

# Una política de seguridad que desoye a los ciudadanos: Argentina 2003-2015

Por Por Sybil Rhodes y Jorge M. Streb\*

**En este Documento analizamos la desconexión entre la política de seguridad del gobierno nacional y los reclamos ciudadanos. Para la ciudadanía argentina, la inseguridad alcanzó niveles preocupantes durante el transcurso del período 2003-2015. El discurso y las políticas de seguridad del gobierno nacional se han caracterizado por una minimización del problema. Sostenemos que esta falta de respuesta ha generado frustración y enojo entre los ciudadanos. Para la solución del problema de inseguridad, muchos ciudadanos reconocen que importan no solo las políticas específicas de seguridad a corto plazo, para el combate directo al delito, sino las políticas sociales a largo plazo, para el ataque de las raíces del problema. Sin embargo, falta un consenso de las élites políticas actuales para la profesionalización de estas políticas, que implican un Estado transparente que rinda cuentas de sus actos a la población.**

*\* Le agradecemos a Nadín Argañaraz por la asistencia con estadísticas provinciales, y a Gustavo Chirio por las conversaciones sobre el pensamiento legal. Los puntos de vista de los autores son estrictamente personales.*

**Sybil Rhodes** es Consejera Académica del Centro para la Apertura y el Desarrollo de América Latina (CADAL). Tiene un Ph.D. en Ciencia Política (Stanford University, 2002). Es profesora del Departamento de Ciencias Políticas y Relaciones Internacionales y Directora de la Maestría en Estudios Internacionales de la UCEMA. Fue profesora asociada de ciencia política (con tenure) en Western Michigan University.



**Jorge M. Streb** es Consejero Académico del Centro para la Apertura y el Desarrollo de América Latina (CADAL). Es Director de Investigaciones y Profesor de Economía y Ciencia Política en la UCEMA y coeditor del Journal of Applied Economics. Es Licenciado en Economía (Universidad de Buenos Aires) y tiene un Ph.D. en Economía (U.C. Berkeley).



Para explorar las tensiones generadas por el problema de la inseguridad y las respuestas del sistema político en los países democráticos, nos enfocamos en el caso de la Argentina durante las presidencias de Néstor Kirchner (2003-07) y Cristina Fernández de Kirchner (2007-presente).

Respecto al contexto global desde mediados de los 90, en distintas partes del mundo la seguridad ha mostrado tendencias divergentes. En los países desarrollados hubo una reducción de las tasas de criminalidad (Mansley 2014). En Latinoamérica, en cambio, la tendencia ha ido mayoritariamente en el sentido contrario. Por ejemplo, en la primera década del siglo XXI esta fue la única región del mundo en la cual aumentó la tasa de homicidios (*The Economist* 2014).

La emergencia de Latinoamérica como la región con más crimen del mundo coincide con un período de consolidación sin precedentes de regímenes políticos democráticos. La seguridad ha sido especialmente precaria en los países de la región que sufren los legados de conflictos civiles o que tienen niveles muy altos de narcotráfico y actividad de pandillas. Aun en los países del Cono Sur, que han evitado lo peor de estos fenómenos, las tasas de criminalidad han aumentado. En el caso específico de la Argentina, que alguna vez tuvo la reputación de ser uno de los lugares más seguros del hemisferio, ha habido un cambio hacia un perfil latinoamericano más típico tanto en términos de tasas reales de criminalidad como en el miedo que siente la población.

¿Por qué ocurre que los líderes democráticos de los países de la región, y de la Argentina en particular, fracasan en la protección de sus ciudadanos de la violencia criminal? ¿Por qué no parece recibir la prioridad que debería tener? ¿Por qué hay entre la inseguridad y la política una dinámica tan disfuncional?

Parte de la respuesta es que, desafortunadamente, las democracias latinoamericanas han fallado en general en la provisión de los bienes públicos (Mainwaring y Pérez-Liñan 2014). La administración pública es generalmente ineficiente (Chuaire y Scartaschini 2014). Comparada con otras políticas públicas, quizás no debería ser tan sorprendente que la seguridad sea débil también. Sin embargo, dado que la seguridad es el más fundamental de todos los bienes públicos según la teoría política normativa, sea conservadora, liberal o progresista, las consecuencias de la falta de seguridad son especialmente graves para los ciudadanos.

Lo que hace que la Argentina sea especialmente interesante durante el período bajo estudio es la prevalencia de un discurso político a nivel nacional que descarta el problema o le asigna más responsabilidad a la sociedad que a los criminales por su existencia. Sostendremos que este discurso ha agravado considerablemente lo que era de por sí un problema importante, lo que ha generado un fuerte rechazo entre la población.

En la primera sección de este Documento analizamos la literatura académica especializada en seguridad para sugerir algunas respuestas sencillas pero cruciales a estas preguntas. En la segunda sección, presentamos algunos datos sobre la percepción y la realidad de la inseguridad en Argentina. En la tercera, ofrecemos un análisis empírico de la dinámica política de la seguridad en la Argentina desde el 2003. Concluimos que la situación es preocupante y que hay alta probabilidad de que se intensifique la inseguridad en los próximos años, entre otros factores porque avanza el narcotráfico en el país. Por lo tanto es especialmente importante lograr un mayor consenso político sobre el problema. Ofrecemos algunas recomendaciones para mejorar el tono del debate público sobre la inseguridad en el país.

## I. Posibles soluciones para problemas de seguridad

El trabajo académico sobre inseguridad puede ser dividido en dos, el análisis de soluciones técnicas y el análisis político. Empezamos por el primero.

### A. Soluciones técnicas

El análisis técnico es hecho por especialistas en la seguridad como política pública. Toma como dado que el objetivo es proveer la seguridad como bien colectivo. No nos da respuestas fáciles, porque el único consenso unánime entre los especialistas es que el problema de la inseguridad es un problema difícil, sobre todo porque no se saben bien las causas del crimen. Los estudios que se han hecho a menudo tienen conclusiones contradictorias, por ejemplo sobre la influencia de la desigualdad social en las tasas de criminalidad. Algunos estudios demuestran que importa bastante y en otros la relación no se puede demostrar (Neumayer 2003; Fearon 2011).

