en buena parte de los países del continente, o las mutaciones en las relaciones Estado-Sociedad durante los noventa, por citar sólo algunos

issues. Cómo comprender el incremento notorio en el nivel agregado de delito sin entender los déficit estructurales en la administración del Estado para el diseño y la dinámica de las políticas públicas, el deterioro de las capacidades estatales para dictar e implementar políticas públicas en general y políticas públicas de seguridad en particular, las deficiencias en el diseño institucional de las instituciones judiciales y de seguridad por la cual se ejerce la potestad penal y el poder de policía de seguridad; entre tantos otros temas.

En esta inteligencia, el presente artículo tiene por fin justificar primero, y acercar luego, algunos aportes de la Ciencia Política a la “cuestión criminal”, en especial desde el campo de la Administración y las Políticas Públicas. Dichos aportes se focalizarán en la problemática nacional, habida cuenta de la *necesidad y obligación* de generar *pensamiento científico situado*, esto es, pensamiento que asuma las coordenadas de tiempo y espacio desde donde reflexiona.

Para ello, en la *sección II* se presentarán los distintos avances realizados en las ciencias sociales a nivel internacional, que tienen como objeto de análisis el delito y la violencia, pero desde una perspectiva de política pública. Esto significa que el delito y la violencia son analizados en tanto problema público que requiere la intervención estatal.

En la *sección III* se realizará un análisis institucional del funcionamiento del Sistema de Seguridad Interior (SSI), instancia por medio de la cual el Estado interviene en orden a proteger la vida, libertad y patrimonio de las personas.

En la *sección IV* se presentará una agenda de reformas integrales orientadas a reformular el SSI, en función del nuevo modelo de intervención estatal que se requiere para dar cuenta de la demanda de seguridad de la población.

Finalmente, en la *sección V* se presentarán ciertas conclusiones orientadas a advertir la evolución de los distintos escenarios de seguridad posibles que se le presentan a la Argentina.

II. Marco teórico y Nueva Doctrina de Seguridad

*“No existen creadores de ideas.
Sólo existen los que las hallan”,*

M. HARRIOU

La “cuestión criminal” como tema de agenda pública constituye una novedad no sólo en la Argentina, sino también en los principales países del mundo. Los cambios que se vienen operando a nivel internacional desde fines de los setenta y principios de los ochenta han transformado –entre tantas otras cosas– la situación de seguridad de la población. Dicha transformación comportó una actualización de los enfoques teóricos y los paradigmas académicos mediante los cuales se entendía el problema y se operaba sobre él. Esta doble transformación –en la realidad y en la academia– se dio en tiempos distintos según la evolución de dicha transformación en cada uno de los países. En la Argentina y demás países de la región, la segunda mitad de los noventa constituye un punto de inflexión entre la realidad, el enfoque y el modelo de intervención tradicional en materia de seguridad y las nuevas realidades.

Esta reciente aparición de la cuestión criminal en la agenda nacional hace que la necesidad de políticas públicas de seguridad sea también reciente y que los enfoques académicos –paradigmas– y gubernamentales –doctrinas– estén todavía en un estado larvado, de incipiente desarrollo y –por tanto– en formación. Esto explica parcialmente –cual círculo vicioso– el recorrido errático de la intervención estatal en materia de seguridad y el pobre desempeño de las instituciones involucradas.

Los paradigmas y doctrinas que hasta el momento fueron operativos en el debate público son –como se ha dicho– prenoventa, en el sentido que responden al enfoque tradicional en la materia. Dicho enfoque se gesta en un contexto en el que el

comportamiento definido como delito era un fenómeno localizado en los márgenes de la sociedad, focalizado en determinadas zonas y grupos sociales claramente identificables y de magnitudes reducidas. Estos enfoques tradicionales podrían ordenarse en *dos grandes grupos*.

Por un lado, existe una escuela vinculada con sectores ideológicos progresistas que partiendo de determinado supuesto antropológico de raíz *rousseauniana*, considera que el “hombre es bueno por naturaleza” y “la sociedad es la que lo corrompe”. De allí que –prescriben– la manera que el Estado debe combatir la delincuencia es mediante reformas sociales y económicas que reduzcan *la pobreza, el desempleo, y la marginación social*, ya que estos son considerados como “*factores estructurales*” causantes de los *comportamientos delictivos* (v gr. Saín, 2002). Así las cosas, el delincuente no vendría a ser victimario sino víctima de esta situación, de allí que esta escuela ponga especial énfasis en limitar, regular, restringir y controlar el ejercicio de la fuerza pública y la potestad penal por parte del Estado, velando por el respeto a las garantías individuales. Por ello recibe el nombre genérico de “*garantista*”, pues el énfasis lo coloca en las injusticias que genera el Estado cuando utiliza la fuerza pública y ejerce la potestad penal. El universo definido como “*garantista*” es un universo heterogéneo y amplio que abarca desde las corrientes radicalizadas que partiendo de una lectura neomarxista llegan a prescribir el uso de dicha potestad (abolicionistas) pasando por la “*criminología radical*” y llegando hasta la “*criminología crítica*” o “*nuevo realismo criminológico*” incubado en Inglaterra (Matthews y Young, 1992).

El otro enfoque que viene primando en el debate público también presenta distintas vertientes. Una de ellas considera el delito como una conducta desviada propia de determinados individuos, por lo que recurren exclusivamente a la fuerza pública y la legislación penal como expedientes idóneos para so-

lucionar el problema de la inseguridad. Y cuando dicho problema se agrava proponen el incremento de las penas previstas en el Código Penal, o la ampliación del margen de discrecionalidad en el uso de facultades procesales por parte de las fuerzas de seguridad y policiales, o la militarización –sea en el plano comunicacional, sea en el plano operacional– de la política de seguridad. Los ejemplos de “tolerancia cero” o “endurecimiento” de penas para “combatir” al delito son evidentes de este enfoque. En líneas generales, esta escuela descansa en una visión exclusivamente jurídica del problema: con leyes severas y facultades procesales amplias se resolvería la cuestión.

A pesar de que dichos enfoques son pre-noventa, en el sentido que responden a la anterior lógica Estado-Sociedad, la operatividad que tienen sobre la realidad como doctrinas alternativas que animan las políticas públicas que pretenden dictarse en la materia es sumamente alta. La empresa política más ambiciosa y de mayor peso en materia de reformas del sistema de seguridad pública en Argentina –el “*Plan de Reorganización General del Sistema de Seguridad e Investigación de los Delitos en la Provincia de Buenos Aires*” (Arslanian, L. y Binder, A., 1997)– se inspiró en la escuela “garantista” que obró como doctrina en el diseño e implementación de la política pública de reforma. Por otra parte, ante cada recrudecimiento de la violencia y la delincuencia, las autoridades no trepidan en echar mano a la legislación penal como política pública orientada a dar cuenta de dicho problema. Como se dijo, a pesar de los cambios en el Estado y la Sociedad, ni los enfoques ni el modelo de intervención en seguridad se adaptaron a los cambios ocurridos.

II.1. Nuevos enfoques en seguridad: paradigmas y doctrinas

Con el interés de distintas escuelas académicas de los países desarrollados en la construcción de un paradigma en materia de política pública de seguridad, numerosos estudios han dado a luz intentando desentrañar y explicar al delito, en tanto fenómeno social y en tanto objeto de intervención estatal.

Las *principales teorías* que ganaron espacio son: i) de la *acción racional*, en sus vertientes de criminología clásica, teorías disuasivas modernas y economía del crimen; ii) de las *actividades rutinarias*; iii) *sociológicas del crimen*, que pueden estar basadas en el concepto de anomia o en el concepto de ecología del crimen. Todas éstas, en mayor o en menor medida, presentan fortalezas y debilidades para explicar integral y coherentemente el delito y la violencia.

No obstante, de los paradigmas en pugna, quien ha mostrado mayor efectividad en las políticas que se gestaron bajo sus prescripciones es cierta *perspectiva* que podríamos clasificar como *integral*. Esta perspectiva se orienta a identificar los *factores condicionantes* de la actividad criminal en orden a intervenir sobre ellos de modo de controlar y/o reducir los niveles de delitos y violencia en el seno de una sociedad.

Esta *perspectiva integral* pretende ser una superación de los estudios seminales de los premios Nobel Gary Becker (1968) y George Stigler (1970) que desarrollaron la *escuela "económica del crimen"*, la cual ha realizado un importante aporte –precisamente– en la identificación de ciertas variables asociadas con la evolución de la actividad criminal, midiendo su peso explicativo mediante modelos econométricos. Este aporte es fundamental en el proceso de la política pública de seguridad, dado que le permite al decisor político operar sobre aquellos factores que generan comportamientos delictivos.

En la Argentina, los primeros intentos por construir un nuevo paradigma en seguridad fueron tributarios de la escuela econó-

mica del criminal (Bacchiani, 1997; Cerro y Meloni, 1999; Helman, 1999; Molinaria y Kessler, 1997). No obstante, adolecen de las limitaciones y debilidades que pretende corregir el enfoque integral^{1,2}.

En efecto, al ser un fenómeno social, *el delito y la violencia* reconocen *múltiples causas*. En este sentido, deben diferenciarse los factores determinantes de los factores condicionantes de la actividad criminal. El único *factor determinante* de la actividad criminal es la *voluntad libre de ciertos individuos* que adoptan determinados comportamientos tipificados como delitos por la ley penal.

No obstante, esta libertad no se ejerce en el vacío, sino en un medio social que condiciona las elecciones de dichos indi-

1. En este tema se produce la tradicional brecha entre el “maestro” y los “discípulos”, en el sentido que el mismo Becker (1993) aclara que el supuesto de racionalidad de los individuos no debe significar un “estrecho materialismo”. Es por ello que el valor de la perspectiva económica del crimen radica en el desarrollo del instrumental metodológico indispensable para identificar las variables asociadas con la actividad criminal. No obstante, debe hacerse eso teniendo muy en claro el supuesto antropológico que subyace a toda posición política y que –por tanto– obra como base de toda política pública. Por otra parte, tomada de manera a-crítica, esta perspectiva adolece de la objeción que tradicionalmente se hace del enfoque del actor racional: la información es asimétrica y –en la Argentina– ni siquiera el decisor político dispone de la información sobre los beneficios y costos de la actividad criminal.

2. Otra cuestión esencial que se ha ignorado en los estudios sobre economía del crimen es que se ha utilizado como variable dependiente a la tasa de delitos, sin considerar que existe en la Argentina un nivel de subregistro sumamente alto (según estudios de victimización, sólo se denuncia un 25-30% de los delitos que ocurren), de modo que las conclusiones que se extraigan pueden presentar serias inconsistencias. Algunos de estos trabajos optaron por trabajar con la tasa de delitos contra la propiedad, dado que es la que mejor calza en el modelo teórico construido. No obstante, en los últimos años los delitos contra la propiedad han perdido peso en el total de delitos, con lo cual pierden representatividad sobre el nivel agregado de delitos que sufre la sociedad.

viduos. Es aquí donde aparecen los *factores condicionantes* de la actividad criminal que obran –según el paradigma integral– como *incentivos*, *barreras* o *costos* de ella. Dichos factores condicionantes pueden agruparse, según su naturaleza y modo de operar sobre el nivel de delito, en:

II.1.1 Factor socioeconómico: los incentivos

La literatura ha comprobado que los ciclos económicos, el desempleo en grupos vulnerables (hombres jóvenes de nivel socioeconómico bajo) y –fundamentalmente– la desigualdad social son variables fuertemente asociadas a aumentos o disminuciones en el nivel agregado de delito. Estas variables obran como *incentivos* o *des-incentivos* de la actividad criminal.

En efecto, en sociedades desarrolladas, *ciclos económicos expansivos* coinciden con disminuciones en los niveles de criminalidad, al tiempo que los ciclos recesivos originan aumentos en el delito (Fleisher, 1966; Deutsch, 1992). En sociedades en desarrollo, en cambio, el tránsito hacia el desarrollo mediante un ciclo económico expansivo trae aparejado en el corto plazo un incremento en la tasa de delitos –tal como ocurrió en los países latinoamericanos, incluida la Argentina durante los noventa– dado que el cambio estructural impone costos sociales de transición de fuerte impacto (Durkheim, 1994). Y en ambos casos la recuperación posterior al ciclo recesivo no se traduce automáticamente en una disminución en el nivel de delitos pues el costo de oportunidad de los individuos que ingresaron a la delincuencia es alto, dado que acumularon experiencia, ganancias extraordinarias, antecedentes penales, etcétera, “efecto histéresis” (Ehrlich, 1973; Fajnzylber y otros, 1998).

Se ha demostrado también que los *shocks* de las variables coyunturales tienen un efecto permanente sobre la tasa de delincuencia (elevan el piso) por lo que las políticas deben apli-

carse con rapidez y eficiencia. Esto se observa en la ciudad de Buenos Aires, por ejemplo, cuando con la crisis del tequila se duplicó en el término de un año la tasa de delitos y de homicidios. En estos casos, la clave radica en la duración del *shock* negativo: cuanto más se prolonga, mayor será el costo de oportunidad del criminal. Desde esta perspectiva, la recesión de 48 meses que lleva nuestro país traerá consecuencias enormes en materia de delincuencia.

Por otro lado, si bien la evidencia empírica no es tan concluyente, fluctuaciones en la *tasa de desempleo* afectan el nivel de delitos de una sociedad, en el sentido que cuando el desempleo aumenta, se incrementa la tasa de delitos, y viceversa (Cohen *and* Felson, 1979; Archer *and* Gartner, 1984; Reilly *and* Witt, 1996). No obstante, es menester aclarar que la tasa de desempleo se encuentra asociada más que a la tasa general de delitos, a la tasa de delitos contra la propiedad. Y que hay una mayor asociación cuando se analiza la tasa de desempleo en el principal grupo vulnerable: hombres jóvenes (menores de 24 años) de nivel socioeconómico bajo (Cerdeira, 1996).

Finalmente, análisis empíricos han demostrado que cuanto mayor es la dispersión en la *distribución del ingreso*, mayor es el nivel agregado de delitos. Dado un nivel fijo de PBI *per cápita* –o inclusive una serie expansiva–, durante los períodos en los que se incrementaba el *gap* entre los estratos ricos y pobres, el nivel de delitos también aumentaba (Messner, 1982; Danziger, 1976; Braithwaite, 1979; Carrol *and* Jackson, 1981; Bennet, 1991). Por el contrario, sociedades con baja dispersión del ingreso presentan baja tasa de criminalidad (Krohn, 1989; Braithwaite, 1979).

Los mismos estudios destierran la tradicional creencia que la pobreza es origen del delito. En efecto, no hay evidencia empírica que asocie aumentos en la pobreza con aumentos en la tasa de delito: los indicadores de pobreza relativa (ingresos) son más significativos que los de pobreza absoluta. Por algo cier-

tas ciudades de Bolivia, por ejemplo, presentan indicadores de delincuencia similares a los de Suiza.

Así entonces, las variables identificadas –ciclos económicos, desempleo en hombres jóvenes y dispersión del ingreso– obrarían como incentivos a la actividad criminal que pesan sobre los grupos vulnerables.

II.1.2 Factor demográfico y sociocultural

La literatura complementaria a los estudios de economía del crimen ha permitido identificar variables que no eran consideradas por el sesgo simplificador y volcado a lo cuantificable del enfoque económico. Dentro de este factor se ubican variables que operan como *incentivos* –grado de urbanización y proporción de hombres jóvenes– y variables que obran como *barreras de ingreso* a la actividad criminal: familia, escuela y comunidad.

En efecto, dado que el crimen es un fenómeno típicamente urbano, incrementos bruscos de *urbanización* y *migraciones internas* se encuentran fuertemente asociados con incrementos en la tasa de delitos (Carroll *and* Jackson, 1981; Bennet, 1991; Eberts *and* Schwiran, 1996).

Por otra parte, distintos estudios sobre el perfil del victimario han llegado a la misma conclusión: el delito es una actividad que involucra mayoritariamente a *hombres jóvenes*, quienes constituyen el principal grupo de riesgo o vulnerable³. Es por ello que incrementos en la proporción de hombres jóvenes sobre el total de la población coinciden con períodos en donde se observa un incremento en la tasa de delitos (Ratinoff, 1996). Para los analistas y planificadores de políticas públicas de seguridad en Estados Unidos, incrementos en la tasa de natalidad compor-

3. En la Argentina, los hombres cometen el 92% de los homicidios, y más del 60% son menores de 30 años.

tan potenciales riesgos de aumentos en la delincuencia dentro de quince años.

Asimismo, dado que la *familia* constituye el primer ámbito de socialización de un individuo, donde se forjan hábitos y se internalizan valores a lo largo de los años más importantes para la inserción social del individuo, diferentes estudios han marcado la estrecha relación entre el incremento en la delincuencia –juvenil, principalmente– y la desintegración de la familia –medida, v. gr., por el porcentaje de hogares monoparentales–. De hecho, sostienen Hirshi y Gottfredson (1990) que es “*más realista hablar de carreras delictivas que de actos individuales de delincuencia, dado que el curso de vida de un individuo se establece por la forma en que los padres lo socializan desde una edad relativamente temprana*”. En la ciudad de Buenos Aires, por ejemplo, el 93% de los menores en conflicto con la ley proviene de familias desintegradas.

En el mismo sentido, la *educación* formal es uno de los pilares para la prevención de la criminalidad, pues es otra de las instituciones básicas de socialización. Cumple, en efecto, una función de contención, de formación y –en el largo plazo– de determinación del nivel de vida del individuo, al contribuir con su capital humano. En función de ello, períodos en donde se observa un deterioro marcado de la educación son períodos donde se produce un incremento en la delincuencia juvenil.

Finalmente, el *tipo de urbanización* y los valores y normas compartidos por la sociedad también inciden en la criminalidad. Es por ello que se considera fundamental el aporte del capital social sobre las conductas de los individuos. En este sentido, comunidades que ven destruidas porciones significativas de su capital social son comunidades donde proliferan conductas antisociales, predatorias, violentas y delictivas. De acuerdo con James Wilson (1983, 1994, 1996), el carácter también es formado por la opinión general, las expectativas de vecindad, el sentido de pertenencia a una comunidad, el control social informal,

en definitiva, por el *ethos* de una comunidad. El deterioro de estas variables genera comportamientos que pueden tender al delito y la violencia. El mismo Durkheim (1994) sostenía que la comunidad opera como una doble forma de contención del individuo: por un lado, lo alberga y lo hace sentir protegido; por otro, le pauta las conductas al impulsarlo a realizar ciertas prácticas y omitir otras.