Sin embargo, es posible identificar un consenso básico sobre varias recomendaciones, aunque haya desacuerdo sobre la importancia relativa de cada una. Estas son:

- 1) Mejorar el profesionalismo de la policía, el sistema penal y el sistema de justicia;
- 2) Lograr una mejor integración entre la policía y la comunidad;
- 3) Prestar atención específica a problemas particulares, como, por ejemplo, el narcotráfico;
- 4) Imponer más orden en general;

- 5) Mejorar las condiciones sociales,
- 6) Mejorar el control institucional del sistema de justicia.

La primera recomendación es mejorar el profesionalismo de los miembros de la policía y la justicia. Para eso hace falta, entre otras cosas, invertir en su educación y entrenamiento y pagar buenos sueldos. Una fuerza policial corrupta genera más inseguridad, no menos.

La segunda recomendación es buscar acercar la policía a la sociedad. Se ha mostrado que técnicas específicas para lograr esta integración, como policías comunales (*community policing*), pueden funcionar bastante bien. Lo más importante de esta recomendación es su énfasis en el nivel local.

La tercera recomendación es que hay que conocer bien los distintos aspectos de la inseguridad. Si, por ejemplo, hay posibilidades de participar en transacciones comerciales ilegales muy lucrativas, aumentan los incentivos para dedicarse a una conducta criminal. Habrá que identificar redes o mafias criminales específicas, y en muchos casos se requiere la cooperación internacional para combatirlos.

La cuarta recomendación, imponer un ambiente más ordenado, viene de una tradición más conservadora, específicamente, la teoría de la *Broken Windows* (Wilson y Kelling 1982), pero no es universalmente aceptada.

La quinta recomendación es más indirecta. Mejorar las condiciones sociales a través de políticas de bienestar toma como dado que, para reducir el crimen a largo plazo, es mejor tratar las causas profundas que propician la vida criminal. Esta recomendación sugiere inmediatamente otros debates sobre las formas de reducir la pobreza, el desempleo y la marginalización, y de mejorar las políticas educativas y de salud, entre otras cuestiones. Si bien sería utópico creer que es posible eliminar completamente el problema de la inseguridad con mejores políticas sociales, sin duda algunas personas preferirían no convertirse en delincuentes si tuvieran mejores opciones.

Mientras las anteriores recomendaciones implican políticas específicas, la última recomendación de mejorar el control institucional tiene que ver con el sistema político como un todo. Si la justicia es corrupta y está al servicio de los intereses personales de las élites gobernantes, el desempeño de todo el sistema de seguridad será afectado. Si en cambio hay estado de derecho, rendición de cuentas (*accountability*) y transparencia, se facilita la provisión de información y la mejora de las políticas públicas. Esto se toca con el punto siguiente, la idea de que el buen funcionamiento de la democracia requiere un diálogo fluido entre políticos y ciudadanos. Esto típicamente requiere que funcionen los frenos y contrapesos legislativos para que nadie esté por encima de la ley, ni siquiera el primer mandatario.

Terminamos este resumen de recomendaciones con un comentario general. Hace falta desarrollar una burocracia capacitada para ejercer el control. Por tanto, estas recomendaciones tienen implicaciones fiscales. Casi todas implican un aumento del gasto público, aunque en algunos casos implican un cambio de prioridades o un uso más eficiente de los recursos.

## B. Decisiones políticas

La ciencia política no nos brinda soluciones específicas para proveer la seguridad, pero nos ayuda a analizar la dinámica política entre las élites políticas y los ciudadanos.

Antes que todo, la ciencia política nos dice que el tipo de régimen político debería influir en la política de seguridad. Por un lado, es de esperar que los regímenes democráticos sean menos vulnerables a sacrificar las libertades individuales por la seguridad. Por otro lado, la democracia supone una consultación (*consultation*) entre los políticos y el público (Tilly 2007). Se puede deducir lógicamente que si el público reclama más seguridad, debería haber una respuesta de sus líderes.

Igualmente, o más importante, la ciencia política nos dice que el miedo es una herramienta poderosa. En las últimas décadas muchos politólogos han argumentado que los ciudadanos demandan seguridad de sus líderes porque tienen miedo, y de hecho, que es probable que la demanden en cantidades más altas de lo que sería saludable. Se señala el papel clave de los medios en fomentar el miedo. También se destaca la tendencia humana de buscar chivos expiatorios para los problemas. Con todos estos elementos, se pueden generar ciclos de intensificación de políticas de “mano dura”, muchas veces direccionadas específicamente a minorías étnicas, raciales, de inmigrantes, etc. El ciclo se ha denominado “el populismo de la seguridad” (Chevigny 2003). Algunos autores han sugerido que los políticos pueden deliberadamente manipular las percepciones de inseguridad del público.

La dinámica del “populismo de la seguridad” ha hecho que muchos analistas, sean politólogos o expertos en seguridad, se pongan decididamente nerviosos con las políticas propugnadas por muchas democracias en el área de seguridad, ya que suelen creer en cambio que la evidencia favorece una orientación hacia políticas de mejora del bienestar social. Sin embargo, la seguridad es importante en sí misma, y no solamente porque contribuye a la democracia.

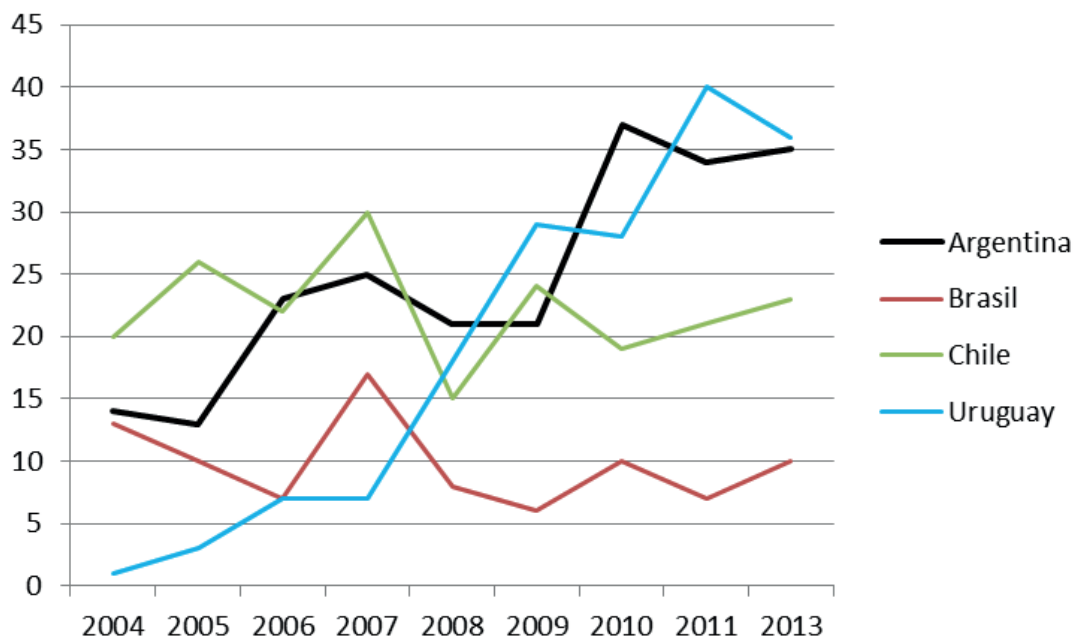
## II. Percepciones y datos sobre inseguridad en Argentina, 2003-15

Primero presentamos encuestas sobre la percepción pública del problema de inseguridad y preguntamos a qué se atribuye el problema y qué tipo de soluciones demanda el público. Después pasamos a los datos disponibles sobre la tasa de homicidios y de muertes por causas externas, ya que son series medidas con más exactitud por las estadísticas oficiales. Finalmente pasamos a las encuestas sobre las tasas de victimización, donde el delito que más sufre la población es, por lejos, el robo, lo que implica el uso de violencia contra las víctimas.

### A. La percepción pública de la inseguridad

Primero nos dirigimos a las percepciones de la inseguridad. Como muestra el gráfico 1, en 2004 el 14% de los argentinos indicaban que la delincuencia y la seguridad pública eran el problema más importante del país. El porcentaje subió a partir de 2006, pegando otro salto a cerca de 40% en el 2010. Desde entonces se ha mantenido como el principal problema.

**Gráfico 1. Porcentaje que dice que la delincuencia y la seguridad pública son el problema nacional más importante**



Fuente: Latinobarómetro. N=1200 para cada país. No hay datos disponibles para 2012.

Lo que más se nota del gráfico es que si bien los argentinos le asignan una prioridad importante, su postura inicialmente no era tan distinta de los tres vecinos. Sin embargo, en Chile y Brasil las percepciones se han mantenido estables, mientras que en Uruguay la preocupación también aumentó rápidamente, incluso partiendo desde un piso más bajo.

Otras encuestas también han mostrado la urgencia de la inseguridad para los argentinos. Por ejemplo, una hecha en la Ciudad Autónoma de Buenos Aires (CABA) en 2013 mostró que 62% de los residentes el nivel de inseguridad era “alto” (COPUB 2014). Otra, también hecha en CABA, reveló que para 92% la delincuencia estaba “fuera de control” (Aragón y Asociados 2014). En esta última, el porcentaje era todavía más alto entre las personas más pobres: 98% de ellas estuvieron de acuerdo con esa caracterización.

Está claro que para los argentinos la inseguridad es un problema grave. Ahora, ¿a qué factores atribuyen el problema y qué tipo de soluciones demanda de sus líderes? Los datos que tenemos disponibles sugieren que el público entiende que las causas del crimen son complejas. La cuarta parte de los encuestados en CABA, según COPUB (2014), dijeron que la falta de educación era la causa más importante del crimen. Casi la mitad (49%) atribuyeron el crimen a condiciones sociales tales como el desempleo, las drogas y la pobreza. Y 11% dijeron que la causa principal era la corrupción entre la policía y los políticos.

En cuanto a las soluciones, la encuesta de COPUB (2014) reveló que casi 70% de los porteños estarían a favor de mejores condiciones en las prisiones, incluyendo servicios educativos y de salud mental. La encuesta de COPUB mostró que 32% estaban a favor de implementar la pena de muerte mientras que el 61% se oponía a esta medida.

Al mismo tiempo, otra encuesta (Aragón y Asociados 2014) mostró que un 30% aprobaba la “violencia popular” en contra de los delincuentes. El porcentaje era más bajo (19%) entre los miembros de la clase media.

En suma, el público parece compartir la misma opinión con los especialistas en seguridad sobre la importancia de enfrentar las causas sociales del crimen, por lo menos en base a los datos disponibles que no son muy extensos. No parece haber un reclamo aplastante por políticas de mano dura, aunque la tolerancia a la justicia por mano propia puede ser preocupante, lo que puede ser un indicio de la inoperancia del sistema de justicia oficial.