II.1.3 Factor institucional: los riesgos y los costos

El Estado interviene sobre la Sociedad en orden a proteger la vida, libertad y propiedad de su población y garantizar el orden público. Al intervenir, desde la perspectiva integral, está imponiendo *riesgos* y *costos* al accionar criminal. En efecto, un individuo incentivado a cometer delitos (factor socioeconómico y demográfico), y sobre el que existen frágiles barreras de ingreso a la actividad criminal (factor sociocultural), para operar deberá sortear los riesgos (policía) y costos (justicia y cárcel) que impone el Estado al proteger los derechos de los ciudadanos. *A mayor eficacia en el funcionamiento de cada una de estas instituciones, mayores riesgos y costos impondrá el Estado a quienes desarrollan comportamiento delictivos.*

Por el contrario, un funcionamiento poco eficaz de estas instituciones redundará en un riesgo y costo bajo para el delincuente, por lo tanto, será más fácil o menos costoso serlo. Aquí entra el concepto de disuasión, lograda no por la severidad de las penas –según creía el enfoque tradicional– sino por *la certeza de que será aplicada y la celeridad con que se aplique*⁴. De allí que

4. Inclusive un fuerte castigo puede tener un efecto disuasivo marginal nulo o aun negativo (Stigler, 1970; Friedman y Sjoström, 1993). Asimismo, si se incrementa el castigo previsto en la pena es de esperar que la probabilidad de sentencia baje, por la práctica judicial del beneficio de la duda (Andreoni, 1991). Así entonces, *el aumento de las penas no reduciría el delito.*

los problemas de seguridad sean, principalmente, problemas de gestión del sistema de seguridad (eficacia y eficiencia), antes que juridico-penales. La forma de medir la *performance* del funcionamiento de las instituciones es mediante la *probabilidad de arresto* (Policía), la *probabilidad de sentencia* (Justicia) y la *probabilidad de condena* (Justicia y Servicio Penitenciario⁵).

II.2 *Hacia un nuevo modelo (efectivo) de intervención estatal*

Según la perspectiva presentada, el nivel de delito de una sociedad se explica por la concurrencia e interacción de una serie de factores (socioeconómico, demográfico y sociocultural e institucional) que promueven o disuaden la actividad criminal. El *problema que se presenta a la política pública de seguridad* es, entonces, determinar la manera en que el Estado debe intervenir sobre los factores condicionantes –incentivos, barreras de ingreso y costos– que operan sobre la actividad criminal, en orden a reducir el nivel agregado de delitos. En torno a estas bases se construye un nuevo modelo de seguridad. Es decir, establece el grado de disuasión necesaria en función de los incentivos y barreras de ingreso disponibles.

En primer lugar, un *sistema de seguridad efectivo* es aquel que –dado determinados incentivos y una fortaleza/debilidad de las barreras de ingreso– genera los costos necesarios a la actividad criminal que permitan mantener o reducir el nivel agregado de delitos.

Distintos estudios han demostrado que un *modelo efectivo de seguridad urbana* requiere el eficaz funcionamiento de los tres

5. Si bien la decisión de condenar a prisión a un individuo es facultad exclusiva de la magistratura judicial, la realidad indica que –sobre todo en la Argentina– los jueces utilizan su margen de discreción en función de la capacidad de la que disponga el servicio penitenciario para alojar a los condenados. En períodos de superpoblación carcelaria, el índice de sentencias condenatorias baja.

componentes del factor institucional: policía, justicia y servicio penitenciario. Una reforma policial que incremente la probabilidad de arresto, pero sin un funcionamiento rápido de la justicia ni una infraestructura carcelaria que contenga el incremento de condenados es una reforma que nada afectará en el nivel de delitos, es decir, está destinada al fracaso. Tal lo ocurrido en la provincia de Buenos Aires (Mondino y Navarro, 1997).

No obstante, la *intervención del Estado* sobre la Sociedad en orden a proteger los derechos y garantías de los ciudadanos *no debe reducirse exclusivamente al factor institucional*. Se ha demostrado que la intervención estatal represiva o coactiva responde a la ley de rendimientos decrecientes: superado un punto, el beneficio marginal de la intervención disminuye dado que los costos son mayores. Es por ello que resulta conveniente incorporar al modelo una *intervención efectiva en los incentivos y las barreras de ingreso al delito*. Éste es el campo de la *prevención*.

II.2.1 Modelo efectivo de prevención del delito

En las últimas décadas, distintos estudios han demostrado que programas preventivos diferentes a la mayor presencia policial en las calles o a los operativos policiales específicos, también generan resultados que manifiestan una disminución del delito. En este sentido, comenzó a comprobarse que otros sectores como las escuelas, servicios sociales, entretenimiento, servicios de salud, iglesias, etcétera, pueden ser importantes socios en los esfuerzos de prevención del crimen. Por ello, cobra importancia un nuevo enfoque en políticas públicas de seguridad, orientado a reducir los factores de riesgo asociados al delito (ej: drogadicción, violencia familiar, cultura de la violencia, exclusión social, disponibilidad de armas de fuego, etc.) y aumentar los factores de protección (ej: contención familiar, finalización

de la escuela). Así se entiende el modelo ampliado de prevención del delito.

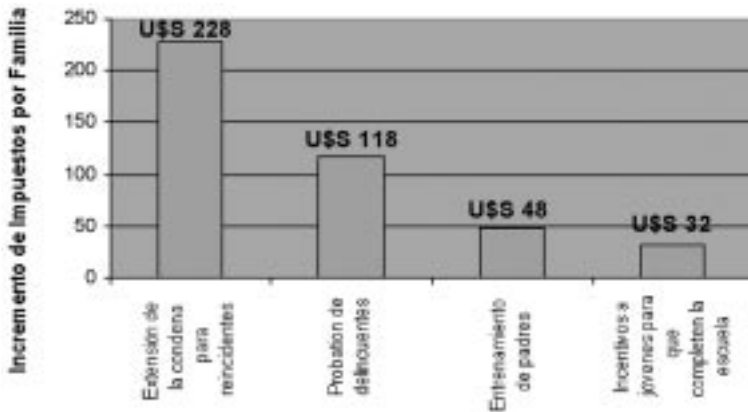
La importancia de la prevención del delito como componente de un modelo de seguridad urbana viene dada –entre otras cosas– por la eficacia y eficiencia que comporta para el conjunto del sistema. En efecto, *una vez que el delito se comete –además del daño que genera–, el funcionamiento de los componentes policial, penal y criminal requiere muchos más recursos que los demandados por un modelo efectivo y eficiente de prevención.*

En los Estados Unidos, el costo *per capita* del crimen es de U\$S 1.400; en Inglaterra, de U\$S 800 y en Canadá, de U\$S 900. Estudios empíricos sostienen que las *acciones preventivas pueden ser hasta diez veces más efectivas en términos de costo-beneficio, en comparación con medidas como la encarcelación.* A su vez, la inversión en prevención también trae aparejados beneficios sociales que no se dan con las medidas de la justicia criminal⁶.

Un estudio del Centro Internacional para la Prevención del Crimen (2000) de los Estados Unidos determinó que *para lograr una reducción del 10% en la tasa de criminalidad, los impuestos a las familias deberían incrementarse en forma proporcionalmente mayor para las medidas de justicia criminal que para las medidas preventivas.* En Holanda, llegaron a la conclusión de que invertir en prevención era más efectivo y eficiente que sumar 1000 oficiales de policía.

6. En los Estados Unidos, las acciones tendientes al desarrollo social de niños, jóvenes y familias, lograron reducciones en los niveles de delincuencia con retornos variables de entre U\$S 1.06 y U\$S 7.16 por cada U\$S 1 invertido. Las acciones tendientes a reducir las oportunidades de ser víctima de un delito, lograron retornos variables de entre U\$S 1.83 y U\$S 7.14 por cada U\$S 1 invertido. Estas medidas generaron también una serie de beneficios económicos como consecuencia de que disminuyó la demanda de servicios de la justicia criminal; más gente consiguió empleo y, consecuentemente, aumentó la recaudación impositiva y se gastó menos en tratamientos de salud y asistencia social.

Gráfico 1. Impuestos extra necesarios para reducir un 10% el crimen



Fuente: ICPC, 2000

Ahora bien, la clave, entonces, radica en determinar el modelo efectivo y eficiente de prevención. Un *modelo efectivo de prevención del delito* es aquel que –identificando los grupos vulnerables– interviene en orden a disminuir el impacto de los factores de riesgo y fortalecer los factores de protección que operan sobre ellos⁷. En otros términos, mitiga el efecto que los incentivos producen sobre determinados grupos más próximos a ingresar en la actividad criminal. Al mitigar dicho efecto, reduce la probabilidad de que un individuo de un grupo vulnerable opte por el delito. Un *modelo eficiente*, por su parte, es aquel

7. El desarrollo de los estudios sobre prevención del delito se originó cuando se comenzó a observar en los Estados Unidos que muchas de las personas que ingresaban al sistema de justicia criminal presentaban similares patrones sociales, económicos y/o culturales que influían sobre su conducta. Es decir, se desarrollaban en determinadas *condiciones* (privaciones sociales, económicas, culturales, urbanas) y sobre ellas operaban determinados *factores (de riesgo)* que incentivaban o facilitaban su conducta criminal (NCPC, 1986, 1997; NIJ, 1998).

que –identificando los grupos vulnerables– asigna un nivel costo-efectivo óptimo de recursos de distinto tipo.

Típicamente, los *grupos vulnerables* son: i) hombres jóvenes que no estudian ni trabajan y de nivel socioeconómico bajo; ii) hijos menores de condenados; iii) familias monoparentales de nivel socioeconómico bajo y con hijos menores de edad; iv) hombres jóvenes con adicción a las drogas “pesadas”; v) población de zonas de déficit urbano (villas); vi) zonas y grupos de fácil acceso al mercado ilegal de armas; vii) menores en riesgo; viii) hombres con antecedentes criminales, entre otros.

En este sentido, un modelo efectivo de prevención del delito debe orientarse a: i) reducir y controlar los *factores de riesgo* y fortalecer los *factores de contención* (factores subjetivos) que operan sobre estos grupos vulnerables; y ii) reducir y controlar las variables asociadas con la localización del crimen en un determinado lugar o zona (factores objetivos).

Para el primer objetivo se requieren estrategias de Prevención del Crimen a través del Desarrollo Social (*Crime Prevention Through Social Development*). Este tipo de prevención apunta a fortalecer el nexo entre los esfuerzos de la seguridad y el desarrollo social de los individuos, familias y comunidades. De esta manera, se actúa sobre los factores de riesgo que facilitan la criminalidad para modificarlos, a través de medidas de fortalecimiento de la familia, fortalecimiento de la cohesión comunitaria, refuerzo de la escuela como lugar de socialización primaria y promoción social.

Los modelos exitosos de prevención (Sherman, 1997) operan con estrategias basadas en tres niveles: i) nivel *individual*: orientadas a enfrentar las falencias existentes en los individuos en situación de riesgo y que pueden llevarlos a involucrarse en acciones criminales; ii) nivel *familiar*: apuntan a fortalecer la capacidad de la familia en la prevención del crimen⁸; iii) nivel

8. V. gr., programas que proveen apoyo y entrenamiento a los padres de niños y jóvenes en situación de riesgo

comunitario: apuntan a potenciar la capacidad de la comunidad para prevenir la delincuencia, promueven la constitución de alianzas de cooperación entre distintos actores y la formación de redes⁹. Para que estas estrategias sean efectivas y para que la intervención sea eficiente es menester que el rol del Estado se reduzca a obrar como facilitador o catalizador de estas estrategias, dejando el *rol protagónico* para las *organizaciones de la sociedad civil*.

Asimismo, dado que se ha comprobado que el entorno físico puede facilitar la localización del delito en determinadas zonas, el modelo de prevención debe incorporar estrategias de *Prevención Situacional del Crimen (Crime Prevention Through Enviromental Design*, en Estados Unidos; *Design Out Crime*, en Europa). Estas intervenciones apuntan a reducir o eliminar las oportunidades para cometer delitos, a través de la modificación de los factores del entorno que podrían dar lugar a la comisión de crímenes¹⁰ (Parker, 2000; CMPC, 1997).

La ventaja adicional de este tipo de estrategias es que, básicamente, implican generar externalidades positivas sobre la seguridad a partir de intervenciones y regulaciones estatales en otros ámbitos y viceversa. Además, este modelo de prevención del delito destierra los *dos tipos tradicionales de intervención preventiva*.

Por un lado, contra la opinión de ciertas escuelas tradicionales, la distribución de planes de empleo o el incremento de

9. V. gr., los programas que ofrecen oportunidades de recreación y de expresión cultural; los programas tendientes a la adquisición de aptitudes pro-sociales por parte de los jóvenes en situación de riesgo y los programas en los que la gente mayor de la comunidad transmite sus tradiciones y valores.

10. Por ejemplo, la *Teoría del Espacio Defendible* consiste en una orientación en materia de construcción de complejos habitacionales que promueve la vigilancia de los lugares comunes, gracias a una adecuada distribución de los mismos, al uso de monitores de vigilancia y una buena iluminación. El complejo habitacional de Fuerte Apache es un claro ejemplo de lo que este tipo de orientación pretende evitar.

los recursos destinados a la asistencia social no redundan en una disminución del nivel de delito, dado que no se trabaja sobre los grupos vulnerables ni sobre los factores de riesgo y de protección que operan sobre ellos. Zhang (1997) demostró que no todos los programas tienen incidencia sobre las actividades ilegales.

Por otro lado, un incremento de los recursos destinados a la prevención policial –incrementando la cantidad de agentes en tareas de patrullaje (“*sacar la policía a la calle*”)– no reduce el nivel de delito, tan sólo lo traslada. Es más, últimamente se ha comprobado (Di Tella y Schargrotsky, 2002) que el sistema de paradas policiales en la ciudad de Buenos Aires cuesta aproximadamente \$3500 mensuales y evita delitos que en términos económicos representan \$500.

II.2.2 Modelo efectivo de represión del delito

Acorde con el marco teórico descrito, un *modelo de represión del delito efectivo* es aquel que genera los riesgos y costos necesarios para disuadir la comisión de delitos en función de los incentivos y barreras de ingreso existentes en la sociedad.

Asimismo, *modelo de represión del delito eficiente* es, no sólo el que asigna el nivel óptimo de recursos sino también aquel que –dado el nivel de recursos o una restricción presupuestaria– permite incrementar la eficacia del accionar policial, básicamente, por incremento en la productividad. La eficiencia radica, entonces, en determinar el nivel de asignación de recursos y la gestión de ellos.

Este nuevo modelo policial que deriva de las prescripciones del modelo de represión del delito surgido al calor de los paradigmas modernos de seguridad, obró como inspirador de las políticas de reformas de los departamentos de policía de las principales ciudades de Estados Unidos y Europa a fines de los

ochenta y comienzos de los noventa, a la vez que teorizó sobre estas políticas.

En efecto, los sistemas de seguridad exitosos de las principales ciudades norteamericanas se construyeron sobre la base de la superación del modelo burocrático, mediante una *reingeniería de los Departamentos de Policía* en orden a incrementar su *eficacia, eficiencia y transparencia*, principios comunes a los que inspiraron la “reinención del gobierno” en los Estados Unidos. El paso del modelo administrativo “burocrático” al “gerencial” abarcó a todas las agencias del sistema de justicia criminal.

Este movimiento de reformas originó un nuevo modelo policial que –comparado con el modelo tradicional– presenta las siguientes características:

Cuadro 1

MODELO POLICIAL BUROCRÁTICO	NUEVO MODELO POLICIAL
Modelo reactivo: espera que los hechos ocurran para intervenir. Sistema de paradas fijo. Sistema 911: respuestas rápidas a la emergencia.	Modelo proactivo: <i>Problem Solving Policing</i> . Objetivo: ir en búsqueda de los problemas que originan el delito.
Estructura burocrática, concentración de poder en la cúspide. Sistema de gestión centralizado (<i>command-and-control</i>)	Estructura funcional, flexible, pocos niveles de línea. Sistema de gestión descentralizado: descentralización del comando operativo. <i>Empowerment</i> de los mandos medios con responsabilidad de línea. Correspondencia funcional: acercar la capacidad de resolución al nivel de origen de los problemas.
Estructura y Cultura organizacional: carácter para-militar.	Cultura organizacional: organización constructora de éxitos.
Sistema de control: asuntos internos	Sistema de control: <i>Early Warning System</i>





Énfasis en los procedimientos: toda operación debía ser predeterminada y predecible. Rol del suboficial: ejecutar; rol del oficial: supervisar.	Énfasis en los resultados
Sistema de patrullajes motorizados y recorridos aleatorios.	Sistema de patrullajes mixtos (motorizados y a pie) y zonificados: equipos de efectivos con responsabilidad sobre el territorio. Cada efectivo = <i>managers</i> de zonas. Patrullajes focalizados.
Rol preventivo de la Policía: arrestos.	Rol preventivo de la Policía: resolución problemas comunitarios
Rol del efectivo: trabajador de factoría. Simplemente ejecuta operaciones predeterminadas. No hay margen discrecional.	Rol del efectivo: generalista, es decir, detectar problemas y facilitar soluciones. Amplio margen discrecional. Control sobre los resultados.
Rol de la comunidad: objeto a controlar	Rol de la comunidad: cooperación. <i>Citizen Partnership</i> .
Sistema de capacitación estático	Sistema de capacitación dinámico: entrenamiento permanente.
Indicador de evaluación de desempeño: cantidad de arrestos	Indicador de evaluación de desempeño: tasa de delitos.
Sistema de premios: basados en el coraje y el riesgo	Sistema de premios: basados en la creatividad y la inteligencia.
Función de la Policía: reprimir el delito	Función de la Policía: resolver los problemas que originan el delito.

Fuente: elaboración propia en base a Finn, 2001; Kelling y Coles, 1997; Stevens, 2001; Swanson, Territo y Taylor, 2001; NIJ, 1999.

III. El Sistema de Seguridad Interior en la Argentina: un análisis institucional

“Nada es más penoso de sobrellevar que las dificultades que creíamos haber superado”

ALEXIS DE TOCQUEVILLE

En 1992 la Argentina sienta las bases orgánicas, jurídicas y funcionales del *Sistema de Seguridad Interior* (SSI) de la Nación mediante la sanción de la Ley 24.059. El SSI es el conjunto organizado de relaciones funcionales que se generan entre los órganos de gobierno y entre distintos organismos mediante cuyo accionar se brinda seguridad a la población.

La *finalidad* del SSI es determinar las políticas de seguridad así como planificar, coordinar, dirigir, controlar y apoyar el empleo de los elementos humanos y materiales de todas las fuerzas policiales y de seguridad de la Nación (Esfuerzo Nacional de Policía) dirigido al cumplimiento de esas políticas. Estas políticas deben enderezarse a garantizar la *seguridad interior* entendiendo por tal “...*la situación de hecho basada en el derecho en la cual se encuentran resguardadas la libertad, la vida y el patrimonio de los habitantes, sus derechos y garantías y la plena vigencia de las instituciones del sistema representativo, republicano y federal que establece la Constitución Nacional*” (art. 2°, Ley 24.059).

Para garantizar dichos fines, el SSI se compone de los siguientes actores: “a) *Presidente de la Nación*; b) *Gobernadores de las provincias que adhieran a la presente ley*; c) *El Congreso Nacional*; d) *Los ministros del Interior, de Defensa y de Justicia*; e) *La Policía Federal y las policías provinciales de aquellas provincias que adhieran a la presente*; f) *Gendarmería Nacional y Prefectura Naval Argentina*” (art. 7°, Ley 24.059).

Con el incremento en el nivel agregado de delito y violencia que comienza –precisamente– a inicios de los noventa, y su *problematización* transformándolo en una “cuestión públi-

ca” ya promediando la década, diversas voces comenzaron a oírse en el campo de las políticas públicas de seguridad. No obstante, como se ha dicho, el debate estuvo monopolizado por los enfoques tradicionales en materia de seguridad –“garantismo” vs. “mano dura”– de allí que pocas miradas se han dirigido al análisis del SSI establecido el mismo año que comienza el crecimiento sin pausa del delito hasta nuestros días.

III.1 La inversión pública en seguridad y sus resultados

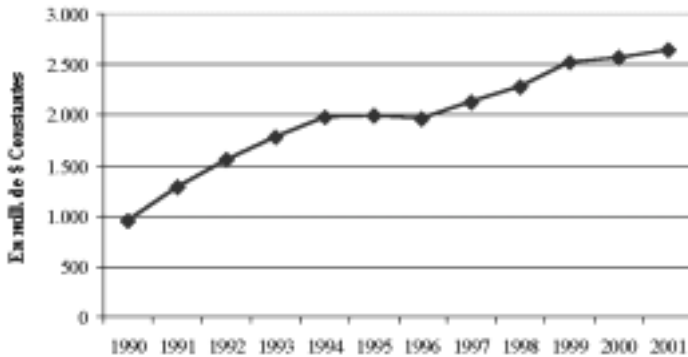
Contra la opinión común, la Argentina invierte una enorme cantidad de recursos –económicos, humanos, físicos, etcétera en justicia y seguridad. Para el año 2002 nuestro país destinará aproximadamente \$ 9.100 millones en *justicia y seguridad*, sumando el gasto de las provincias y la Nación. De la comparación del nivel de recursos invertido y de los resultados generados de esa inversión, resulta que el principal problema argentino no es tanto la dotación de recursos sino la “productividad” de esos recursos invertidos. Es decir, los sistemas de justicia y seguridad son sumamente ineficientes en la administración de recursos –producto del modelo burocrático sobre el que se organizan– lo que atenta contra la eficacia de ellos. Esta falta de eficacia es responsable parcial del nivel agregado de delito y violencia que padece la población.

Por ejemplo, el SSI *cuenta con 210.000 efectivos que integran las fuerzas policiales y de seguridad de todo el país*. Este nivel de dotación de recursos humanos es superior al de países con menores niveles de delitos. Disponemos de proporcionalmente más efectivos que países que tienen mejores estándares de seguridad.

Cuadro 2

PAÍSES	Efectivos cada 100,000 hab.
Suecia	2,56
Gran Bretaña	2,63
Estados Unidos	2,71
Polonia	2,86
Holanda	2,94
Alemania	3,23
Francia	4,01
Italia	4,76
España	5,01
Argentina	5,82
Promedio	3,5

Gráfico 2. Gasto público consolidado en justicia, 1990-2001



Fuente: MEOySP

En el plano judicial, la situación es aun peor dado que dicho nivel de inversión experimentó un importante crecimiento durante los noventa: *el gasto consolidado en justicia se duplicó entre*

1991 y el 2001 inclusive creciendo a una velocidad superior a la del PBI. Esta dotación de recursos contrasta con la enorme *ineficiencia en el gasto*, como lo demuestran las comparaciones internacionales. El presupuesto por causa judicial en la Argentina es 2 veces el de USA y 2,5 mayor que en España, a pesar de que el grado de litigiosidad es mucho menor (el número de causas nuevas por cada 100.000 habitantes es 1/3 de USA y 1/2 de España). El costo por expediente ingresado a nivel nacional ronda los \$1000 (en Tierra del Fuego asciende a \$2355; Ministerio de Justicia, 1998). A pesar del *alto costo de la litigiosidad*, *los recursos operativos de los juzgados son bajos*.

Asimismo, según FIEL (1996), en todo el poder judicial de la Nación y de las provincias trabajan 50.000 personas, de las cuales 3108 son jueces, 8184 funcionarios judiciales y 39.600 empleados. Esto representa un *alto índice de funcionarios judiciales en general por habitantes* comparado con los países del primer mundo: 11 por cada 100.000 habitantes, mientras que EE.UU. cuenta solamente con 2, España con 3 y Holanda con 2. Específicamente, la *cantidad de empleados por juez en la Argentina* es de un promedio de 18 en el Poder Judicial de la Nación y de 16 en todo el país, mientras que en España y Estados Unidos se llega a 8 empleados por juez.

Problemas similares se observan en el Sistema Carcelario. El SPF gasta anualmente \$250 mill., de los cuales \$94 mill. corresponden a pagos de retiros y pensiones y \$134 mill. a gastos en personal (91% del total). Esto significa que el *costo unitario total de tener un SC es de \$3100 por preso por mes*¹¹: hay recursos pero están pésimamente administrados.

Asimismo, el SPF cuenta con 8088 *agentes* para atender una población carcelaria de 7626 *internos*, es decir, da una proporción de *1 agente por 0,9 interno*. Comparada internacionalmente,

11. Según cálculos oficiales, durante los 90 el promedio del *costo marginal mensual por interno* fue de \$1450.

Gráfico 3. Gasto público en servicios de justicia nacional como % del PBI

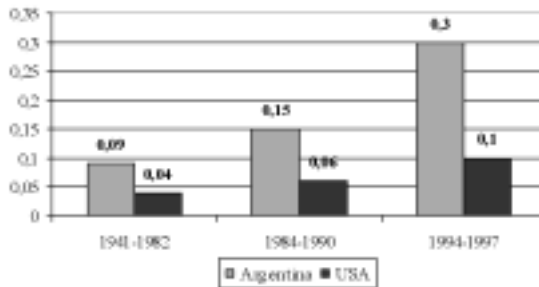
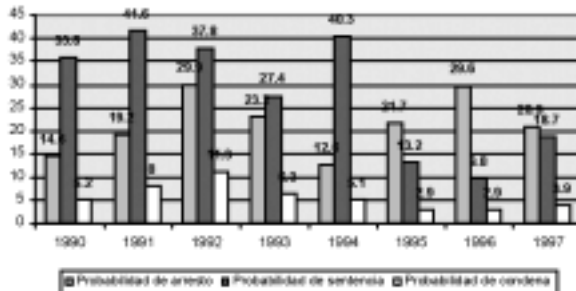


Gráfico 4. Evolución probabilidad: arresto, sentencia y condena. CBA, 1990-1997. En %



es una proporción altísima que permitiría un tratamiento personalizado. La mala gestión de los RR.HH. desvirtúa esta posibilidad. La baja calificación de los aspirantes al SPF¹² se refuerza por el hecho que para egresar como *suboficial* sólo debe cumplirse con un *curso mínimo*: lo que hace que *el 84% de los efectivos del SPF tiene tres meses de “formación y capacitación”*.

12. El 50% de los suboficiales sólo tiene primario completo y el 22% tiene secundario incompleto.

A pesar del nivel de inversión y dotación de recursos económicos y humanos, durante los noventa ha venido disminuyendo la probabilidad de arresto, sentencia y condena mediante la cual el Estado disuade la actividad criminal. El resultado de ello es que *en la Argentina, de cada 1000 delitos que se cometen, sólo en 6 casos se cumple prisión efectiva. Esto significa que ser delincuente en nuestro país es muy poco riesgo y costoso.*

Cuadro 3

Del total de delitos cometidos	30%
Sólo se denuncian	6%
De ese 30% un 80% son autores desconocidos por lo que queda un	6%
De ese 6% son condenados un 50% por lo que llegamos a	3%
Y de ese 3%, sólo el 20% cumple prisión efectiva por lo que llegamos a	0,6%

Fuente: DNPC

III.2 La situación de seguridad en la Argentina

El año en el que se sanciona la Ley de Seguridad Interior –1992– comienza el proceso de deterioro de la seguridad de la población. Dicho proceso, que abarca toda la década del noventa y continúa en los primeros años del siglo XXI, tuvo su valle en 1991, año en el que se registra la tasa de delitos más baja de los últimos años. A partir de 1992, el nivel agregado de delitos viene creciendo sin pausa: desde entonces, todos los años tienen tasas superiores al anterior.

A pesar de la importante inversión pública que se realiza en la Argentina en justicia y seguridad, nuestro país se encuentra inmerso en una perceptible situación de inseguridad surgida a partir de la creciente ola de delitos que amenaza la vida, libertad y patrimonio de los ciudadanos y genera niveles de sensación de inseguridad y miedo a ser víctima de un delito nunca antes vistos en la Argentina.

Dentro de esta situación de inseguridad se observan tres *tendencias* claras en el seno de la sociedad: i) incremento en el *nivel agregado de delito*; ii) aumento en la *sensación de inseguridad*; iii) crecimiento de la *violencia criminal*; iv) *impacto asimétrico del delito y la violencia*.

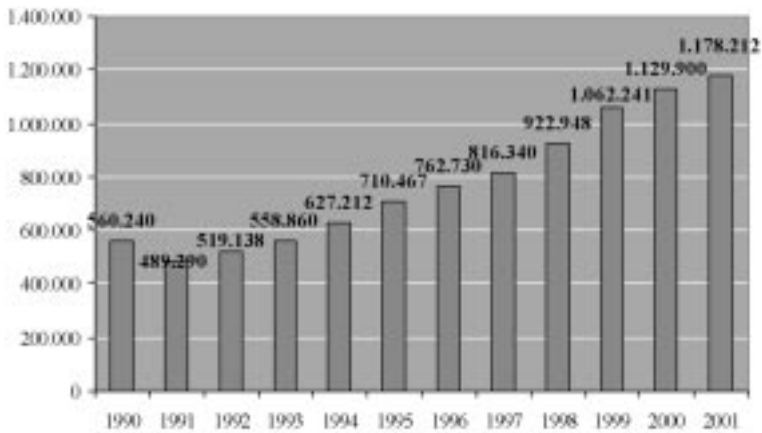
III.2.1. Nivel de delito y sensación de inseguridad

Entre 1990 y 2001 la cantidad de delitos denunciados en la totalidad del país pasó de 560.000 a 1.180.000, aproximadamente, es decir, prácticamente *se duplicó el volumen absoluto de hechos delictuosos denunciados en el término de once años*. Esto significaría que se cometieron 3227 *delitos denunciados por día*, lo que representa un promedio de 134 *delitos denunciados por hora* o 2,2 *delitos denunciados por minuto*.

Dado que la cantidad de delitos que se perpetran ha crecido a un ritmo superior al crecimiento de la población, la tasa de delito –que permite la comparación intertemporal– muestra también un incremento notorio de la delincuencia. En la Argentina se cometieron en el 2001, 3270 *delitos denunciados cada 100.000 habitantes*, contra los 1722 que se cometieron en 1990, o los 1484 –cifra más baja de la década– que se cometieron en 1991. Esto significa que en el mismo período de tiempo (1990-2001), la *tasa de delitos denunciados* en la República Argentina tuvo un *crecimiento acumulado del 89%*.

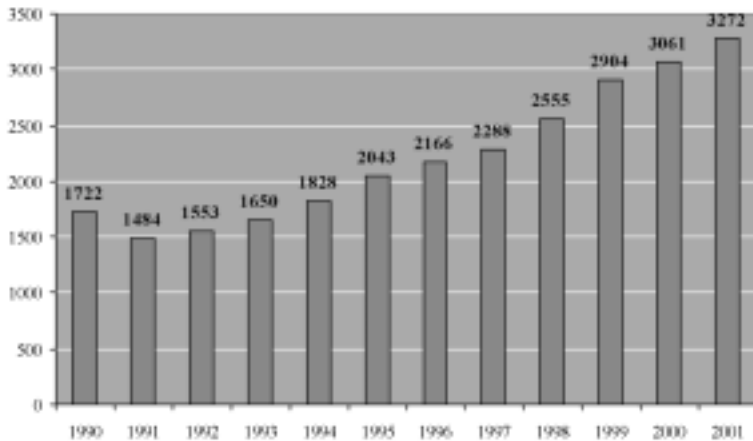
No obstante, la situación es aún peor en ciertos distritos.

Gráfico 5. Cantidad de delitos denunciados. Total país. 1990-2001

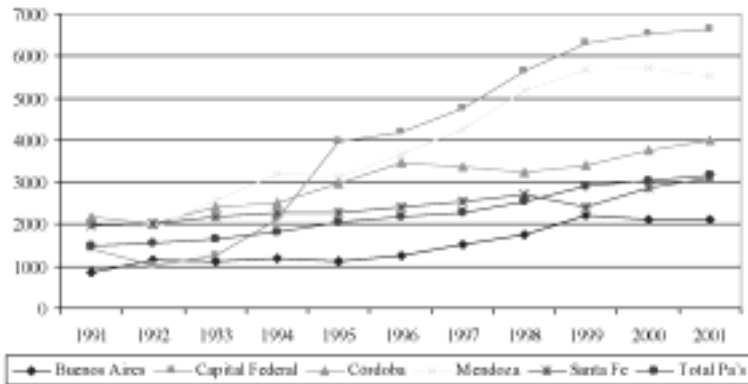


Fuente: DNPC

Gráfico 6. Tasa de delitos cada 100.000 habitantes. Total país, 1990-2001



Fuente: DNPC

Gráfico 7. Tasa de delitos cada 100.000 hab. 1991-2001

Fuente: DNPC

En efecto, dicho crecimiento en la tasa nacional de delitos esconde, como todo promedio, situaciones extremas que afectan a las principales jurisdicciones del país. *En la misma década en que la Argentina aumentaba un 89% su tasa de delitos denunciados, la ciudad de Buenos Aires lo hacía en un 366% y Mendoza un 179%.*

Esta velocidad con la cual los argentinos ven deteriorar su seguridad en un puñado de años, unido a una percepción generalizada de parálisis estatal, provoca un problema distinto y autónomo al nivel de delito: la *sensación de inseguridad*. Estamos frente a una vinculación en cadena de problemas públicos, pero teniendo presente que la vinculación entre el nivel de delito y la sensación de inseguridad se produce al origen: luego ambos corren por carriles autónomos, aunque no indiferentes.

Sucede que el nivel actual de delitos es acompañado, además, por una importante sensación de inseguridad, variable tanto o más importante que el nivel de delitos, dado que los habitantes modifican su comportamiento a partir de la percepción que ellos tienen de la amenaza a ser víctimas de un delito, y no luego de leer la evolución de la tasas de delitos en el diario.

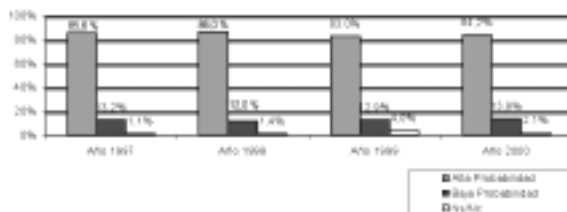
La *sensación de inseguridad* es un estado producido por la percepción que los ciudadanos tienen de los estándares de seguridad del entorno que habitan. Niveles de sensación de inseguridad altos significa que los ciudadanos se ven amenazados por los criminales, y –por tanto– modifican conductas y hábitos de consumo que normalmente perjudican la vida social y económica de la urbe. Esta modificación significa: amurallar sus casas, encerrar con rejas su propiedad, no pasear por determinadas zonas a determinados horarios, evitar tomar taxi, entre tantas otras cosas que van en detrimento de las relaciones sociales y el progreso económico. Todo aquello que sea realizado para reducir la sensación de inseguridad contribuye a incrementar la calidad de vida de los habitantes, aun cuando no se produzcan reducciones considerables en la tasa de delitos.

Tomando indicadores para la *ciudad de Buenos Aires (CBA)* y *el Conurbano bonaerense* –donde se concentra aproximadamente un tercio de la población argentina– se observa un *nivel de sensación de inseguridad sumamente alto*.

Entre los años 1997 y 2000, los estudios de victimización hechos en la CBA y el Conurbano señalaban que más del ochenta por ciento de la población consideraba altamente probable el ser víctima de un delito. Esto significa que *el 85% de la población del Área Metropolitana de Buenos Aires (AMBA) vive con miedo*.

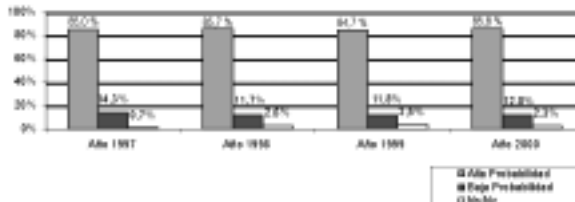
De la observación de los dos gráficos se desprende que *esta percepción aumenta con una velocidad mucho mayor de la que disminuye*, considerando las variaciones que se producen en la CBA entre los años 1997 y 1998; como ejemplo puede verse que del 1,2% de la población que dejó de creer que la probabilidad de ser victimizado era baja, sólo un 0,3% no supo o no contestó en el estudio del año 1998, frente a un 0,9% que pasó a considerar altamente probable la posibilidad de ser victimizado. A la inversa, al pasar del año 1998 al año 1999 del 3,6% de la población que dejó de considerar alta la probabilidad de ser victimizado, sólo un 0,9% consideró que la pro-

Gráfico 2.7. Evolución de la percepción sobre la posibilidad de ser victimizado CBA 1997-2000



Fuente: Elaboración propia en base a encuestas de victimización de la Dirección Nacional de Política Criminal

Gráfico 2.8. Evolución de la percepción sobre la posibilidad de ser victimizado. Conurbano 1997-2000



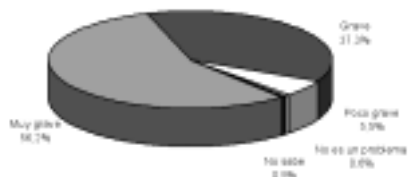
Fuente: Elaboración propia en base a encuestas de victimización de la Dirección Nacional de Política Criminal

babilidad era baja. Esta misma dinámica es la que se da en el Conurbano bonaerense.

Esta sensación de inseguridad también puede verse en la *percepción* que tienen los encuestados *sobre la gravedad del problema de la seguridad*. La mayoría de la población del AMBA considera que el problema de la seguridad es grave o muy grave, un 93,5% exactamente pero, además, la mayoría cree que el problema aumentará.

Por último, como dato fundamental a tener en cuenta a la hora de diseñar políticas en la materia, *si bien la sensación de inseguridad guarda cierta relación con el nivel de delito, esta relación no es directa*. Por ejemplo, la CBA es una jurisdicción mucho menos violenta que el Conurbano bonaerense (4,9

Gráfico 2.9. Percepción de la gravedad del problema de la seguridad. AMBA. Año 2000



Fuente: Elaboración propia en base a los Estudios de Victimización de la CBA y el Gran Buenos Aires del año 2000 Dirección Nacional de Política Criminal

Gráfico 2.10. Opinión de la evolución del nivel de delito. AMBA. Año 2000



Fuente: Elaboración propia en base a los Estudios de Victimización de la CBA y el Gran Buenos Aires del año 2000 Dirección Nacional de Política Criminal

homicidios cada 100.000 hab. vs. 14 homicidios cada 100.000 hab. en el 2001), no obstante, en ambas jurisdicciones la sensación de inseguridad afecta al 85% de la población.

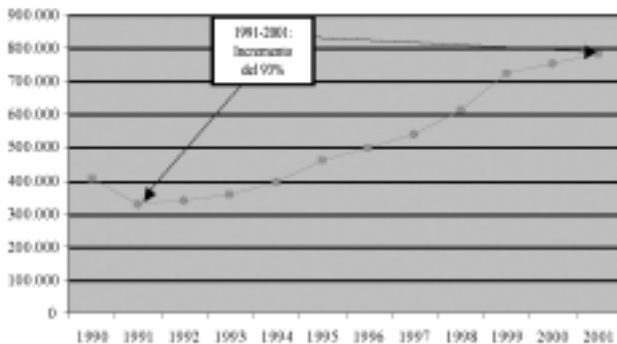
III.2.2. Nivel de violencia en la Argentina

Ahora bien, desde la sanción de la Ley de Seguridad Interior no sólo se identifica en la Argentina un incremento generalizado en el nivel agregado de delito sino que dicho incremento

viene de la mano de un *crecimiento de la violencia criminal*, principalmente, en los grandes aglomerados urbanos del país.