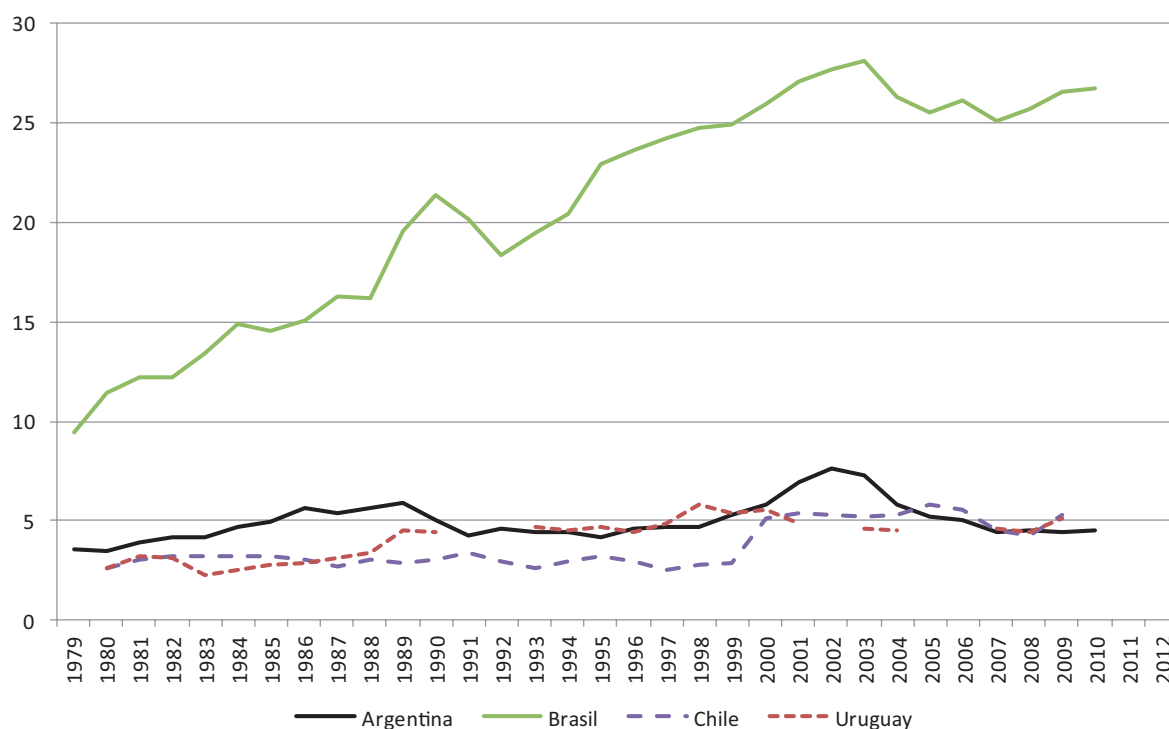
## B. Datos sobre homicidios y muertes por causas externas

Arrancamos nuestro análisis de los datos disponibles sobre criminalidad con la tasa de homicidios, ya que suele estar mejor medida en las estadísticas oficiales por su gravedad. Luego pasamos a las cifras de victimización, donde el crimen predominante es el robo.

La evolución de la tasa de homicidios se reproduce en el gráfico 2. La Argentina tiene una tasa comparable a sus vecinos del Cono Sur, Chile y Uruguay. En cambio, Brasil tiene tasas mucho más altas, más representativas de los altísimos índices predominantes en América Latina que le dan la fama de ser la región más violenta del mundo. Si bien hubo un aumento pronunciado de los homicidios en Argentina en el período 2000-2004, en el contexto de la última gran crisis macroeconómica, luego se volvió a los valores típicos de los últimos treinta años. La tasa de homicidios no salta hacia arriba ni en 2006 ni en 2010, así que este factor no está en principio detrás del aumento actual de la preocupación por la inseguridad en el gráfico 1.

Fleitas (2014) revisa las cifras de homicidios en el período 1997-2012 sobre la base de los datos de homicidios del Ministerio de Salud, que es precisamente la fuente de los datos de la Organización Mundial de la Salud. Prefiere estos datos a los homicidios reportados por el Ministerio de Justicia, pero los corrige reclasificando como homicidios a las muertes con armas de fuego de intención no determinada y a los accidentes con armas de fuego. De este modo, Fleitas (2014) llega a una estimación de la tasa de homicidios que es en promedio unos 3 puntos porcentuales más alta, ya que en el período 1997-2010 su estimación es 8,6 homicidios cada cien mil habitantes contra 5,5 homicidios cada cien mil habitantes según el Ministerio de Salud (Gallo, 2015, reporta una estimación de Fleitas para 2013 de 8,8 homicidios cada cien mil habitantes). Sin embargo, su estimación alternativa muestra la misma tendencia temporal. Por tanto, la clave de la mayor sensación de inseguridad a partir de 2006, que se agrava en 2010, no está aquí. Además, para una comparación internacional como la del gráfico 2, la reclasificación de Fleitas es problemática ya que habría que revisar los datos de los otros países también.