Del nivel agregado de delitos a nivel nacional, es decir, de la totalidad de delitos que se denunciaron en la Argentina durante el 2001, el 66% corresponden a delitos contra la propiedad, un 18% son delitos contra las personas y el 16% restante agrupa la categoría “otros delitos”¹³. No obstante, *en los últimos diez años los delitos contra las personas crecieron a una velocidad superior a los delitos contra la propiedad*. Esto significa que hay un crecimiento mayor de la violencia que del robo y hurto.

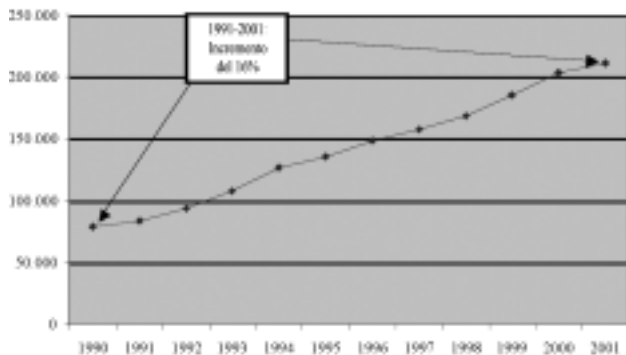
**Gráfico 2.6. Evolución de los delitos c/propiedad.
Total país. 1990-2001**



Fuente: elaboración propia en base a datos de la DNPC.

13. Los delitos se hallan divididos en ocho categorías según la tipología del Código Penal: *delitos contra las personas*: homicidios y lesiones dolosas y culposas incluyendo aquellas en hechos de tránsito; *delitos contra la honestidad y el honor*: violaciones y otros delitos contra la honestidad; *delitos contra la propiedad*: robos, hurtos y tentativas; *delitos contra el Estado y la comunidad*: alteración del orden público o la seguridad pública; *delitos contra la libertad*; *delitos contra el estado civil*; *delitos sancionados por la ley de estupefacientes*; otros *delitos previstos en leyes especiales*.

**Gráfico 2.7. Evolución de los delitos c/personas.
Total país. 1990-2001**



Fuente: elaboración propia en base a datos de la DNPC.

En efecto, los delitos contra la propiedad aumentaron un 93% al tiempo que los delitos contra las personas lo hicieron un 167%. Esto muestra uno de los *fenómenos* que han surgido *durante los noventa: el incremento en la violencia en general y de la violencia criminal en particular.*

A pesar de que los delitos contra las personas tienen un índice de subregistro mayor que el promedio general, los registros han mostrado un incremento durante los últimos once años. La violencia social y la violencia criminal son fenómenos distintos pero conexos¹⁴.

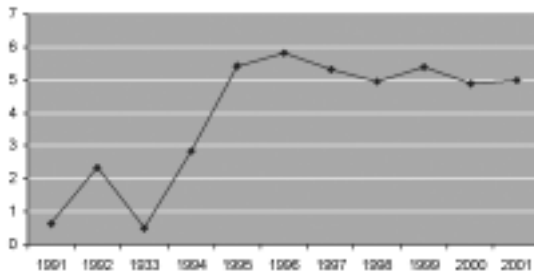
14. No hay en la Argentina estudios detallados sobre esta problemática tan particular y dramática que aqueja a la sociedad. Muchos de los factores promotores del delito operan también en promoción de conductas y prácticas violentas –como la desigualdad social, la anomia de valores, el deterioro del capital social–, al tiempo que también existen determinadas variables que operan particularmente en la proliferación de ella –como el fácil acceso a armas ilegales, el incremento en el consumo de determinadas drogas (fundamentalmente el *crack*)–.

Dentro de los delitos contra las personas, el homicidio doloso –si bien presenta una proporción baja respecto del total de delitos contra las personas– es el que aparece con mayor relevancia por su gravedad.

Si bien la Argentina ha mostrado una *tasa de homicidios* con un crecimiento del 10% entre 1991 y 2001, *en determinadas jurisdicciones el crecimiento llega al 690% (CBA), 275% (Salta), 217% (La Rioja), 177% (Catamarca), o 63% (Mendoza)*, por citar algunos ejemplos. La CBA, principal caja de resonancia del país, presenta una de las peores *performances* del noventa, en cuanto a nivel de delito y violencia.

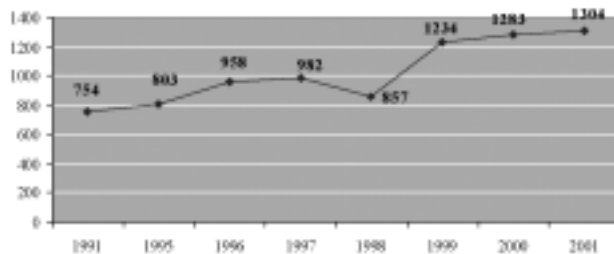
Por su parte, el *Conurbano bonaerense* se constituye en el distrito más violento del país: durante el 2001 se produjeron 1300 homicidios dolosos –el 43% del total nacional– esto es, una tasa de 14 homicidios cada 100.000 habitantes, 6 puntos porcentuales por encima del total nacional.

Gráfico 14. Tasa de homicidios cada 100.000 hab., CBA, 1991-2001



Fuente: Dirección Nacional de Política Criminal

**Gráfico 15. Cantidad de homicidios dolosos.
Conurbano bonaerense 1994-2001.**



Fuente: Dirección Nacional de Política Criminal

Cuadro 4

Jurisdicción	Tasa de Homicidios - % crecimientos 1991-2001
Buenos Aires	31,20
Capital Federal	692,06
Catamarca	177,88
Chaco	17,19
Chubut	-28,13
Córdoba	12,69
Corrientes	0,56
Entre Ríos	13,30
Formosa	-82,88
Jujuy	-0,22
La Pampa	22,47
La Rioja	217,78
Mendoza	68,56
Misiones	17,93
Neuquén	-85,82
Río Negro	-33,39
Salta	275,91
San Juan	-7,44
San Luis	-20,43
Santa Cruz	-22,15
Santa Fe	24,15
Santiago del Estero	53,09
Tierra del Fuego	-56,75
Tucumán	-95,07
Total País	10,03

Fuente: Elaboración propia en base a datos de DNPC

III.2.3. Impacto asimétrico del delito y la violencia

La cuarta tendencia que se observa en la situación de inseguridad que afecta a la población es que dicha *inseguridad se localiza de manera desigual, tanto geográfica como socialmente*. Es decir, el delito y la violencia no se distribuyen de manera homogénea a lo largo del territorio y la sociedad. Esto genera *desigualdad en el goce de la seguridad por parte de los ciudadanos*. Para comprobar esta tendencia, se recurrirá nuevamente a los indicadores relativos al Área Metropolitana de Buenos Aires (CBA + Conurbano)¹⁵.

En este sentido, se puede hablar de distribución del delito en dos sentidos: geográfico y social. El análisis de la *distribución geográfica del delito* hace referencia a que los niveles agregados de delito y violencia que se observan en nuestro país no se distribuyen homogéneamente a lo largo del territorio y las ciudades que lo conforman. Por el contrario, hay un patrón desigual de distribución geográfica del delito.

15. Para el análisis de la distribución geográfica del delito se divide –conforme los criterios utilizados por el Ministerio de Justicia de la Nación– al AMBA en ocho zonas, cinco correspondientes a la CBA y otras tres al Conurbano. En el caso de la CBA las zonas están conformadas por los territorios delimitados por las jurisdicciones de las comisarías, mientras que en el Conurbano lo están por los partidos. Las ocho zonas en las que queda dividido el AMBA son entonces: CBA Zona Sur: jurisdicciones de las Comisarías 14°, 16°, 24°, 26°, 28°, 30°, 32°, 36°, 48° y 52°; CBA Zona Noreste: jurisdicciones de las Comisarías 15°, 17°, 19°, 21°, 23°, 25°, 46° y 53°; BA Zona Noroeste: jurisdicciones de las Comisarías 27°, 29°, 31°, 33°, 35°, 37°, 39°, 49° y 51°; BA Zona Centro Oeste: jurisdicciones de las Comisarías 12°, 13°, 38°, 40°, 41°, 42°, 43°, 44°, 45°, 47° y 50°; CBA Zona Centro Este: jurisdicciones de las Comisarías 1°, 2°, 3°, 4°, 5°, 6°, 7°, 8°, 9°, 10°, 11°, 18°, 20° y 22°; Conurbano Zona Sur, integrada por los partidos de Alte. Brown, Avellaneda, Berazategui, Esteban Echeverría, Presidente Perón y Ezeiza; Conurbano Zona Norte, integrada por los partidos de San Martín, San Miguel, José C. Paz, Malvinas Argentinas, San Fernando, San Isidro, Tigre, Tres de Febrero, Vicente López y Escobar; Conurbano Zona Oeste, integrada por La Matanza, Merlo, Moreno, Morón, Ituzaingó y Hurlingham.

En primer lugar, las zonas urbanas tienen proporcionalmente mayor cantidad de delito que las zonas rurales, dado que el delito es un fenómeno eminentemente urbano, sin por ello desconocer la problemática del delito rural.

Asimismo, dentro de las áreas urbanas hay ciertas ciudades con estándares de seguridad superiores al resto, fundamentalmente cuando se comparan aglomerados de distintas provincias que tienen sistemas policiales y penales de calidad desigual.

Finalmente, dentro de un mismo conglomerado urbano existen zonas donde se localizan en proporción mayor los delitos y la violencia que en otras. En torno a estos tres ejes es factible analizar la distribución geográfica del delito en una sociedad.

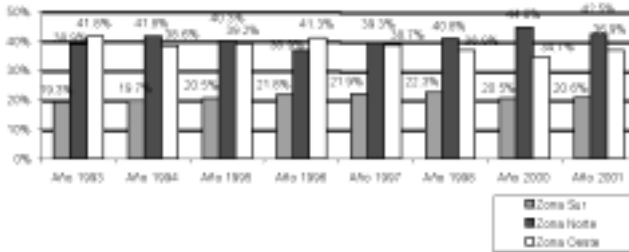
La distribución social del delito, por otra parte, refiere a la forma en que el delito impacta sobre los distintos sectores socioeconómicos. El análisis de dichos impactos permite identificar los sectores que mayormente afectados se ven por el actual incremento del delito y la violencia criminal, entre otras cosas.

En ambos casos, la distribución y –por tanto– el impacto del delito es sumamente desigual, tanto geográfica y socialmente. En diversos trabajos se ha apuntado que en la Argentina la efectividad de la ley se extiende en forma irregular, dando lugar a pequeños espacios en los que el Estado –y por tanto la “ley”– no existe, dando lugar a fenómenos para-estatales de distinta intensidad y escala, que funcionan como autoridad y “ley”, aún cuando esta no sea legítima (Gorgal, 2002d). Una de las variables que hacen que la efectividad de la ley sea de distinta intensidad según la zona geográfica y el sector social, es la asimetría con la que el delito impacta sobre la sociedad. Se identifican así zonas en las que se debe actuar con más premura y, los sectores socioeconómicos que actualmente se ven más afectados por el nivel de delitos.

Según las estadísticas policiales, en el Conurbano la zona con mayor cantidad de delitos es la zona Norte, que en el 2001 concentró el 42,5% de los hechos delictuosos denunciados –160.232 en total–, seguida por la zona Oeste que concentró el 36,9% y la zona Sur con el 20,6%.

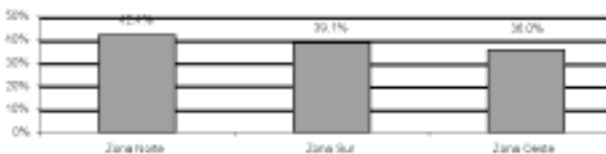
La zona Sur no sólo es la que menor concentración de delitos tiene sino que, además, se ha mantenido estable en lo que a la concentración porcentual de delitos se refiere. En cambio, las zonas Norte y Oeste han variado a lo largo de la última década, oscilando en valores muy similares. No obstante, en cuanto a la población victimizada en cada una de las zonas, la Zona Oeste deja el segundo lugar en manos de la Zona Sur donde se localiza la mayor proporción de violencia en el Conurbano (tasa de homicidios y tasa de robos con violencia).

Gráfico 2.24. Evolución de la distribución porcentual de la cantidad de hechos delictuosos denunciados. Conurbano 1993-2001.



Fuente: Elaboración propia en base a datos del Anuario Estadístico de la Provincia de Buenos Aires y la Dirección Nacional de Política Criminal

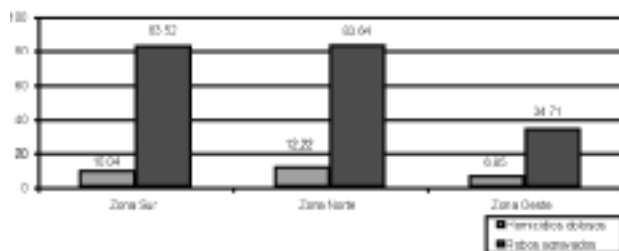
Gráfico 2.27. Porcentaje de población victimizada según zona de residencia. Conurbano año 2000



Fuente: Estudio de victimización del Conurbano Bonaerense. Dirección Nacional de Política Criminal. Año 2000.

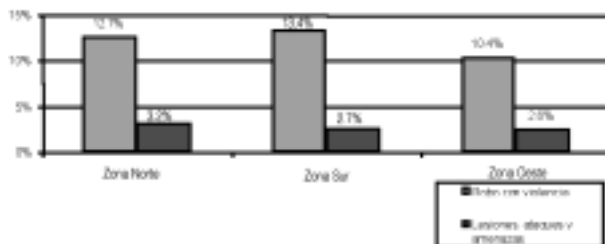
En la CBA, por otra parte, la mayor concentración de hechos delictivos denunciados se da en la zona Centro Este, que concentra el 29,3%, seguida por la zona Centro Oeste con una diferencia del 8%. Sin embargo, la zona Sur es la que mayor proporción de homicidios dolosos concentra, el 37,3%, seguida por la zona Centro Oeste con el 21,6%. Esta diferenciación entre la zona Centro Oeste como la que mayor concentración de delitos tiene y, la zona Sur como la más violenta, por su alta concentración de homicidios, se confirma en los datos que resultan del estudio de victimización para la CBA en el mismo año.

Gráfico 2.26. Tasas de homicidios dolosos y robos agravados por zona. Conurbano año 2001



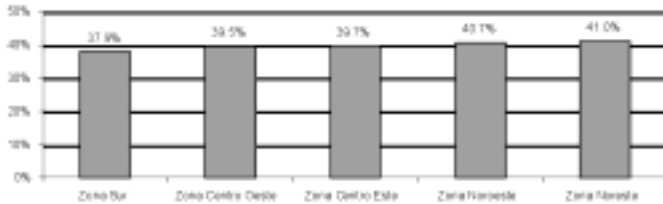
Fuente: Elaboración propia en base a datos de la Dirección Nacional de Política Criminal

Gráfico 2.28. Porcentaje de población victimizada con violencia según zona de residencia. Conurbano 2000



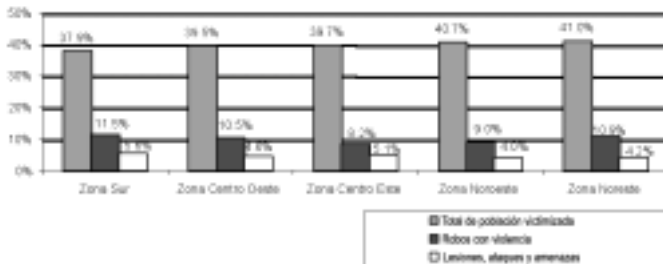
Fuente: Estudio de victimización del Conurbano Bonaerense. Dirección Nacional de Política Criminal. Año 2000.

Gráfico 2.29. Distribución de la población total victimizada por zona de residencia. CBA año 2000



Fuente: Estudio de victimización de la CBA. Dirección Nacional de Política Criminal. Año 2000.

Gráfico 2.30. Población total victimizada y porcentaje de victimización en delitos violentos según zona de residencia. CBA año 2000



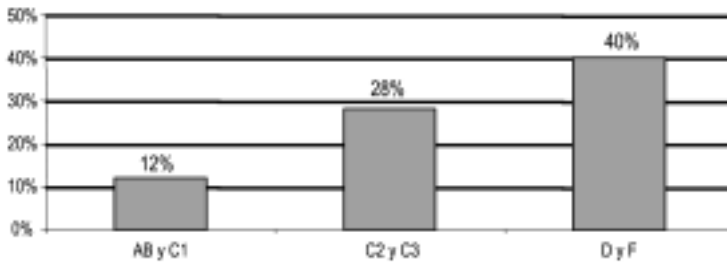
Fuente: Estudio de victimización del Conurbano Bonaerense. Dirección Nacional de Política Criminal. Año 2000.

En cuanto a la *distribución socioeconómica del delito*, las encuestas de victimización muestran que el impacto que sufren los sectores bajos es mayor al de los sectores más altos. Los sectores socioeconómicos más altos son menos vulnerables ante el aumento del delito, precisamente, porque tienen la posibilidad de gestar su propia seguridad. Son los sectores medios y bajos los que no tienen alternativa, éstos dependen de las fuerzas de seguridad pública y se ven más afectados por la incidencia del crimen sobre la economía.

En el AMBA, la manifestación más clara del impacto desigual del delito es la actual convivencia de espacios cerrados con seguridad privada, espacios protegidos por las fuerzas de seguridad y zonas liberadas en las que el Estado prácticamente no existe.

El elevado nivel de delito y la creciente violencia que hoy existen en el AMBA tienen como consecuencia, por tanto, una autoexclusión de los sectores socio económicos más elevados que disponen de los recursos para proveerse su propia seguridad. Según una encuesta de victimización realizada en el año 1998, la población victimizada del segmento ABC1 alcanzaba un 12% del total de ese segmento, frente a un 40% que representaba la población del segmento DyE.

*La imagen según la cual el alto nivel de delincuencia es concebible como la manifestación de una guerra ricos-pobres no es real, aun cuando la creciente desigualdad social sea uno de los factores que inciden sobre el nivel de delitos. Incluso entre los sectores medios y bajos, aquel que más afectado se ve es el sector socioeconómico más bajo y no el más rico de aquellos que se hallan desprotegidos frente al colapso de la seguridad ciudadana. Así como los sectores de ingresos altos disponen de recursos para suplantar el déficit del Estado en materia de educación o salud, vía colegios privados o servicios de medicina prepagas, de la misma manera en los últimos años han avanzado en la provisión privada de seguridad, con la difusión de las agencias de seguridad privada y la proliferación de barrios cerrados y *countries*. Es por ello que la inseguridad es la peor de las desigualdades, y una política de seguridad efectiva beneficiará en primer lugar –contra cierta opinión ideologizada– a los sectores de menores ingresos.*

Gráfico 2.31. Porcentaje de población victimizada según sector socio económico. CBA año 1998

Fuente: Centro de Estudios Unión para la Nueva Mayoría, 1998.

III.3. Análisis institucional del SSI

Desde el punto de vista del nuevo modelo de intervención estatal en materia de seguridad desarrollado líneas arriba, y a juzgar por los resultados en materia de seguridad que se observaron en la última década, el diseño institucional del SSI de la Argentina presenta una serie de déficit que atentan contra una protección efectiva y eficiente de los ciudadanos.

Sucede que el SSI fue creado en 1992 y –por tanto– responde al *enfoque tradicional de seguridad*. La “cuestión criminal” tal como se ha definido en este artículo comienza a surgir a mediados de los noventa y se consolida en sus finales, fundamentalmente con la reforma en el sistema de seguridad pública de la provincia de Buenos Aires (Leyes provinciales 12.154 y 12.155). Esto significa que el SSI se establece conforme el viejo o tradicional modelo de intervención estatal justo cuando comienza la transformación del Estado, la Sociedad y surge la “cuestión criminal”. En otras palabras, es una expresión de los viejos enfoques, las viejas realidades, los viejos problemas, etcétera.

En efecto, el SSI no fue debatido y creado con el interés especial de dar cuenta del nivel agregado de delito y violencia que sufre la población. Por el contrario, *estuvo mucho más influido*

por el ataque subversivo al Regimiento de La Tablada que por la proliferación de robos en taxis, secuestros express, homicidios dolosos o violencia en el fútbol, alguno de los temas de la nueva agenda de seguridad. De hecho, se entiende aún más y se gesta a partir del debate de la década del ochenta en torno a la separación en dos esferas distintas y autónomas de la Defensa Nacional y la Seguridad Interior. Se genera como consecuencia de esta lógica que se preocupaba principalmente por establecer la prohibición de las FFAA. de intervenir en cuestiones internas, a partir de la experiencia de la última dictadura militar. En síntesis, el SSI es un producto de los ochenta y –como tal– influido por los setenta.

Esta impronta se observa en ciertos aspectos de su diseño institucional, que obran como obstáculos para un desempeño estatal óptimo en la producción de seguridad, dada la nueva realidad gestada en los noventa.

En primer lugar, los *componentes del SSI*, por intermedio de los cuales el Estado produce seguridad, se reducen exclusivamente a la fuerza pública (Gendarmería Nacional; Prefectura Naval Argentina; Policía Federal; Policías provinciales) y a los organismos de conducción política de la misma (Ministerio de Interior, Justicia y Defensa; Presidente y Gobernadores). De esto se desprende que *el SSI sólo moldea y organiza la intervención estatal en materia represiva*. En su diseño institucional no se contempla la participación de agencias estatales por medio de las cuales se implementan políticas de prevención social y prevención situacional del delito. Ni siquiera figuran dichas agencias como miembros no permanentes del Consejo de Seguridad Interior, organismo encargado de asesorar al Ministro de Justicia, Seguridad y Derechos Humanos en la planificación de políticas de seguridad interior (art. 10, Ley 24.059), espacio que sí es ocupado –por ejemplo– por el Jefe del Estado Mayor Conjunto. Esto es directamente tributario del enfoque tradicional que reduce la política de seguridad a la utilización de la fuerza pública.

En segundo lugar, inclusive centrándose sólo en la organización de la fuerza pública y su conducción, el SSI deja a un lado agencias estatales que ejercen también la fuerza pública y cuyo accionar resulta ser sumamente importante para garantizar la seguridad interior. Tal es el caso del *Servicio Penitenciario Federal (SPF)* y la *Policía Aeronáutica Nacional (PAN)*.

El SPF “...es una fuerza de seguridad de la Nación destinada a la custodia y guarda de los procesados, y a la ejecución de las sanciones penales privativas de libertad, de acuerdo con las disposiciones legales y reglamentarias en vigor” (art. 1º, Ley 20.416). Dada su misión, ejerce un rol significativo en la producción de seguridad dado que según su desempeño será mayor o menor la tasa de reincidencia y –por tanto– la tasa de delitos. Es por ello que la provincia de Buenos Aires incorpora a su servicio penitenciario como componente del sistema provincial de seguridad (Ley 12.154). En la ley 24.059, ni el SPF ni la instancia política de diseño de las políticas de readaptación social –Subsecretaría de Política Criminal y Asuntos Penitenciarios– son considerados componentes del SSI ni miembros del Consejo de Seguridad Interior.

Por su parte, la PAN “...es una fuerza de seguridad militarizada que ejerce funciones de poder de policía en el aeroespacio y el poder de policía de seguridad y judicial en su jurisdicción” (art. 2º, Ley 21.521). Dicha jurisdicción es “...1.- el aeroespacio; 2.- En las aeronaves, aeródromos, pistas de aterrizaje e instalaciones terrestres, radicadas en los mismos o que sirvan de apoyo a las operaciones aeroespaciales, en lo que no afecta a la jurisdicción militar (...); 3.- En los casos de infracciones de competencia Federal que compromete el empleo el medio aéreo o la seguridad de la aeronavegación.” (art. 4º).

Dada la naturaleza de la institución, su misión y su jurisdicción, el desempeño de ella afecta los estándares de seguridad de la población toda vez que se encuentra a su cargo las fronteras funcionales del país (aeropuertos internacionales) y la vigilan-

cia del espacio aéreo por donde, por ejemplo, penetran vuelos clandestinos de narcotraficantes. No obstante, no es incorporada como componente del SSI dada la lógica a la que responde la ley 24.059 –no intervención de las FF. AA. en asuntos internos–.

En tercer lugar, existen otros organismos del Estado cuya responsabilidad primaria resulta vital para garantizar los cometidos de la Ley 24.059 y –sin embargo– no se encuentran incorporados al SSI. Tal es el caso del *Registro Nacional de Armas (RENAR)* y el *Consejo Nacional de la Niñez, la Adolescencia y la Familia*.

El RENAR es el organismo de aplicación de la Ley 20.429 de Armas y Explosivos, que regula “*La adquisición, uso, tenencia, portación, transmisión por cualquier título, transporte, introducción al país e importación de armas de fuego y de lanzamiento a mano o por cualquier clase de dispositivo, agresivos químicos de toda naturaleza y demás materiales que se clasifiquen como armas de guerra, pólvoras, explosivos y afines, y armas, municiones y demás materiales clasificados de uso civil...*” (art. 1º, Ley 20.429). El tamaño y la facilidad de acceso al mercado ilegal de armas constituye uno de los factores que la literatura especializada identifica como promotores de la violencia criminal. Desempeños deficientes en el control del mercado legal facilitan la expansión del mercado ilegal de armas y –con ello– potencian la violencia criminal. Es por ello que muchos países implementan políticas de control de armas como expedientes idóneos para reducir la violencia en el accionar criminal. De allí la íntima vinculación del RENAR con el SSI.

Por otro lado, el Consejo Nacional de la Niñez, la Adolescencia y la Familia es el organismo creado por el Decreto 1606/90 con el objeto de promover políticas de protección integral de la minoridad y la familia. Su población objetivo son los menores en riesgo y los menores en conflicto con la ley. Para estos últimos tiene a su cargo los institutos de menores donde se brinda tratamiento a dichos menores. El desempeño del Consejo

tanto en los programas preventivos como –fundamentalmente– en el tratamiento de los menores en conflicto con la ley tiene enormes implicancias en los estándares de seguridad de la población. Funciona, en este sentido, la misma lógica que con el SPF: su desempeño determina la tasa de reincidencia y ésta afecta a la tasa de delitos. A pesar de ello, tampoco ha sido incorporado al SSI ni como organismo de prevención ni como organismo de readaptación social de los internados.

En cuarto lugar, en virtud de la inexistencia a principios de los noventa de una “cuestión criminal” de la manera que se la ha definido a comienzo del artículo, el SSI refleja la poca relevancia que el tema tenía en la agenda pública. En efecto, la literatura de la administración pública apunta que generalmente la jerarquía que un gobierno le asigna a los problemas públicos se refleja en la estructura orgánico-funcional de la administración. Cuando un Presidente quiere imprimirle especial fuerza a una “cuestión pública”, por ejemplo, el turismo, crea una Secretaría de Estado dependiendo directamente de él. Cuando una cuestión ha perdido relevancia, se le asigna al organismo con competencia sobre dicho tema un nivel inferior o se lo fusiona con otro organismo de naturaleza similar.

En el caso de la seguridad interior, al momento de sancionar la ley 24.059 el tema era llevado por una Subsecretaría dependiente del Ministro del Interior de la Nación. Con el correr de los noventa, y a medida que el tema iba creciendo en atención pública, se elevó el rango a Secretaría Ministerial primero, y Secretaría de Estado después. No obstante, la relevancia que fue adquiriendo el tema hasta la fecha se observa una fragmentación de la instancia política que decide sobre los distintos aspectos que hacen a la seguridad interior.

Por un lado, el *Ministro del Interior o el Secretario (de Estado) de Seguridad Interior* a cargo de la política de prevención y represión del delito por medio de la Policía Federal Argentina y –desde 1996– también de Gendarmería Nacional y Prefectura

Naval Argentina, fuerzas estas que dependían del Ministro de Defensa.

Por otro lado, el *Ministro de Justicia* a cargo de la política criminal por medio del Servicio Penitenciario Federal (encargado de la guarda y traslado de detenidos y la readaptación social de los condenados), al tiempo que lleva la relación con el Poder Judicial y el Ministerio Público, los registros administrativos vinculados con la temática (Registro Nacional de Reincidencia), administra el Sistema Nacional de Información Criminal (Ley 25.266). De hecho, hasta llegó a diseñar e implementar actualmente un Plan Nacional de Prevención del Delito.

Por su parte, el *Ministerio de Defensa* tiene a su cargo la política de control de armas por medio del RENAR y la política de seguridad en los aeropuertos y el espacio aéreo por medio de la Policía Aeronáutica Nacional, que depende del Comandante en Jefe de la Fuerza Aérea Argentina.

Por otro lado, el *Ministro de Desarrollo Social* tiene a su cargo la política de minoridad en sus aspectos de prevención (menores en riesgo) y tratamiento (menores en conflicto con la ley) por medio del Consejo Nacional de la Niñez, la Adolescencia y la Familia.

Finalmente, las áreas sociales de la administración –*Ministerio de Desarrollo Social, de Salud, de Educación y de Trabajo*– tendrían a su cargo la política de prevención social del delito así como las áreas de infraestructura –*Secretaría de Obras Públicas, de Vivienda, FO.NA.VI., etcétera*– la política de prevención situacional del delito.

Este mapa institucional evidencia un alto grado de fragmentación política de las instancias de diseño, ejecución y evaluación de políticas que directa o indirectamente afectan los estándares de seguridad de la población. Las más de las veces, la agenda de gestión de un Ministro es distinta a la de otro, y los incentivos no están alineados –generalmente– para promover la cooperación.

A éste debe agregársele que las agencias estatales involucradas –PFA, GN, PNA, SPF, PAN, RENAR, RNR, etc.– tienen cada una su propia ley orgánica, su propio régimen de personal, su propio régimen de bienestar (obra social, mutual, etc.), algunas su propio hospital (v. gr. Hospital “Churruca” de la PFA), su propia cultura organizacional, su propio sistema de compras y mantenimiento, su propio sistema de ingresos-formación-capacitación, etcétera. Todos estos elementos, sumados a la falta de conducción política cohesionada en la materia, atentan contra la necesaria intervención estatal múltiple y coordinada, es decir, integral, que se prescribe en el nuevo modelo institucional de seguridad.

En quinto lugar, el SSI –en tanto exponente institucional del enfoque tradicional en materia de seguridad– responde a una doctrina de seguridad tradicional, que ha venido construyéndose durante la segunda mitad del siglo XX.

Tradicionalmente, la doctrina de defensa y de seguridad consideraba que estas funciones se desprendían del mismo poder estatal que se especializaba según el objeto.

Así entonces, para la *protección y control de la comunidad* intervienen las Fuerzas Policiales (seguridad de la población); para la *protección de determinados bienes, valores y objetivos estratégicos del Estado* intervienen las Fuerzas de Seguridad (seguridad del Estado); y para la *defensa de los valores e intereses nacionales* intervienen las Fuerzas Armadas (defensa nacional). Cada instancia y agencia era considerada una *especie* distinta de un mismo *género*: la fuerza pública o estatal.

En los ochenta y principios de los noventa –sin cambiar este mismo enfoque– se diferenció clara y tajantemente el campo de la seguridad interior –seguridad de la población y seguridad del Estado– (arts. 1° y 2°, Ley 24.059) del campo de la defensa nacional (arts. 1° y 2°, Ley 23.554), organizando en cada uno la fuerza correspondiente y definiendo las instancias de conducción política que intervienen.

Asimismo, en función de cuál era tradicionalmente el problema de seguridad y del enfoque que se tenía para abordarlo, la instancia de diseño de las políticas en la materia recayó durante toda la segunda mitad del siglo XX sobre el Ministro del Interior, esto es, el ministro político. Sucede que el problema, como se dijo, tenía que ver más con alteraciones y desórdenes públicos motivados por factores políticos antes que delincuencia común afectando y amenazando la vida, libertad y patrimonio de los ciudadanos, como sucede actualmente. De allí la dependencia de la Policía Federal del Ministro del Interior, enfoque que se refuerza en 1996 cuando se traslada la dependencia de Gendarmería Nacional y Prefectura Naval Argentina a este ámbito.

En sexto lugar, el Estado tiene deterioradas sus capacidades institucionales para dictar una política pública de seguridad. Este déficit en las capacidades y recursos estatales atenta contra el diseño e implementación de intervenciones que protejan de manera efectiva a los ciudadanos. En efecto, analizando el ciclo política pública en seguridad se observan déficit en cada una de las etapas del proceso de la política pública. Veamos.

i. Identificación del problema: toda política pública comienza cuando la burocracia civil o la autoridad política identifican un hecho como problema público. Un problema público es un hecho que –dadas sus características– merece la atención y resolución por parte del Estado (Aguilar Villanueva, 1993). En la Argentina, dada la baja calidad institucional del Estado y sus agencias, las estadísticas criminales presentan una serie de deficiencias que atentan contra la posibilidad de identificar de manera precisa los problemas de seguridad.

El delito presenta una serie de desafíos importantes para su medición, tanto para fines académicos como políticos, y la ausencia de burocracia profesionalizada en temas de seguridad no resuelve este problema. Conocer con absoluta precisión la cantidad de conductas consideradas como “delito” por la ley penal que efectivamente ocurren en la sociedad –esto es, “*criminali-*

dad real”– resulta una empresa imposible. Sólo pueden conocerse y medirse determinadas conductas registradas por el Estado o por particulares (v.gr. encuestas de victimización). En palabras de la Dirección Nacional de Política Criminal (2001), sólo “*podemos conocer cuántos y cuáles hechos presuntamente delictuosos han sido denunciados por las víctimas ante la institución policial; cuántos y cuáles hechos presuntamente delictuosos han sido conocidos por la institución policial más allá de las denuncias de los particulares; cuántos y cuáles hechos presuntamente delictuosos han dado lugar a acción penal; de cuántos y cuáles hechos presuntamente delictuosos los ciudadanos recuerdan haber sido víctima en un determinado período de tiempo, etcétera*”.

Este universo de información que se genera y que conforma la “*criminalidad aparente*” presenta una serie de deficiencias que restan calidad al instrumento que se dispone para conocer la criminalidad real.

En primer lugar, hay un *fuerte déficit cuantitativo*. Sucede que dicho universo de información representa aproximadamente entre un 20 a 30% de la totalidad de delitos que se producen, dado que los resultados que arrojan las encuestas de victimización permiten estimar que el subregistro oscila entre el 70 y 80%. Este subregistro es lo que se denomina como “*cifra negra del delito*” o “*criminalidad sumergida*” dado que son delitos cometidos y sufridos por la población, pero que para el Estado no existen ya que no están registrados.

En segundo lugar, el *déficit* no es sólo sobre el *stock* de criminalidad real, sino también *sobre la evolución* de la misma. En efecto, si la criminalidad aparente depende –ente otras cosas– de la propensión de las víctimas de delitos a denunciar el hecho, un incremento en la tasa de delitos no significa que se incremente el nivel real de delitos que sufre la sociedad. Puede implicar, por ejemplo, una mayor confianza de la ciudadanía en el funcionamiento de la Policía puede generar una proporción mayor a denunciar delitos, y –por tanto– un incremento en la tasa de delitos.

En tercer lugar, los diversos datos sobre hechos delictuosos denunciados surgen de distintas fuentes de información, cada una arroja luz sobre ciertas formas de “criminalidad real”. Es decir, la “*visión del departamento*” –tema recurrente en la literatura sobre administración pública– produce un sesgo en la generación de las estadísticas policiales. Un mismo hecho puede ser estimado o desestimado, clasificado de una manera u otra, etcétera, según la denuncia –y con ella el registro del hecho– se radique en sede policial o en la fiscalía o juzgado competente. Lo mismo sucede si se denuncia en una fuerza policial federal o en una provincial. De allí que esta registración no sea ascéptica o neutral, sino que proyecta condicionamientos al momento de registrar denuncias.

Así, entonces, los responsables públicos de diseñar, ejecutar y evaluar las políticas de seguridad sólo pueden recurrir a la “criminalidad aparente”, lo cual sesga la capacidad de identificar el problema de seguridad, discutir cursos alternativos de acción y –fundamentalmente– evaluar los resultados. Todo esto está limitado por los déficit apuntados.

Como consecuencia de ello, la identificación de los problemas de seguridad se realiza en función de la sensación de inseguridad. Esto es una identificación secundaria o en segundo grado, dado que la realizan primero distintos actores no estatales (v.g. medios de comunicación) y –en función de dicha identificación– trabajan las autoridades públicas.

ii. *Incorporación del problema a la agenda*: dado que la burocracia civil encargada de asistir al decisor en la materia es prácticamente inexistente, el proceso por el cual un hecho identificado como problema público es incorporado a la agenda del/los decisor/es no se encuentra institucionalizado. No hay instancias transparentes y formales por medio de las cuales se conforme la agenda de seguridad interior/ciudadana sobre la cual se decidirán políticas.

Dicha ausencia se suplanta con procesos informales donde

pesan más los actores que mayor capacidad de movilización de recursos tienen. Dichos sectores son –precisamente– quienes son afectados de manera proporcionalmente menor que otros sectores. Entonces, el ciclo de la política tiene un nuevo sesgo en la etapa de confección de la agenda pública.

iii. *Decisión*: tampoco existe un *staff* profesionalizado y especializado en el diseño de políticas de seguridad interior/ciudadana que eleve a consideración del decisor las distintas alternativas u opciones de política sobre las cuales decidir. Con problemas poco claros o definidos erróneamente y con agendas sesgadas, el proceso de decisión es sumamente frágil. En este sentido opera el *modelo “incrementalista” de toma de decisiones*, dado que el decisor busca alternativas que difieren poco de lo que se ha venido haciendo. Este modelo de decisión tiende a reforzar el modelo tradicional de intervención estatal en seguridad y a obstaculizar cualquier tipo de innovación al respecto.

iv. *Implementación de cursos de acción*: las distintas medidas que puedan llegar a tomarse, dentro de este proceso de baja institucionalización y formalización, sólo tienen como agencia de ejecución de políticas a las FFPPySS. Esto impone un sesgo a las decisiones que se tomen, dado que la autoridad política va a tomar aquellas decisiones que le permitan mostrar algún resultado. Entonces, dichas decisiones se reducen a las que puedan ser ejecutadas por intermedio de las FFPPySS, excluyendo la posibilidad de intervenciones integrales. La política pública de seguridad tiene un fuerte sesgo, producto de la falta de alternativas, en las instancias administrativas de ejecución de políticas.

Asimismo, las agencias disponibles –FFSSyPP– tienen un nivel de autonomía que les permite adaptar, corregir, modificar y hasta cambiar en el campo los objetivos de política trazados por el decisor.

v. *Evaluación del curso de acción*: por último, las pocas medidas que puedan tomarse –que no constituyen política pública–

no son medidas por sus resultados, dado que el instrumento de medición es inexistente. Así, entonces, no se construye un capital de experiencias exitosas que permitan progresivamente ir definiendo una política pública en la materia.