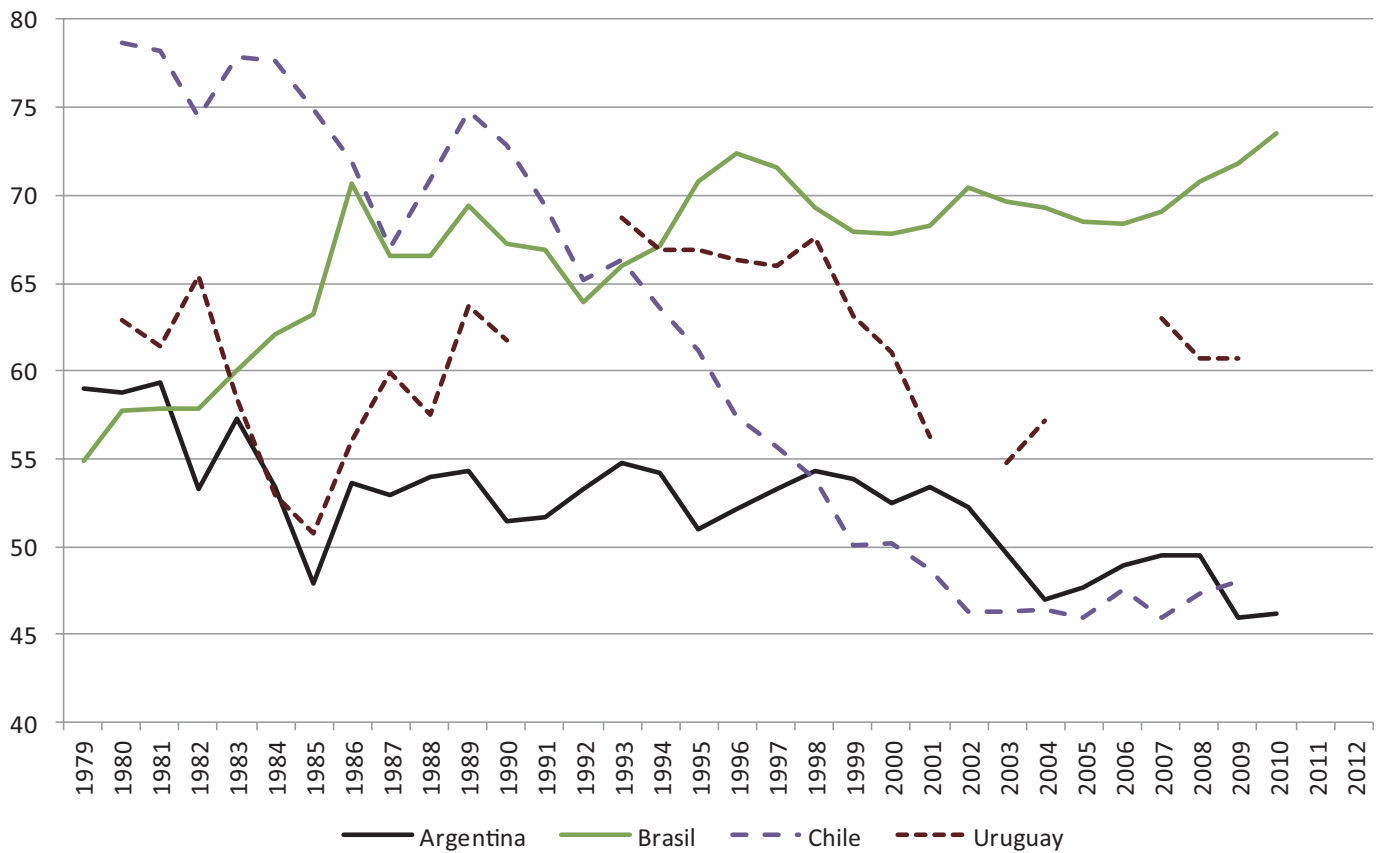
**Gráfico 2. Tasa de homicidios cada 100.000 habitantes**



Fuente: Organización Mundial de la Salud con datos reportados por países miembros.

Dado que, como plantea Fleitas (2014), puede haber problemas en medir las cifra reales de homicidios por las muertes que están mal clasificadas, puede ser útil mirar al total de muertes por causas externas. Este total abarca no solo homicidios, sino accidentes de tránsito y otros accidentes, además de suicidios (solo deja afuera a las personas desaparecidas que en el período democrático no tienen que ver típicamente con casos de muertes).

**Gráfico3. Tasa de mortalidad por causas externas cada 100.000 habitantes**



Fuente: Organización Mundial de la Salud con datos reportados por países miembros.

Cuando se mira en el gráfico 3 el total de muertes por causas externas, se observa desde la transición a la democracia un descenso lento pero seguro de la tasa de mortalidad. Esta tendencia decreciente replica la que se viene dando también en muchos países desarrollados. En el Cono Sur, este descenso se ha dado en forma todavía más marcado en Chile, pero no se observa ni en Uruguay ni, mucho menos, en Brasil, donde la tasa ha subido fuertemente, empujada por la suba de la tasa de homicidios descrita en el gráfico 2.

### C. Datos de victimización

Los homicidios, además de ser particularmente aborrecibles por su violencia e injusticia extrema, son un indicador importante de la evolución del crimen porque están bastante mejor medidos que otros hechos ya que no es tan fácil deshacerse del cuerpo del delito. Otros delitos menores en cambio no son siquiera denunciados y no aparecen en las estadísticas.

Para medir el universo de delitos, se suelen preferir por tanto las encuestas de victimización por sobre los datos de denuncias policiales. Dado su prevalencia, sin embargo, los delitos comunes preocupan sobremanera a los ciudadanos, pues no solo afectan sus medios de subsistencia, sino que a menudo involucra actos de violencia hacia las víctimas.

El cuadro 1 muestra los datos de victimización para los países del Cono Sur en 2010 según la encuesta de Latinobarómetro. Se les pregunta a los individuos tanto por los delitos que sufrieron en forma directa como los que sufrieron miembros de sus familias. Queda claro que el delito es en su abrumadora mayoría producto de robos o hurtos, es decir, delitos con una clara motivación económica. Esto es marcadamente así en Argentina. Por tanto, son los delitos que típicamente sufre la población. Los homicidios son una parte ínfima del delito en todos los países del Cono Sur excepto Brasil, donde llegan casi al 4% de los delitos.

**Cuadro 1. ¿Qué tipo de delito sufrió usted o su familia? (año 2010)**

	Argentina	Brasil	Chile	Uruguay
Homicidio	0,6	3,7	0,2	0,9
Lesiones personales	0	9,8	1,5	2,2
Abuso sexual	0,4	0,3	0,2	0
Robo	97,3	20,3	86,9	85,2
Secuestro	0,2	0,3	0	0,4
Extorsión	0	0	0,2	
Hurto	0,5	62,2	4,2	8,5
Estafa	0	0	0,2	0,4
Amenaza	0,3	0	0,2	0
No contesta	0,8	2,4	4,4	2,2
No sabe	0	1	2	0
N	1200	1204	1200	1200
% que fue víctima de delito	35,8	24,6	24,9	18,6
N que fue víctima de delito	430	296	298	223

Fuente: Latinobarómetro 2010. La pregunta es abierta. Se reportan solo las respuestas de los que han sido víctimas de un delito.