Todos estos déficit que deterioran las capacidades estatales conspiran contra la posibilidad de diseñar e implementar una política pública de seguridad integral y efectiva.

Finalmente, en séptimo lugar, los componentes del SSI responden a modelos institucionales u organizacionales de tipo burocrático, a pesar de que la década del noventa significó –entre otras cosas– el fin del modelo de organización burocrática, incapaz de operar en las nuevas realidades.

Juzgado con estos parámetros, el *modelo policial actual* se coloca en las antípodas de lo prescripto para un modelo eficiente, toda vez que al ser un *modelo policial burocrático* su lógica de funcionamiento se basa en la *explotación extensiva de los recursos*¹⁶: para incrementar su eficacia requiere un incremento en la asignación de recursos (efectivos, presupuestos y recursos materiales), ya que aquella se asocia con una mayor presencia y cobertura espacial. Tomemos el caso de la PFA.

El *desarrollo histórico institucional de la PFA* hizo que la PFA tenga competencias en *dos ámbitos territoriales* distintos (Decreto 333/58): *local* (CBA - todo tipo de delito) y *federal* (interior - delito federal). No obstante, la misión se cumple con deficiencias en los dos ámbitos. Paralelamente ha habido un proceso de concentración *de competencias* típica de toda organización burocrática que asocia acopio de funciones con mayor poder, mayor presupuesto, etcétera. La PFA tiene como funciones: i) *Servicios de Interpol*: está a cargo de la Oficina Central Nacional de la Organización, cabecera de las comunicaciones para Sudamérica y sede la Oficina Regional de Interpol para

16. De allí su dificultad de ser eficaz en contextos de restricciones fiscales y crisis de seguridad.

Sudamérica; ii) *Seguridad Ferroviaria*: competencia en todo hecho que afecta la libre prestación del servicio y la circulación de personas y bienes (ley 20.952), v.gr. estación de trenes en Glew; iii) *Policía Fiscal Tributaria*: auxiliar de la Justicia Federal y Penal Económica en la prevención e investigación de delitos fiscales y de la DGI (Decreto 45/91); iv) *Policía Migratoria y Aduanera Auxiliar*: por delegación expresa de estas administraciones; v) *Identificación de las personas*: expide cédulas de identidad, pasaportes, documentos de viaje en general y certificados de antecedentes; vi) Instalación y puesta en funcionamiento del sistema de *control de salida e ingreso de personas* en los aeropuertos nacionales e internacionales, puertos fluviales, marítimos y pasos de frontera; vii) *Coordinación del Convenio Policial Argentino* al estar a cargo de la Oficina del Convenio¹⁷. Como toda organización burocrática, el poder se mide en término de funciones, competencia, personal y presupuesto: cuanto más se tenga de cada una de estas cosas, mayor poder tiene la agencia.

A su vez, resulta sumamente relevante la *cultura organizacional* que opera sobre la institución. Esto es, las pautas de conductas y el sistema de valores, creencias y percepciones por medio del cual los integrantes de la organización se relacionan con su entorno a partir de la visión y evaluación que tienen de él. Esta cultura organizacional policial se encuentra fuertemente imbuida de una impronta castrense desde el momento que todas las FFSSyPP nacionales fueron organizadas en gobiernos militares (PFA 1958; PNA 1969; GN 1971; SPF 1973). Esta impronta atenta contra el funcionamiento de la institución ya que tiende a aislar a la institución del medio sobre el cual opera, ubicándola en una posición desde la cual se “controla a la sociedad”.

17. Entonces, la prevención y represión del delito en la CBA, es tan sólo una de las tantas funciones con las que cuenta la PFA, de modo que se transforma en una *organización donde la especialización funcional no existe y el control vertical y horizontal es inexistente*.

Asimismo, si bien son por naturaleza una “institución civil armada” (Decreto 333/58) se estructuran como una institución militar, con jerarquías rígidas, agrupamiento de oficiales y suboficiales, escalafones, sistemas de control interno corporativos y poco transparentes. Su estructura orgánico funcional refleja los caracteres del modelo burocrático mencionado en la sección anterior. En efecto, entre el Oficial Jefe de una jurisdicción y el Jefe policial existen *siete niveles de línea*. En la estructura del Departamento Central de Policía existen 161 secciones, 228 divisiones, 73 departamentos, 26 direcciones generales, 10 superintendencias, 1 subjefatura y 1 jefatura. Para ello, en funciones en el nivel central existen 573 subcomisarios, 325 comisarios, 67 comisarios inspectores, 27 comisarios mayores y comisarios generales. Esto es, sencillamente, un despropósito.

Por otra parte, en cuanto al marco de incentivos con el que funciona la organización (aquellos beneficios materiales o inmateriales que guían y promueven la conducta de los individuos que pertenecen a ella), actualmente el ascenso en la PFA, y consecuentemente el aumento salarial sujeto únicamente al ascenso, depende del transcurso del tiempo mínimo previsto para el grado (entre 3 y 5 años), de la aprobación de los cursos de capacitación o de entrenamiento que determina la superioridad. Es decir, la PFA no cuenta con un régimen que profesionalice el plan de carrera (más aún, *funciona un régimen informal de pases y ascensos, con características clientelares*¹⁸). El

18. Sucede que al egresar de las escuelas de oficiales, gran parte de la trayectoria profesional depende de si se tiene o no alguna recomendación o grado de parentesco con personal de jerarquía. De ser así, el primer destino una vez terminada la instrucción son las oficinas burocráticas (en lugar de las comisarias), ya que no conlleva riesgo de vida ni de realización de sumarios por faltas disciplinarias. De no tener ninguna “vinculación”, en cambio, el destino es la comisaría. Una vez transcurrido el tiempo reglamentario para ascender al puesto de subcomisario, la elección de destino se invierte. Aque-

esquema sujeta los incentivos de ascenso y remuneración a la antigüedad y capacitación obligatoria, sin guardar éstos una relación directa con la eficacia del agente en el servicio.

Por años, la clave para obtener una carrera exitosa en la Policía era evitar los problemas, que se asemejan a todo lo no rutinario. Si se lograba esto, con la antigüedad necesaria y las relaciones personales oportunas, se ascendía sin mayores problemas. La falta de remuneración adecuada a las responsabilidades de la función y la deficiente formación de los recursos humanos genera un cocktail explosivo: la propensión de ciertos integrantes de las fuerzas de seguridad a cometer hechos de corrupción.

IV. Apuntes para la reformulación del Sistema de Seguridad Interior en la Argentina

“Quienes se han opuesto a toda mejora por ser una innovación, algún día se verán obligados a aceptar la innovación cuando haya dejado de ser una mejora”.

LORD CANNING

“No hay cosa más difícil de tratar, ni de más incierto éxito, ni más peligrosa de manejar, que ser el responsable de las innovaciones políticas”.

MAQUIAVELO

En función de los resultados observados en la última década y a la luz de los nuevos paradigmas y doctrinas en materia de seguridad, el Estado debe dar cuenta de serias cuestiones refe-

llos que no cuentan con ningún vínculo que amerite una consideración especial, son destinados a cumplir con tareas burocráticas, mientras que los otros van a parar a las comisarías. Esto es así dado que es en los cargos de conducción en las comisarías donde se encuentra “el negocio”.

ridas a la protección de la vida, libertad y patrimonio de los ciudadanos. Estas cuestiones plantean desafíos que fueron incubándose a comienzos de los noventa, se desarrollaron a fines de esa década y están consolidándose en esta.

Básicamente, *el SSI se ve presionado por dos lados*. Por “debajo”, a partir del aumento del nivel de delitos y violencia –fenómeno marginal cuando fue diseñada y sancionada la Ley 24.059– que ha adquirido un espacio propio y considerable que requiere una atención especial por parte del Estado. La Argentina se encuentra en un estadio de transición en el que está abandonando sus estándares de seguridad similares a los de países europeos y –progresivamente– se acerca a estándares de seguridad típicamente latinoamericanos, como los que se observan en grandes metrópolis de Brasil, Venezuela o Colombia.

Paralelamente, el SSI también se ve presionado por “arriba”, a partir de la creciente operatividad de amenazas emergentes que se proyectan sobre nuestro país (Baizán, 1998 y 1999; Fontana, 1997; Tibiletti, 2000; Verdeja, 2002), sobre todo, a partir de la evolución del escenario regional. Durante los noventa se ha venido gestando y consolidando en el escenario regional una “nueva agenda de seguridad” donde los conflictos inter-estatales dejaron lugar a *amenazas no-tradicionales a la seguridad del Estado, de las comunidades y de los ciudadanos*, cuya ubicación según los criterios tradicionales de defensa nacional vs. seguridad interior es poco clara.

El incremento en los niveles de delito y violencia que sufre la población, por un lado, y la aparición y operatividad creciente de lo que se conoce como “nuevas amenazas” que se ciernen sobre nuestro país, por otro, comparten la característica de poner en *tela de juicio* funciones estatales básicas e indelegables, que constituyen la *razón de ser del Estado moderno*: la protección de la vida, libertad y patrimonio de los ciudadanos y la seguridad de los valores, las instituciones y los intereses de la Nación. *Ambas problemáticas son estratégicas para la Argentina.*

Por un lado, la criminalidad y la violencia en la sociedad operan antes que de manera lineal de forma circular. Esto significa que la no resolución del problema entraña la profundización del mismo, dado que *no existe estabilización automática en materia criminal*. A diferencia de la economía, aquí no hay ciclo recesivo que siga a ciclo expansivo. Y los costos de la proliferación de actividades criminales se miden no sólo en vidas humanas sino también en costos económicos (pérdidas de capital humano, asignación de recursos a gastos en seguridad privada, etc.), sociales (fragmentación de la sociedad, anomia, etc.) y hasta políticos (surgimiento de soluciones autoritarias a los problemas de inseguridad). Además, los problemas de delincuencia y violencia tienen la característica de afectar no sólo el momento presente, sino de proyectarse hacia el futuro en la medida que el Estado no dé cuenta del él. Esto se percibe claramente en el caso del aumento de la delincuencia juvenil en la Argentina: las consecuencias de la no resolución de este problema se proyectan por los próximos treinta años, dado que los menores involucrados no conocen otra forma de vivir que esa. Así, se fijan nuevos “pisos” de criminalidad.

Por otro lado, las amenazas emergentes también operan en círculo, retroalimentándose en la medida que no son desmanteladas. Su ubicación no es aleatoria sino que se asocia a entornos institucionales degradados, sociedades fragmentadas, Estados con baja calidad institucional, incapaces de ejercer sus funciones básicas.

En efecto, *“Su estrategia (las organizaciones criminales) consiste en ubicar sus funciones de gestión y producción en zonas de bajo riesgo, donde poseen un control relativo del entorno institucional, mientras que buscan sus mercados preferentes en las zonas de demanda más rica, a fin de cobrar precios más altos. Éste es claramente el caso de los cárteles de la droga. Pero también es el mecanismo esencial en el tráfico de armas o de material radioactivo”* (Castells, 1998). Sucede que hay un continuo en-

tre la apropiación de determinadas manzanas y barrios por parte de “pandillas juveniles” y la localización de bandas organizadas de crimen. Tokatlián (2000) habla de *estadios del crimen* organizado, que comienzan con una fase “predatoria”, siguen con una fase “parasitaria” y una última “simbiótica”. Con palabras similares afirma Montenegro (2001) “(las nuevas amenazas están asociadas a...) una notable habilidad para generar y/o aprovechar condiciones favorables para su establecimiento y funcionamiento, ya sea mediante la extensión de la corrupción, cooptación o eventual supresión de funcionarios e instituciones estatales o eludiendo sistemas de vigilancia, control y represión de los aparatos estatales respectivos”. Y aquí también se produce un círculo vicioso ya que la localización de estos fenómenos refuerza las actividades ilegales y criminales que se producen en estos espacios, dado que –siguiendo a Montenegro– “...en términos generales se puede señalar que los efectos que producen deben ser registrados en términos de: i) erosión del poder estatal; ii) desestabilización y corrupción de las instituciones y del sistema político; iii) inestabilidad internacional, y iv) de fuente de inseguridad, delito y violencia que afecta la evolución de la sociedad”.

En esta inteligencia, el SSI debe plantearse de qué manera dar cuenta de los desafíos que le plantea la proliferación cada vez mayor de delito y violencia, por un lado, y la creciente operatividad de amenazas emergentes que se ciernen sobre el país, por otro.

En virtud de estos desafíos y de las orientaciones que se desprenden del nuevo paradigma y doctrina de seguridad, es menester discutir y debatir la elaboración de una *agenda de reformas integrales en el ámbito de la seguridad*, cuya orientación principal sea el fortalecimiento institucional, el refuerzo de las capacidades estatales, la optimización de la gestión de los recursos institucionales, en definitiva, *aumentar la calidad institucional del Estado*, tema pendiente de las reformas de segunda generación.

Como se observó líneas arriba, el primer problema que

emerge al analizar el SSI es no tanto la dotación de recursos como su marcada gestión ineficiente. Dado el contexto de restricción económica a la cual se verá sometida la Argentina por los próximos años, es inviable cualquier propuesta basada en el incremento de partidas presupuestarias para atender las necesidades de seguridad y justicia. Dicho esto sin negar el atraso en la inversión en capital y tecnología.

Al mejorar las capacidades estatales se incrementarán los riesgos y costos que el Estado impone a la actividad criminal, elevando el nivel de disuasión. Asimismo, se estará en condiciones de intervenir preventivamente de manera efectiva y eficiente, de modo de reducir los incentivos a la actividad criminal y fortalecer las barreras de ingreso.

Dicha *agenda de reformas integrales*, podría contemplar los siguientes *issues*:

a) Redefinición de la Doctrina de Seguridad

El escenario y la agenda de seguridad a comienzos del siglo XXI revisten gran complejidad. Dentro del *universo del delito* se encuentran cuestiones que van desde la violencia en el fútbol hasta el lavado del dinero; desde la violencia familiar y el abuso infantil hasta el terrorismo; desde el secuestro *express* hasta el contrabando clandestino de bienes, personas (migraciones clandestinas), drogas y armas; desde las “salideras” bancarias y el robo en comercios de barrio hasta los delitos ambientales o los delitos económicos; en resumen, el universo del delito y la violencia es un universo heterogéneo, complejo, variado, que –por tanto– obliga a una intervención estatal también compleja, inteligente, refinada.

La complejidad descrita revaloriza el papel de la doctrina como instrumento indispensable para el decisor político y para el diseño de políticas. Al respecto sostiene Delmas (1996), “*El ejercicio del poder retorna así a su primer imperativo: la exigencia de doctrina. Ésta es actualmente un desafío para la existencia del*

Estado, no sólo una condición de su eficiencia. Si no la poseen, les será dictada por los movimientos imprevisibles de la emoción colectiva”.

La necesidad de una reactualización doctrinaria viene de la mano de la gestación y consolidación de los nuevos paradigmas en materia de políticas públicas de seguridad, que surgen a partir de la mutación en el esquema Estado-Sociedad.

Esta reactualización debe orientarse, en primer lugar, a entender la “cuestión criminal” y ordenar, organizar y prescribir la intervención estatal en orden a proteger la vida, libertad y patrimonio de los ciudadanos. Dicha intervención estatal, en función de lo apuntado por los nuevos paradigmas, debe ser múltiple y coordinada, es decir, integral. Esto significa incorporar la función de prevención del delito al sistema de seguridad, entendiendo la prevención en forma amplia (prevención social y situacional). En esta intervención integral, la utilización de la agencia policial es necesaria pero no suficiente. Paralelamente, la intervención efectiva en materia de prevención se transforma en una cuestión estratégica: en virtud de los cambios operados, sólo es posible producir estándares aceptables y sustentables de seguridad si –previamente– se disminuyen la cantidad de delitos que se cometen mediante estrategias de prevención efectivas. Caso contrario, sería imposible para el Estado judicializar la totalidad de delitos que se cometen en una sociedad como único expediente de producción de seguridad. Tengamos en cuenta que durante el año 2001 se denunciaron 1.2 millones de delitos –que representan el 30% de la totalidad de delitos–, y que la Justicia argentina se encuentra colapsada solamente procesando al 20% de esos delitos.

A partir de ello, en segundo lugar, emerge el campo de la *Seguridad Ciudadana* como ámbito propio, distinto y autónomo dentro de la seguridad interior. La nueva Doctrina de Seguridad Ciudadana debe ordenar la participación de una pluralidad de agencias en la producción de seguridad que actualmente no son

tenidas en cuenta, que permitan desarrollar la cadena institucional mediante la cual el Estado cumple con su función de proteger a los ciudadanos. Esta *cadena institucional* consiste en intervenciones preventivas (social y situacional), disuasivas (policial) e investigativas (policial), punitivas (justicia penal) y de readaptación (penitenciarias), y así modificar los incentivos, fortalecer las barreras de ingreso y elevar los costos del accionar criminal.

De esta forma estaríamos distinguiendo la Seguridad Ciudadana –entendiendo por tal la protección de la vida, libertad y patrimonio de los ciudadanos, sus derechos y garantías (1° parte de la definición de seguridad interior)– de la Seguridad Interior –entendiendo por tal la plena vigencia de las instituciones del sistema representativo, republicano y federal que establece la Constitución Nacional (2° parte de la definición de seguridad interior). El modo de intervención en estas cuestiones es distinto para cada uno.

Esto nos lleva a la tercera orientación que debe tomar la reactualización doctrinaria, a saber, eliminar la noción de *género-especie* que tradicionalmente se utilizaba para entender las distintas manifestaciones de la fuerza pública (FFAA.; FFSS.; FFPP.). Dicha noción debe ser suplantada por la noción de *nivel de intervención*, dado que el instrumento “Fuerzas Policiales” es de naturaleza distinta al instrumento “Fuerzas Armadas”. El primero está referido a velar por el cumplimiento de la ley; el segundo a aniquilar la voluntad del enemigo, de allí entonces su diferencia. No en balde el idioma inglés denomina a las “fuerzas policiales” como “*law enforcement agency*”, y no como “*police force*”. La organización, formación y doctrina operativa son de naturaleza distinta a la de las FFAA.

En virtud de esta nueva noción, podrían agruparse los problemas que integran la agenda de seguridad en niveles de complejidad distinta, y en cada uno deben intervenir instrumentos y agencias estatales de distinto tipo.

El *primer nivel* de intervención estaría dado por un Sistema de Seguridad Ciudadana (SSC), que surge como desprendimiento y redefinición del actual sistema de seguridad interior. Este primer nivel debe ser prestado por las *jurisdicciones locales* (provincias y ciudad de Buenos Aires), dado que la problemática a resolver es esencialmente local.

La Doctrina de Seguridad Ciudadana debe no sólo prescribir la intervención estatal *integral*, sino también orientar hacia la producción de seguridad *sustentable* en el tiempo (Del Percio, 2000). Es decir, que acciones e inversiones en el campo de la seguridad permiten sostener en el tiempo los resultados alcanzados. Finalmente, esa seguridad debe concebirse como libertad del *hombre* frente al peligro y la necesidad, es decir, como una faceta del desarrollo humano tal como lo interpretan las Naciones Unidas y SS Juan Pablo II, y fue receptado por nuestra Constitución Nacional. Así, tres *atributos* debería tener la nueva doctrina de seguridad ciudadana: *humana, integral y sustentable*.