Para tener una idea de la evolución de los delitos en general, el gráfico 4 reporta el porcentaje de personas que reportan en la encuesta de Latinobarómetro que ellos o su familia han sido víctimas de un delito. Como se puede ver por el gráfico 4, desde 1997 Argentina tiene las tasas más altas del Cono Sur, con excepción de dos años donde fue superada por Brasil. Sin embargo, no se nota un quiebre fundamental ni en 2006 ni en 2010 que pueda explicar el aumento de las repuestas sobre sensación de inseguridad del gráfico 1.

Lo que sí, todos los países del Cono Sur parecen estar convergiendo a una tasa de victimización del 40% de las familias, lo que es un nivel muy alto comparado con los valores iniciales que estaban en un rango del 15 al 30%. En contraste con nuestro país y región, los Estados Unidos tuvieron en 2013 una tasa de victimización de 13% de los hogares, con una gran caída respecto de los niveles de casi 35% en 1993 (Truman y Langton 2014).

**Gráfico 4. ¿Usted o su familia han sido víctimas de un delito? (en %)**

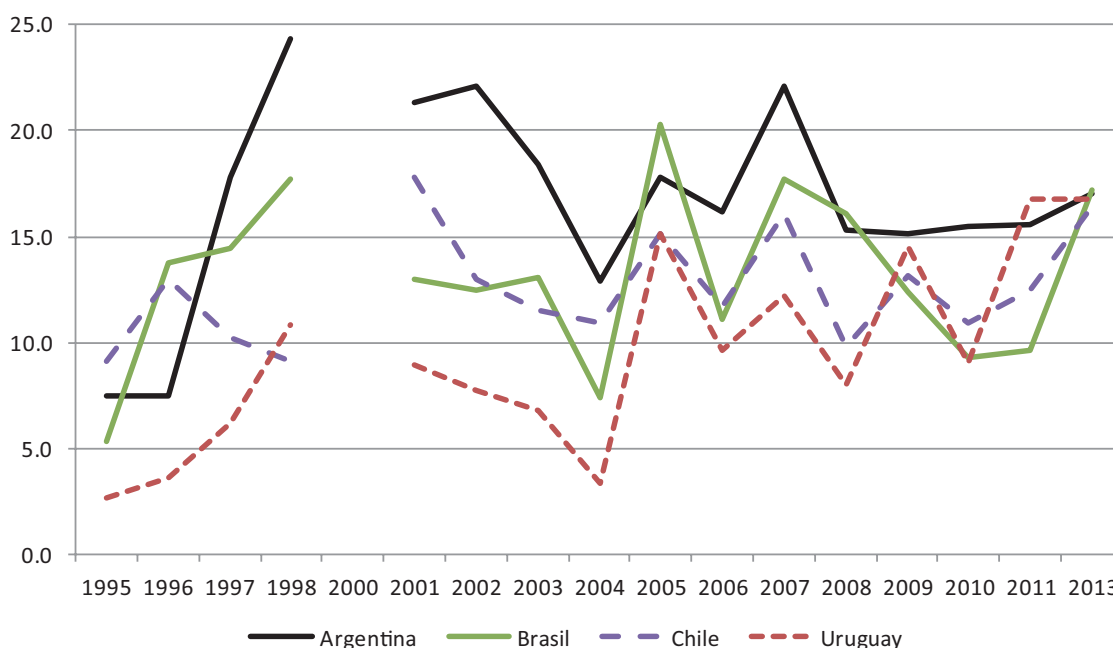
Fuente: Latinobarómetro. Se dividen los que dicen sí por la suma de sí más no (se ignoran los que no saben/no contestan). N=1200 para cada país. No hay datos disponibles para 1999 y 2012.

Latinobarómetro también permite aislar el porcentaje de personas que reportan que ellos mismos han sido víctimas

del delito. Esta pregunta es más comparable entre países y en el tiempo porque no depende tanto de las diferencias que puede haber entre individuos respecto a qué consideran “familia”. Las respuestas se representan en el gráfico 5.

Nuevamente, se ve claramente que en la Argentina hay cifras altas de victimización personal a partir de 1997, lo que demuestra que es un problema de larga data. Aunque tampoco aparecen saltos hacia arriba a partir de 2006 o 2010, queda claro una cosa: desde 1997, y con excepción del año 2004, la tasa de victimización personal ha estado en un nivel de 15% o más, lo que es un nivel altísimo. Al menos una de cada seis personas sufre en carne propia un delito todos los años, lo que implica que la mayoría ha sido víctima de un hecho delictivo al cabo de cinco años y prácticamente todos al cabo de una década.

**Gráfico 5. ¿Usted ha sido víctimas de un delito? (en %)**



Fuente: Latinobarómetro. Se dividen los que dicen sí por la suma de sí más no (se ignoran los que no saben/no contestan). No hay datos disponibles para 1999, 2000 y 2012.

Para la Argentina existen además, desde marzo de 2008, datos mensuales de la Encuesta de Victimización del LICIP (Laboratorio de Investigaciones sobre Crimen, Instituciones y Políticas) de la Universidad Torcuato Di Tella. La victimización está definida como el porcentaje de hogares cuyos miembros sufrieron al menos un delito en los últimos 12 meses. Esta se puede comparar con los datos de Latinobarómetro sobre violencia que han experimentado miembros de la familia, aunque es un poco más preciso hablar del “hogar” que de la “familia” en tanto el primero se refiere más claramente a personas que viven bajo el mismo techo.