Por otro lado, la aparición y creciente importancia de amenazas emergentes, factores de riesgo y fuentes de inestabilidad que requiere un alto nivel de complejidad, inversión en recursos institucionales y operatoria a escala nacional e internacional. En torno a esta temática es que debería *especializarse el sistema de seguridad interior*, a cargo del gobierno nacional. Así planteado el nuevo Sistema de Seguridad Interior representaría el *segundo nivel* de intervención.

En este segundo nivel, si bien la *militarización* de la nueva agenda de seguridad no resulta conveniente en función de la naturaleza detallada de las nuevas amenazas, tampoco lo es la *policialización* o la *asistencialización social*, etcétera. En otras palabras, ninguna política que tienda a reducir la respuesta estatal a una sola agencia (intervenciones mono-agencia) es una política efectiva, ni tampoco lo es aquella que excluya *a priori* alguna de ellas (*v.gr.* las FF.AA.). En este nivel, y no en el prime-

Cuadro 5. Niveles de intervención en materia de seguridad y defensa

Niveles inter- intervención	Sistema	Componentes	Jurisdicción	Función
I°	Seguridad Ciudadana	FFPP, Servicio Penitenciario, Institutos menores, agencias sociales (promoción, salud, educación, vivienda, etc.).	Provincias y CBA	Protección de la vida, libertad y patrimonio de los ciudadanos. Orden público.
II°	Seguridad Interior	FFPPySS, Aduana, Migraciones, RENAR, entre otros.	Nacional	Aplicación de leyes federales (narcotráfico, contrabando, lavado de dinero, anti-terrorismo, migraciones, etc.) y preservación instituciones democráticas y valores nacionales. Rol subsidiario en el nivel I.
III°	Defensa Nacional	FFAA (principal) y FFSS (secundario)	Nacional	Protección de los intereses nacionales, ejercicio de la soberanía e instrumento de la política exterior. Rol subsidiario en el nivel II

ro referido a la seguridad ciudadana, es donde debe plantarse la *cooperación* entre el Sistema de Seguridad Interior (redefinido) y el Sistema de Defensa Nacional, en orden a –sin confundir los ámbitos propios de actuación ni distorsionar la organización, doctrina operativa y/o procedimiento– optimizar la gestión de los (pocos) recursos institucionales disponibles.

Finalmente, en el *tercer nivel* de intervención es el referido al tradicional campo de la *defensa nacional*, cuyo tratamiento se deja a un lado en este artículo.

b) Reformas institucionales en la conducción política de la seguridad

Dada la nueva Doctrina de Seguridad y sus niveles de intervención, es menester realizar reformas en el modelo de conducción política del sistema de seguridad.

En primer lugar, la especialización del Gobierno nacional en el nivel II de intervención. Esto significa delegar las *cuestiones de delincuencia común y orden público que actualmente tiene sobre la ciudad de Buenos Aires al Gobierno autónomo de la ciudad*. Esta medida reportaría una enorme ventaja estratégica para el Gobierno Nacional y –por derivación– para la totalidad de la Nación. Sucede que actualmente –al tener esta competencia sobre la CBA– el *90% de la agenda de seguridad del gobierno nacional* y, por tanto, de su atención, está referida a la delincuencia común de que aqueja a los porteños. Secuestros *express*, violencia en el fútbol, “salideras” de bancos, manifestaciones y alteraciones del orden público, ordenamiento del tránsito, etcétera son cuestiones que transforman al responsable en la materia del Gobierno Nacional en un ministro provincial. El mismo Presidente de la Nación recibe los costos políticos que estos temas generan. Además, la magnitud que tiene la seguridad ciudadana y las repercusiones que generan en los medios hace descuidar al gobierno nacional de los problemas estratégicos y de largo plazo que constituyen las “nuevas amenazas”. ¿Cómo

una misma instancia puede diseñar y controlar políticas de prevención para el barrio de Saavedra a la par que debe diseñar y controlar políticas de represión del narcotráfico en la Triple Frontera?

En segundo lugar, las políticas de seguridad interior se orientan a velar por el cumplimiento de la ley. Es por ello que debe ser competencia del Ministerio de Justicia el dictado e implementación de dicha política, antes que del ministro político como hasta ahora. Esto significa pasar del modelo europeo al modelo americano, donde el Secretario del Departamento de Justicia tiene a su cargo las agencias federales (FBI, DEA, US Marshall, etc.) dado que es el encargado de dictar las políticas que aseguren el imperio de la ley, de donde surge la seguridad de los habitantes y no del control de la población.

En tercer lugar, esto implica concentrar las distintas competencias y organismos que directamente se vinculan con la producción de seguridad, de modo de facilitar el diseño e implementación de una política integral en la materia. Como se observó, la actual fragmentación atenta contra este cometido.

Luego del cambio en la doctrina gubernamental en materia de seguridad y de los cambios legales e institucionales que el nuevo enfoque origina, es menester –en cuarto lugar– fortalecer la capacidad del Gobierno Nacional de dictar una política pública de seguridad interior y de las jurisdicciones locales de hacer lo propio con las políticas de seguridad ciudadana. En efecto, por distintas cuestiones, tradicionalmente la Argentina ha carecido –salvo excepciones– de intervenciones en materia de seguridad que constituyan una política pública. Tan solo pueden apreciarse acciones esporádicas tomadas en función de la sensación de inseguridad, mientras que las FFPPySS continuaban desarrollando rutinariamente los servicios y actividades que le competen.

En virtud de lo expuesto, es menester avanzar en un *programa de fortalecimiento institucional* del organismo de conducción

y gestión de políticas de seguridad interior/ciudadana. Aumentando la calidad institucional del ciclo de formación e implementación de políticas públicas, se aumenta la efectividad y eficiencia de la intervención estatal.

c) Reformas institucionales de las FFSSyPP

En función del escenario delineado y de los desafíos que se presentan al sistema de seguridad interior y de seguridad ciudadana, las instituciones fundamentales que los componen deben avanzar en una serie de reformas orientadas también al *fortalecimiento institucional* de ellas. Este enfoque es diametralmente distinto al que tuvieron las pocas experiencias de reforma policial en la Argentina, donde básicamente se pensó la reforma policial en sí misma (controlar a la policía, reducir la corrupción, eliminar los abusos funcionales, etc.), y no como instrumento de una política de seguridad orientada a proteger de manera más efectiva a los ciudadanos. Este enfoque distinto implica avanzar a lo largo de tres ejes:

i) *rediseño institucional*: para permitir organizaciones flexibles, dinámicas, y proactivas, antes que rígidas, burocráticas y reactivas; transformar la cultura organizacional; eliminar la impronta castrense en las FFPP;

ii) reformas en el *marco de incentivos* que opera en cada una de ellas, en orden a promover un eficaz sistema de premios y castigos; mejorar el plan de carrera; incorporar criterios de eficacia en el régimen de ascensos;

iii) optimizar el *funcionamiento operativo* mediante una administración eficiente de los recursos (humanos, tecnológicos, financieros, etc.), de modo de incrementar la productividad de los recursos asignados.

d) Reforma institucional en la Justicia

Si la nueva doctrina instala la necesidad de intervenir integralmente, es menester fortalecer institucionalmente todos

los eslabones de la *cadena institucional* dado que esta *vale lo que el eslabón más débil*.

La baja calidad institucional de la Justicia ha hecho que el derecho penal se transforme en un factor simbólico, antes que real. La violación de una norma penal, sólo en el 6 por mil de los casos significa cumplir una pena efectiva. Esto sugiere la necesidad de un plan, pero que se reconozca como parte de una necesaria *política judicial*, hasta ahora ausente en la Argentina (Banco Mundial, 1994). Dicha política judicial debe orientarse al fortalecimiento institucional del Poder Judicial, para lo cual este plan integral se focaliza en una dimensión del problema: la administración de la Justicia, en tanto servicio público (MacLean, 1999), para lograr que la misma asegure el cumplimiento de los siguientes *principios*: i) inmediatez; ii) eficiencia; iii) calidad; y iv) acceso a la gente (Ministerio de Justicia, 1998). En suma, calidad institucional.

De allí se desprende la necesidad de avanzar en una reforma judicial tendiente a aumentar la probabilidad de sentencia y acortar los tiempos procesales, elementos claves en la producción de seguridad. Esto requiere trabajar en los mismos ejes planteados para el punto anterior: rediseño institucional, marco de incentivos y funcionamiento operativo (Gorgal, 2002c), dado que el problema de la Justicia argentina no es tanto la dotación de recursos disponibles como sí su mala utilización.

e) **Reforma institucional del Sistema Carcelario**

Con idénticos considerandos e iguales ejes de reforma, es menester incorporar al sistema carcelario el sistema de seguridad ciudadana/interior e implementar una política de fortalecimiento institucional (Gorgal, 2002c). La situación carcelaria argentina reclama una reforma que le permita dar cuenta de la misión asignada, pero que también sea factible y sustentable dado nuestro contexto económico. Es decir, existe una demanda tan fuerte como su restricción.

Bajo este marco, el *plan de reformas* debe plantearse dos *objetivos principales*: i) mejorar las condiciones de detención; y ii) hacer efectiva la rehabilitación. Al hacer esto, el Sistema Carcelario está permitiendo un *aumento en la probabilidad de condena* (rol dentro del sistema) al tiempo que *incrementa las probabilidades de no reincidencia* (rol específico). Cuando esto ocurre sube la protección de los derechos individuales.

El mismo plan de reforma debe ser integral, componiéndose de tantos capítulos como dimensiones del problema existen. El capítulo más importante es el referido a la *modernización del modo de gestión*, dado que cualquiera sea el modelo de Sistema Carcelario que se elija, el mismo debe ser implementado por instituciones que hoy se encuentran en crisis, lo que puede abortar cualquier intento de reforma.

f) Mecanismos de cooperación e interacción entre el Sistema de Seguridad Interior y el Sistema de Seguridad Ciudadana

La diferenciación entre el nivel de seguridad ciudadana y el nivel de seguridad interior no implica indiferencia entre dichos niveles ni creación de compartimentos estancos. La interacción entre ambos niveles debe pensarse en orden a incrementar la optimización de los recursos que el gobierno nacional y provincial invierten en seguridad y justicia.

Resulta menester, entonces, el diseño e implementación de un modelo de *gestión cooperativa*, a desarrollar entre el SSC y el SSI. Para ello se requiere avanzar en leyes-convenio donde se establezcan marcos legales que impulsen y regulen las distintas funciones de apoyo que comenzarán a gestionarse de manera cooperativa. Es sumamente llamativo que haya sido mucho más fácil avanzar en mecanismos de gestión cooperativa en temas de seguridad internacional y menos en temas de seguridad interna.

En este sentido, podría avanzarse –por ejemplo– en la creación y organización de *Sistema Nacional de Capacitación Policial*

orientado a ordenar y optimizar los recursos que actualmente se invierten en formación y capacitación de los efectivos; *Sistema Nacional de Compras y Mantenimiento de Equipos y Tecnologías Policiales* de modo de estandarizar el parque de equipamiento y armamento, y así reducir los costos de mantenimiento; *Convenio Interjurisdiccional de Policía Científica*, similar a lo que funciona en EE.UU. con el FBI que se encarga de las pericias complejas de modo de hacer economía de escala con los costos de mantenimiento de laboratorios y peritos, entre otros.

Este tipo de modelo puede verse facilitado en la medida que se sancione una nueva ley de coparticipación de impuestos, toda vez que puede financiarse mediante mecanismos de *capitación* y débitos automáticos de los fondos coparticipables.

g) Mecanismos de cooperación e interacción entre el Sistema de Seguridad Interior y el Sistema de Defensa Nacional

Finalmente, es menester avanzar en el establecimiento de *mecanismos* claros de *cooperación* y *colaboración* entre los componentes del Sistema de Defensa Nacional y del SSI, fundamentalmente en el terreno de las “nuevas amenazas”.

El *objetivo* de dichos mecanismos debería ser doble. Por un lado, optimizar mediante la gestión cooperativa los recursos invertidos en defensa y seguridad. Por otro lado, asegurar la eficacia del SSI en tiempos o temas donde se requiera la concurrencia de algún componente del sistema de defensa nacional. Dicha cooperación no debe comportar una alteración en la misión de cada institución ni mezclar las instancias políticas de conducción de cada sistema, al tiempo que si requiere desprendernos de antiguos prejuicios y preconceptos que atentan contra la eficacia del Estado argentino en el ejercicio de sus funciones básicas e indelegables.

V. Conclusión

“Quien no tenga cabeza para pensar,
deberá tener hombros para soportar”.

Proverbio inglés

“La tarea del político es facilitar
la subitaneidad del tránsito”.

MIRABEU

Los indicadores en materia de delitos y violencia indican que nuestro país se encuentra en un *estadio de transición* en lo que a estándares de seguridad se refiere. En efecto, a pesar de la sensacionalidad que generan los hechos delictivos *mediatizados*, la Argentina aún no se asemeja a determinados países latinoamericanos (v.gr. Colombia o Brasil), europeo-orientales (v.gr. Rusia) o africanos (v.gr. Argelia), donde el alto grado de violencia e inseguridad configura a la sociedad.

No obstante, tampoco gozamos de la seguridad que teníamos hace algunos años, con estándares similares al de muchos países de Europa occidental. En definitiva, la Argentina se encuentra en un *período bisagra o de transición*, donde de no mediar acción inteligente y acertada del Estado, los procesos que generan esta amenaza creciente a la vida, la libertad y el patrimonio de los ciudadanos se consolidarán, generando entonces una situación de descontrol todavía no vista a partir del proceso de *latinoamericanización* de la seguridad.

La espiralización del delito y la violencia significa no sólo que más vidas y patrimonios de ciudadanos sean afectados por la ola criminal, sino también que el Estado comienza a abandonar ciertas zonas y grupos sociales desde el momento que no es capaz de hacer cumplir la ley. Incipientemente, la literatura de las ciencias sociales conceptualiza estos fenómenos como “*espacios sin Estado*” y “*zonas de ineffectividad de la ley*”. Cuando estos espacios surgen y se consolidan estamos en presencia de “*Estados fracturados o fallidos*”.

En muchos barrios, zonas, y lugares del Conurbano bonaerense, por ejemplo, el Estado prácticamente no existe. Donde esto ocurre, los grupos sociales que habitan en dichos espacios no tienen la posibilidad de recurrir al Estado cuando sus derechos son vulnerados. Al mismo tiempo, en ciertos sectores funcionales de la sociedad, como el sistema financiero, el Estado no dispone de las capacidades y los recursos para velar por el estricto cumplimiento de la ley, *v.gr.*, contra el lavado del dinero. Así, entonces, zonas, grupos sociales y sectores funcionales del país comienzan incipientemente a funcionar al margen del Estado, esto es, al margen de la ley. Estos fenómenos son una manifestación más de la crisis del Estado en América Latina en general y de la Argentina en particular.

Como se ha analizado, la incapacidad de resolver el problema de seguridad no responde a ausencia de recursos o presupuestos insuficientes. Tiene que ver, más bien, con problemas de baja calidad institucional que se observan en distintas áreas del Estado, pero con la diferencia específica que los efectos en el campo de la seguridad y la justicia se cuentan en vidas humanas.

De ello se desprende que las políticas orientadas a enderezar la situación y mejorar el nivel de protección de la población pueden y deben plantearse legítimamente en el corto plazo, más allá de la crisis por la que se atraviesa. Es más, resultados positivos en el campo de la justicia y la seguridad ayudan a resolver en parte la crisis estatal dado que esta se retroalimenta –positiva y/o negativamente– de la crisis de seguridad.

Para comenzar a obtener resultados positivos en la materia, es menester abandonar los viejos enfoques en materia de seguridad, y –al calor de los nuevos paradigmas y doctrinas de seguridad– actualizar el modelo de intervención estatal de modo de tornarlo efectivo y eficiente.

El estadio de transición permite que la intervención reparadora del Estado pueda generar un estándar de seguridad acep-

table para la población, haciendo que la actual ola de inseguridad y violencia sea coyuntural y no arraigue en la sociedad. Caso contrario, debemos comenzar a acostumbrarnos a imágenes como las de Río de Janeiro, Caracas o Medellín.

Bibliografía

- AGUILAR VILLANUEVA, Luis (1993), *Problemas Públicos y Agenda de Gobierno*, México, Miguel A. Porrúa Editor.
- AGUIRRE, Carlos y SALVATORE, Ricardo (1996), *The birth of the penitentiary in Latin America*, Austin, University of Texas Press.
- ANDREONI, J. (1991), "Reasonable doubt and the optimal magnitude of fines: should the penalty fit the crime?", *RAND, Journal of Economics*, autumn, vol. 22, N° 3.
- ARCHAMBEAULT, William & DEIS, Donald (1996), *Cost effectiveness comparisons of private versus public prison in Louisiana: a comprehensive analysis of Allen, Avoyelles, and Winn Correctional Centers*, Louisiana, Louisiana State University.
- ARCHER, D. and GARTNER, R. (1984), *Violence and crime in cross-national perspectives*, New Haven, Yale University Press.
- ARSLANIAN, León y BINDER, Alberto (1997), *Plan de Reorganización General del Sistema de Seguridad e Investigación de los Delitos en la Provincia de Buenos Aires*, Mimeo.
- AYALA ESPINO, José (1999), *Instituciones y economía*, México, FCE.
- BACCHIANI, Marina (1997), *Un análisis empírico del crimen y castigo: la experiencia argentina*, Trabajo de Licenciatura, Victoria, Universidad de San Andrés.
- BAIZÁN, Mario (1998), "El nuevo terrorismo", *Revista Archivos del Presente*, año 4, N° 13, julio-septiembre 1998, Buenos Aires.

- (1999), “Una mirada argentina para Colombia”, *Revista Archivos del Presente*, año 5, N° 17, julio-septiembre 1999, Buenos Aires.
- (2000), “Un sistema fuera de la ley”, *Revista Archivos del Presente*, año 5, N° 19, enero-marzo 2000, Buenos Aires.
- BALBO, Mariela y POSADAS, Josefina (1998), *Una primera aproximación al estudio del crimen en la Argentina*, Buenos Aires, Asociación Argentina de Economía Política.
- Banco Mundial (1994), *La Justicia en Argentina*, Informe, Washington.
- Banco Mundial (1997), *Informe sobre el desarrollo mundial 1997. El Estado en un mundo en transformación*, Washington D.C., Banco Mundial.
- BARAJAS, Eduardo (1996), *Community Justice: striving for safe, secure and just communities*, Washington, National Institute of Justice, US Department of Justice.
- BATES, Eric (1998), “Private Prison”, *The Nation*, New York, January 5th.
- BECKER, Gary (1968), “Crime and Punishment: an economic approach”, *Journal of Political Economy*, vol. 76, number 2.
- (1993), “Nobel Lecture: the economic way of looking at behavior”, *Journal of Political Economy*, vol. 101, number 3.
- BECKER, Gary y STIGLER, George (1974), “Law enforcement, Malfeasance and Compensation of Enforcers”, *Journal of Legal Studies*, vol. 3, number 1, January.
- BENNET, Richard (1991), “Development and crime. A cross-national, time series analysis of competing models”, *The Sociological Quarterly*, vol. 32, N° 3.
- BRAITHWAITE, J. (1992), *Inequality, crime and public policy*, London, Routledge & Keagan Paul.
- BURZACO, E.; ETCHEVERRIGARAY, C.; GORGAL, D. y VIDAL, M. E. (2001), *Rehenes de la Violencia*, Buenos Aires, Atlántida.
- (1998), *What are the determinants of violent crime in Latin America?*, Washington DC, Georgetown Public Policy Institute.