Usando promedios móviles de los últimos doce meses, Galiani (2014) muestra que, partiendo de una tasa de 28% en 2008, la tasa de victimización de miembros del hogar empieza a subir a mediados de 2009, llegando a un 34% en 2010. Luego de esto, con oscilaciones sube al 36% a partir de mediados del 2013. En el mismo período, los robos con violencia suben del 15 al 24%, es decir, suben de un poco más de la mitad a dos tercios de los casos. Hay marcadas diferencias regionales (Galiani 2014). Mientras que en CABA el índice de victimización se mantuvo relativamente estable en este período, oscilando alrededor del 33%, tanto el Gran Buenos Aires como el interior del país muestran una tendencia ascendente. La tendencia es tan fuerte en el interior que, arrancando de niveles mucho más bajos, supera los niveles de CABA y llega a niveles que convergen con los del Gran Buenos Aires. Esto se puede deber en parte a la efectividad diferencial de las fuerzas de seguridad en distintas regiones, por motivos como la falta de recursos de la policía de la provincia de Buenos Aires para poder actuar contra el delito. La evolución creciente de la victimización a nivel nacional difiere de los datos de Latinobarómetro en el gráfico 4 según los cuales la victimización de las familias se ha mantenido estable. Esta evolución creciente de la victimización cuadra mejor con los datos sobre la prioridad de combatir al delito en el gráfico 1. Es decir, justifican que hay algo real detrás de la mayor sensación de inseguridad, por lo menos a partir de 2010 (como se miden a partir de 2008, no pueden ayudar a explicar la evolución previa). Según los datos más recientes de esta



misma serie, la situación ha seguido desmejorando (LICIP 2015), llegando ahora a valores cercanos de casi el 40%. Justamente este es el altísimo nivel alrededor del que oscila la serie de Latinobarómetro desde 1997.

## II. La dinámica política de la inseguridad

En esta sección analizamos las respuestas de las élites políticas nacionales a las demandas de más seguridad que reclaman los ciudadanos. Preguntamos si la seguridad ha sido una prioridad, para luego pasar a un análisis del tipo de soluciones favorecidas y las estrategias discursivas de los líderes nacionales. Concluimos la sección con un análisis de la evaluación de la política de seguridad por parte del público.

### A. Las acciones: el gasto público en la seguridad

El gasto público en la seguridad es un indicador razonable de la priorización por parte de las elites políticas. Con los datos disponibles sobre gastos del gobierno nacional, por función, miramos al gasto en el orden público y seguridad como porcentaje del PIB y su participación en el gasto total. Obviamente es sólo una primera aproximación. La calidad del gasto importa también.

Tomamos ventanas de cuatro años para aproximar las sucesivas administraciones presidenciales desde 1995. El mandato presidencial dura cuatro años, asumiendo el cargo en diciembre (bajo condiciones normales). Por tanto, tomamos el año calendario siguiente para reflejar el mandato presidencial, por ejemplo el período 2008-2011 refleja el mandato presidencial de diciembre 2007-diciembre 2011.

De acuerdo al cuadro 2, el gasto en orden público y seguridad oscila alrededor de 0.8% del PBI entre 1993 y 2007, pero sube luego al 1.0%, de 2008 a 2011, y después al 1.2% del PBI, en 2012.

**Cuadro 2. Argentina: gasto de la administración nacional en orden público y seguridad como porcentaje del PIB**

Concepto	1993-95	1996-99	2000-03	2004-07	2008-11	2012
Orden público y seguridad	0.80	0.76	0.77	0.74	1.01	1.22
- Justicia	0.25	0.26	0.27	0.25	0.32	0.41
- Policía	0.49	0.45	0.45	0.43	0.60	0.70
- Sistema penal	0.06	0.05	0.06	0.06	0.09	0.11
Total gasto público	16.16	15.89	16.17	16.10	21.94	25.96

Fuente: ASAP (Asociación Argentina de Presupuesto y Administración Financiera Pública) sobre la base de datos de la Secretaría de Hacienda del Ministerio de Economía y Finanzas Públicas.

Este comportamiento no refleja una prioridad especial a esta área, sino más bien la explosión del gasto total por parte del gobierno nacional, que saltó de alrededor de 16% del PIB, en el período 1993-2007, a 22%, en el período 2008-2011, y a 26%, en 2012. La participación de los gastos en orden público y seguridad ha permanecido en una franja muy angosta durante todo este período, representando entre 4.6 y 4.9% del gasto total (cuadro 3).

No se observa que haya habido un aumento en la prioridad presupuestaria del área de orden público y seguridad en el gobierno nacional, a pesar del fuerte y sostenido aumento de la tasa de victimización nacional a partir de 1997.

**Cuadro 3. Argentina: gasto de la administración nacional en orden público y seguridad como porcentaje del total**

Concepto	1993-95	1996-99	2000-03	2004-07	2008-11	2012
Orden público y seguridad	4.9	4.8	4.8	4.6	4.6	4.7
- Justicia	1.5	1.7	1.7	1.5	1.5	1.6
- Policía	3.0	2.8	2.8	2.7	2.7	2.7
- Sistema penal	0.4	0.3	0.4	0.4	0.4	0.4
Total gasto público	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0

Fuente: ASAP (Asociación Argentina de Presupuesto y Administración Financiera Pública) sobre la base de datos de la Secretaría de Hacienda del Ministerio de Economía y Finanzas Públicas.

La responsabilidad por la seguridad es compartida con los gobiernos subnacionales. En el caso de los gobiernos provinciales, los datos de la Dirección Nacional de Coordinación Fiscal con las Provincias indican que el gasto en servicios de seguridad en el agregado de los 24 distritos representó el 1% del PIB (7,6% del presupuesto) en el período 2008-2011, subiendo al 1,3% (8,3% del total) en 2012. Por tanto, los gastos provinciales tienen una magnitud similar a los gastos nacionales.

En la provincia de Buenos Aires, cuyos niveles de delito han subido en forma sostenida de acuerdo a algunas encuestas recientes de victimización, la evidencia anecdótica apunta a una extendida falta de medios para responder eficazmente a estos desafíos. La política de seguridad ha sido por momentos reemplazada por puestas en escena, tales como los actos del Ministro de Seguridad bonaerense de presentar en público a la prensa nuevos patrulleros para una intendencia, que luego de unos días son retirados para hacer una nueva inauguración de móviles en otra localidad (La Nación 2014). Esto, incidentalmente, nos sirve de introducción para el discurso de seguridad de las autoridades nacionales.