- BUSCAGLIA, E. y DAKOLIAS, M. (1995), *Judicial Reform in Latin America: Economic Efficiency vs. Institutional Inertia*, Washington DC, Georgetown University, Working Paper Series N° 2367.
- BUSUEROUX, Bonnie (1996), *Community criminal Justice: building on the lessons that community policing teaches*, en BARAJAS, E., (1996).
- CÁCERES, Carlos (ed.) (1994), *Modernización del Sistema Carcelario. Colaboración del Sector Privado*, Fundación Libertad y Desarrollo-Fundación Paz Ciudadana, Santiago de Chile, Antártica.
- CAREY, Mark (1997), *Taking down the walls: measures to integrate the objectives of the justice system with community*, Dakota, Community Corrections Report.
- CARROLL, L. & JACKSON, I. (1981), *Inequality, opportunity and crime rates in Central Cities*, Paper presented in the American Sociological Association.
- CATELLS, Manuel (1998), *La era de la información. Economía, Sociedad y Cultura*, Madrid, Alianza Editorial.
- CAVIGLIA, Franco y KRECKLER, Teodoro (2000), *Justicia para todos. Políticas de consenso para la recuperación de la Justicia argentina*, Buenos Aires, Ariel – Fundación Novum Millenium.
- CERDEIRA, F. (1996), “Growing security problems”, *Journal of Latin American Studies*, New York, Cambridge University Press.
- CERRO, Ana y MELONI, Osvaldo (1999), *Análisis de las políticas de prevención y represión del delito en la Argentina*, Córdoba, Ediciones EUDECOR.
- Comisión Económica para América Latina y el Caribe (2001), *Las campañas mundiales de seguridad en la tenencia de vivienda y por una mejor gobernabilidad urbana en América Latina y Caribe*, Santiago de Chile.
- COYLE, Andrew (2001), *The myth of prison work*, London, International Centre for Prison Studies.

- DALEY, Richard M. y RODRÍGUEZ, Matt L. (1993), *Together We Can. A Strategic Plan for Reinventing The Chicago Police Department*, Chicago, Chicago Police Department.
- DEL PERCIO, Enrique (2000), “Seguridad sustentable y estructura de dominación”, *Colección. Revista de la Escuela de Ciencias Políticas de la UCA*, año VI, Número 10, Buenos Aires.
- DELMAS, Philippe (1996), *El brillante porvenir de la guerra*, Santiago de Chile, Andrés Bello.
- DEUTSCH, J.; SPIEGEL, U. and TEMPLEMAN, J. (1992), *Crime and income inequality: an economic approach*, Atlantic Economic Journal.
- DIAMMERT, Lucía (2001), “Violencia criminal y seguridad pública en Argentina: análisis desde la perspectiva económica del crimen”, en *Política y Gestión*, vol. 2, Rosario, Homo Sapiens Ediciones.
- DINSDALE, Jennifer (2001), *Restorative Justice in HM Prison Holme House: a research paper*, London, International Centre for Prison Studies.
- Dirección Nacional de Política Criminal (1996), *Hacia un Plan Nacional de Política Criminal. Parte I, II y III*, Buenos Aires, Ministerio de Justicia de la Nación.
- Dirección Nacional de Política Criminal (1997), *Hacia un Plan Nacional de Política Criminal. Parte I, II y III*, Buenos Aires, Ministerio de Justicia de la Nación.
- Dirección Nacional de Política Criminal (2001a), *Estudio de Victimización. Ciudad de Buenos Aires 2000*, Buenos Aires, Ministerio de Justicia de la Nación.
- Dirección Nacional de Política Criminal (2001b), *Hacia un Diagnóstico sobre la Seguridad Urbana en la CBA*, Buenos Aires, Ministerio de Justicia de la Nación.
- DITELLA, Rafael y SCHARGRODSKY, Ernesto (2002), *Using a terrorist attack to estimate the effect of police on crime*, Universidad Torcuato Di Tella, Mimeo.

- DIULIO, J. (1996), *Help wanted: economist, crime and public policy*, Journal of Economic Perspective.
- DOERNER, William G. y DANTZKER, M. L. (2000), *Contemporary Police Organization and Management. Issues and Trends*, United States, Butterworth Hainemann Publisher.
- DOOLEY, Michael (1996), *Restorative Justice in Vermont: a work in progress*, en BARAJAS, E., (1996).
- DURKHEIM, E. (1994), *La división del trabajo y la solidaridad social*, Buenos Aires, Nueva Visión.
- EBERTS, P. and SCHWIRAN, K. (1996), "Metropolitan crime rates and relative deprivation", *Journal of Economic Perspectives*, vol. 10.
- EHRlich, Isaac (1973), "Participation in illegitimate activities: a theoretical and empirical investigation", *Journal of Political Economy*, vol. 81.
- (1996), "Crime, punishment and the market of offenses", *Journal of Economic Perspectives*, 43-67.
- EVANS, Gareth (1996), "Cooperative security and intrastate conflict", *Foreign Policy*, N° 96, Fall, págs. 3-20.
- FAJNZYLBER, P.; LEDERMAN, D. y LOAYZA, N. (1998), *Determinants of Crime in Latin America and the World. An Empirical Assessment*, The World Bank, Washington DC, Latin America and Caribbean Studies.
- (1998), *What Causes Crime and Violence*, World Bank Paper, Washington DC, Office of the Chief Economist for Latin America and the Caribbean.
- Fiel (1996), *La Reforma de la Administración de Justicia. El Poder Judicial Argentino*, Buenos Aires, Fundación de Investigaciones Económicas Latinoamericanas.
- FINN, Peter (2001), *Citizen Review of Police. Approaches & Implementation*, Washington DC, National Institute of Justice, Office of Justice Programs.
- FLEISHER, B. (1966), *The effect of Income in delinquency*, American Economic Review.

- FOLCH, FRANCISCO y VALDIVIESO A., CARLOS (1996), *Sector Privado y Sistema Carcelario: una mejor rehabilitación*, Santiago de Chile, Fundación Paz Ciudadana.
- FONTANA, ANDRÉS (1995), "América como espacio de paz y seguridad en el nuevo contexto global", *Revista Archivos del Presente*, vol. I, N° 3, Buenos Aires.
- (1996), *Seguridad cooperativa. Tendencias globales y el continente americano*, Documento de Trabajo N° 16, Buenos Aires, Instituto del Servicio Exterior de la Nación.
- (1997), *Complejidad e interdependencia. Tendencias de cambio en la seguridad internacional*, Documento de Trabajo N° 24, Buenos Aires, Instituto del Servicio Exterior de la Nación.
- FOUCAULT, MICHAEL (2002), *Vigilar y castigar. Nacimiento de la prisión*, 1ª ed. argentina, Buenos Aires, Siglo XXI Editores.
- FRIEDMAN, DAVID & SJOSTROM, DAVID (1993), *Hanged for a sheep- The economic of marginal deterrence*, *Journal of Legal Studies*, vol. 22, n° 2, june.
- FUCITO, FELIPE (2002), *¿Podrá cambiar la Justicia en la Argentina?*, Buenos Aires, FCE.
- GARAVANO, GERMÁN (1998), *Eficiencia y Justicia ¿Cuándo la Justicia es eficiente?*, Córdoba, Univ. Siglo XXI.
- (1997), *La justicia argentina: crisis y soluciones*, Madrid, IUDEC-UC3M-FORES.
- GARAVANO, G.y OTAMENDI, CLAUDIO (2000), "El rol disuasivo de la Justicia", *Colección*, Buenos Aires, Revista de la Escuela de Ciencias Políticas de la UCA, N° 10.
- GORGAL, DIEGO (2002a), *Delito y Violencia en el AMBA: una propuesta de política*, Documento de Trabajo N° 9, Serie Seguridad y Políticas Públicas, Buenos Aires, Fundación Grupo Sophia.
- (2002b), *Modelos eficientes de seguridad urbana*, Informes Especiales de Políticas Públicas N° 4, Buenos Aires, Fundación Atlas.
- (2002c), *Reforma al sistema penal y carcelario*, Informes

- Especiales de Políticas Públicas N° 9, Buenos Aires, Fundación Atlas.
- (2002d), *Escenario de seguridad y desafíos institucionales: hacia una agenda de reformas integrales*, Ponencia presentada en el V Encuentro Nacional de Estudios Estratégicos, Escuela de Defensa Nacional, Buenos Aires.
- GUISARRI, Adrián (1998), “Presupuestos, costos y eficiencia de la justicia argentina”, en *Justicia y Desarrollo Económico*, Buenos Aires, Consejo Empresario Argentino – FORES.
- HELMAN, Darío (1999), *Políticas eficientes para el control de la delincuencia y el efecto experiencia*, Trabajo de Licenciatura, Victoria, Universidad de San Andrés.
- HIRSHI, T. & GOTTFREDSON, M. (1990), *A general theory of crime*, California, Stanford University Press.
- Instituto Provincial de la vivienda (2002), *Villas y Asentamientos Precarios en el Conurbano*, IPV, Ministerio de Trabajo y Desarrollo Social de la Provincia de Buenos Aires.
- International Centre for the Prevention of Crime– ICPC (2000), *Investing Wisely in Crime Prevention. International Experiences*, Crime Prevention Series N°1, Washington DC, U.S. Department of Justice.
- International Centre for the Prevention of Crime– ICPC (2001), *The Role of Local Government in Community Safety*, Crime Prevention Series N°2, Washington, U.S. Department Justice.
- KELLING, G. (1995), “How to run a Police Department”, *City Journal*, autumn 1995, vol. 5, N°4, NY.
- KELLING, George L. y COLES, Catherine M. (1997), *Fixing Broken Windows. Restoring Order and Reducing Crime in our Communities*, USA, Simon & Schuster.
- KLEIN, Andrew (1996), *Community Probation: acknowledging probation’s multiple clients*, en BARAJAS, E., (1996).
- KROHN, M. (1989), *Theoretical integration in the study of deviance and crime*, Albany, State University of New York Press.

- LAFLEUR, Alejandro; JABBAZ, Marcela; ISUANI, Fernando (2001), *La cárcel: un sistema de corrupción estructurado en torno a la carencialidad*, Ponencia presentada en el XX Congreso del CLAD, Buenos Aires.
- LAURA, Ignacio (1994), *La privatización de cárceles como solución a la crisis carcelaria argentina*, Trabajo de Licenciatura, Buenos Aires, Universidad de San Andrés.
- LOGAN, Charles (1990), *Private Prison: Cons and Pros*, New York, Oxford University.
- MAC DONALD, Heather (2000), "America's Best Urban Police Force", *City Journal*, summer 2000, vol. 10, No. 3, New York.
- MAC LEAN, Roberto (1999), *The culture of service in the Administration of Justice*, Working Paper, Thinker Foundation, New York.
- MACKENZIE, Doris L. (2000), *Sentencing and Corrections in the 21st Century: setting the stage for the future*, Report Submitted to The National Institute of Justice, Department of Criminology and Criminal Justice, Washington DC, University of Maryland.
- MATHEWS, Roger y YOUNG, Jock; Ed. (1992), *Rethinking Criminology: the realist debate*, London, Sage.
- MCDONALD, Douglas; FOURNIER, Elizabeth; RUSSELL-EINHOURN, Malcolm (1998), *Private Prison in the United States. An Assessment of Current Practice*, Massachusetts, Abt Associates Inc.
- MESSNER, Steven (1982), "Societal development, social equality and homicide: a cross-national test of a durkhemian model", *Social Forces*, vol. 61, N° 1.
- Ministerio de Justicia (1998), *Plan Nacional de reforma Judicial*, Buenos Aires.
- Ministerio de Justicia (2001), *Argentina. El Sistema Judicial 2001/2002*, Buenos Aires, Secretaría de Justicia y Asuntos Legislativos.

- MOLINARIA, Andrea y KESSLER, Marina (1997), *Una aproximación microeconómica al crimen en la Argentina*, Buenos Aires, Asociación Argentina de Economía Política.
- MONDINO, Guillermo y NAVARRO, Lucas (1997), *La fuerza esté contigo (reforma policial)*, Ieral, Documento de Trabajo.
- MONTENEGRO, Germán (2001), *Nuevas amenazas. Aproximación desde una perspectiva internacional*, Ponencia del Seminario Argentina y Brasil frente a las nuevas amenazas, Buenos Aires, Universidad Nacional de Quilmes.
- MORRIS, Norval (1998), *El futuro de las prisiones*, 5° ed., Madrid, Siglo XXI.
- MOYLE, Paul (s/f), *Will the private prison improve the prison system through competition, market testing or cross-fertilisation?*, University of Western Australia, Mimeo.
- National Crime Prevention Council– NCPC (1986), *Preventing Crime in Urban Communities. Handbook and Program Profiles*, Washington DC, U.S. Department of Justice.
- National Crime Prevention Council (1997), *350 Tested Strategies to Prevent Crime: a Resource for Municipal Agencies and Community Groups*, Washington DC, U.S. Department of Justice.
- National Institute of Justice – NIJ (1998), *What Can the Federal Government Do To Decrease Crime and Revitalize Communities?*, Washington DC, U.S. Department of Justice.
- National Institute of Justice – NIJ (1999), *Measuring What Matters. Proceedings From the Policing Research Institute Meetings*; Washington DC, U.S. Department Justice.
- NESSI, Martín (2000), *Regímenes Penitenciarios Provinciales*, Jurisprudencia Argentina, t. I, págs. 627/642.
- O'DONNELL, Guillermo (2002). “La poliarquía y la (in)efectividad de la ley en América latina”, en MÉNDEZ; O'DONNELL y PINHEIRO (comp.), *La (in)efectividad de la ley y la exclusión en América latina*, Buenos Aires, Paidós.
- O'DONNELL, Guillermo (1997), “Acerca del Estado, la democra-

- tización y algunos problemas conceptuales. Una perspectiva latinoamericana con referencia a países poscomunistas” en *Contrapuntos*, Buenos Aires, Paidós.
- PARKER, John (2000), *Safer spaces & places: reducing crime by urban design*, Council of Europe International Conference on the relationship between the physical urban environmental and crime patterns, Szczecin.
- PASTOR PRIETO, Santos (1989), *Sistema Jurídico y Economía*, Madrid, Tecnos.
- PASTOR PRIETO, Santos (1993), *¡Ah de la Justicia! Política Judicial y Economía*, Madrid, Civitas.
- PELACCHI, Adrián (2000), *Tratado de Seguridad Pública*, Buenos Aires, Editorial Policial.
- PHILIPSON, T. & POSNER, R. (1996), “The economic epidemiology of crime”, *Journal of Law and Economic*, vol. 39, october.
- PLANT, Roger (2002), *El imperio de la ley y los desfavorecidos en América latina: una perspectiva rural*, en MÉNDEZ; O’DONNELL y PINHEIRO (comp.) (2002).
- POSNER, Richard (1992), *Economic Analysis of Law*, 4th ed., Boston-Toronto-London, Little, Brown & Co.
- Procurador Penitenciario (2001), *Informe Anual 2000-2001*, Buenos Aires, Ministerio de Justicia y Derechos Humanos.
- RATINOFF, L. (1996), *Toward an integrated approach to development: ethics, violence and citizen safety*, Washington DC, Inter American Development Bank.
- REILLY, B. and WITT, R. (1996), *Crime deterrence and unemployment in England and Wales: an empirical analysis*, Oxford, Bulletin of Economic Research.
- RODRÍGUEZ, Adolfo y ZAPPIETRO, Eugenio (1999), *Historia de la Policía Federal Argentina. Génesis y desarrollo desde 1580 hasta la actualidad*, Buenos Aires, Editorial Policial.
- ROJAS, Ricardo (2000), *Las contradicciones del Derecho Penal*, Buenos Aires, Ad-Hoc.

- RYAN, Joseph (1987), *Correction education: a state of the art analysis*, National Institute of Justice, Washington, US Department of Justice.
- SELLERS, Martin (1993), *The History and Politics of Private. A Comparative Analysis*, New York, Associated University Press.
- Servicio Penitenciario Federal (1999), *Memoria*, Buenos Aires, Ministerio de Justicia de la Nación.
- SHERMAN, Lawrence W. y otros (1997), *Preventing Crime: What Works, What Doesn't, What's Promising*, Maryland, University of Maryland.
- SHERWOOD, Robert; DE SOUZA, Celso; SHEPHERD, Geoffrey (1994), *Judicial Systems and Economic Performance*, Boston-Toronto-London, Little, Brown & Co..
- SIDICARO, Ricardo (2001), *La crisis del Estado argentino*, Buenos Aires, Libros del Rojas.
- STEVENS, Dennis (2001), *Case Studies in Community Policing*, New Jersey, PrenticeHall.
- STIGLER, G. (1970), *The optimum enforcement of laws*, Journal of Political Economy, vol. 78.
- Subcommittee on Crime (1996), *Private and Public Prison: studies comparing operational costs and/or quality of service*, House of Representatives, Letter Report, GAO/GGD-96-158, Washington.
- Subsecretaría de Política Criminal y Asuntos Penitenciarios (2001), *Plan de Gestión 2001*, Buenos Aires, Ministerio de Justicia y Derechos Humanos.
- SWANSON, Charles; TERRITO, Leonard y TAYLOR, Roberto (2001), *Police Administration. Structures, Proceses and Behaviour*, New Jersey, Prentice Hall, 5th ed..
- The Florida Legislature (1997), *Comparing cost of public and private prison*, Office of Program Policy Analysis and Government Accountability, Florida.
- THIGPEN, Morris (1996), *Privatization and Contracting in corrections: results of an NIC Survey*, Special Issues in

- Corrections, National Institute of Corrections, US Department of Justice, Colorado.
- (1997), *Prision medical care: special needs populations and cost control*, Special Issues in Corrections, National Institute of Corrections, US Department of Justice, Colorado.
- THIGPEN, Morris (2002). *Services for families of Prison Inmates*, Special Issues in Corrections, National Institute of Corrections, US Department of Justice, Colorado.
- TIBILETTI, Luis (2000), *La defensa de la subregión: nuevos desafíos, nuevas propuestas*, Primer Simposio sobre Seguridad y Defensa del Club CHDS, Buenos Aires, Argentina.
- TOKATLIAN, Juan (2000), *Globalización, narcotráfico y violencia. Siete ensayos sobre Colombia*, Buenos Aires, Grupo Editorial Norma.
- TRAVIS, Jeremy (2000), *Public Health, Public Safety and Prisoner Reentry: Challenges for the Future*, Second Annual Conference on Criminal Justice and Substance Abuse in New York State, The Urban Institute, Washington DC.
- VERDEJA, Horacio (2002), *Impactos de las nuevas amenazas en los países de la región y la crisis argentina*, Center for Hemispheric Defense Studies, REDES 2002, Brasilia.
- WALMSLEY, Roy (2001), *An overview of world imprisonment: global prison populations, trends and solutions*, A paper presented at the United Nations Program Network Institutes Technical Assistance Workshop, Vienna, Austria.
- WEBBER, Alan (1991), *Crime and Management: An Interview with New York City Police Commssioner Lee P. Brown*, Boston, Harvard Business Review N° 91303.
- WILSON, James (1983), *Thinking about crime*, New York, Vintage Books.
- (1994), “Los valores familiares y el papel de la mujer”, *Rev. Facetas*, Washington DC.
- (1996), *On character*, Washington DC, The AEI Press.