## B. Los discursos y la reacción de las élites políticas nacionales

Más allá del gasto, es importante señalar los discursos y las iniciativas principales en el área de la seguridad del gobierno nacional. Nuestra presentación es muy esquemática pero trata de capturar lo que el público ha percibido. Durante los años 90 y de principios de este siglo, algunos analistas han argumentado que en la Argentina el miedo al crimen estaba creciendo a tasas más altas que el aumento real de la delincuencia (Smulovitz 2003). Más en general, Marta Lagos de Latinobarómetro ha sostenido que los ciudadanos de la región se sienten más inseguros de lo que deberían dadas las tasas de criminalidad reales (Infobae 2012). Importantes funcionarios del kirchnerismo se han hecho eco de estas visiones.

Durante los gobiernos de los Kirchner, y particularmente el de Cristina, se le han dado reconocimiento a ciertos intelectuales de ideas “progresistas”. Si bien no se puede caracterizar a todas las decisiones de estos gobiernos como de “izquierda” (muchos pensadores de izquierda se oponen fuertemente al tenor general de estos gobiernos), ha habido oportunidades para la penetración simbólica de ciertas ideas progresistas que a primera vista caben bien con el discurso nacional y popular. En el área de la seguridad esto es precisamente lo que ha ocurrido.

Algunos funcionarios parecen haber internalizado las conclusiones de ciertos académicos de los 90 acerca de que la percepción pública veía al crimen como un problema más importante de lo que realmente era. En este sentido, en diciembre de 2010 la presidente Fernández de Kirchner creó un Ministerio de Seguridad y designó en ese cargo a Nilda Garré, una peronista de izquierda. La ministra Garré se refería así a la tendencia de buscar chivos expiatorios:

“Los políticos debemos obrar de manera serena, sin aturdirnos con los clarines mediáticos, ni los humores fluctuantes de las opiniones públicas, en particular en materias tan sensibles que terminan alimentando construcciones de alteridades negativas en torno de categorías nacionales, étnicas o sociales” (Garré 2014).

Desde que empezó el conflicto con el grupo de medios de *Clarín*, el gobierno ha además acusado a los medios de fomentar el sensacionalismo, incluyendo ataques frontales tales como “Clarín miente”. Sea genuina la ideología de estos funcionarios, o puramente instrumental, la dinámica ha sido confrontar el tradicional populismo de seguridad de “mano dura” con un populismo de mano blanda que niega que existe un problema serio.

La postura del gobierno va más allá del mero discurso. Un ejemplo paradigmático es Eugenio Zaffaroni, nombrado miembro de la Corte Suprema de Justicia de la Nación a propuesta del presidente Néstor Kirchner. Zaffaroni defendió un derecho penal mínimo como parte de “una utopía abolicionista del sistema penal”, algo que se corporizó en la justicia argentina a través de la idea de la responsabilidad difusa donde comparten culpas las víctimas y el victimario (Cohen Agrest 2015). A esto se suma una fuerte reducción de las penas por buena conducta en prisión, habiéndose antes ignorando los antecedentes previos, lo que ha llevado a la liberación de criminales muy peligrosos que luego han reincidido (Cohen Agrest 2014, 2015).

En cuanto a las iniciativas concretas, nuestro análisis del gasto fiscal sugiere que no ha habido grandes progresos a nivel nacional. Al contrario, la evidencia disponible apunta a un retroceso en las políticas para hacer frente a la inseguridad. Sin entrar en detalles, podemos resumir lo siguiente de acuerdo al esquema que presentamos al principio de este trabajo.

Respecto a las políticas de seguridad específicas, si bien en casos puntuales se invirtió en profesionalizar las fuerzas de seguridad, no ha sido a una escala importante y se mezcló con indicaciones de que ciertas fuerzas de

policía han contribuido a la inseguridad. Ha habido experimentos locales de integración policía-ciudadanía, pero existen indicaciones de que los ciudadanos no creen que políticas públicas específicas como la creación de una Policía Metropolitana en la ciudad de Buenos Aires han funcionado, ya que para un 51% de los encuestados la nueva fuerza no ha mejorado la seguridad (COPUB 2014). Desde ya, esto es una transformación en curso, que además ha sido complicada por las desinteligencias políticas entre los gobiernos de la ciudad y de la nación. Por último, donde haría falta la atención nacional (y la cooperación internacional), por el creciente avance del narcotráfico, no ha habido un liderazgo nacional sino todo lo contrario. Por ejemplo, si bien se han instalado unos pocos radares terrestres en las fronteras, hay horarios en que incluso estos radares se apagan (Granda 2013). A esto se agrega el reciente escándalo de agosto 2015 por la supuesta responsabilidad de Aníbal Fernández, el actual Jefe del Gabinete de Ministros de la Nación Argentina, de quién dependían las fuerzas de seguridad primero como Ministro del Interior entre 2003 y 2007 y luego como Ministro de Justicia, Seguridad y Derechos Humanos entre 2007 y 2009, en el tráfico de efedrina y estupefacientes.

Por otro lado, ha ocurrido casi lo opuesto de lo que indica la teoría del *Broken windows*. La falta de orden en las cosas menos importantes, tales como saltar por los molinillos del subte o pintar grafitis, pueden haber contribuido a la percepción pública de que a los políticos no les importaba la inseguridad real. A esto se agregan los piquetes de pocas personas que a veces trastornan el tránsito (bajo la consigna gubernamental de no criminalizar la protesta social) y los trapitos que se adueñaron de muchos espacios públicos para exigir un pago por estacionar sin que el auto sea dañado.

Respecto a las causas profundas del delito, el gran orgullo de los gobiernos kirchneristas por los programas sociales que implementaron no han podido revertir la desigualdad ni la marginalización de grandes sectores de la población.

El control institucional no ha mejorado tampoco, sino que de hecho ha declinado. En este sentido, en el período reciente la principal preocupación del gobierno nacional ha sido defensiva: impedir que exista una justicia que la investigue (Rhodes y Streb 2014).

### C. La evaluación ciudadana de las políticas públicas de seguridad

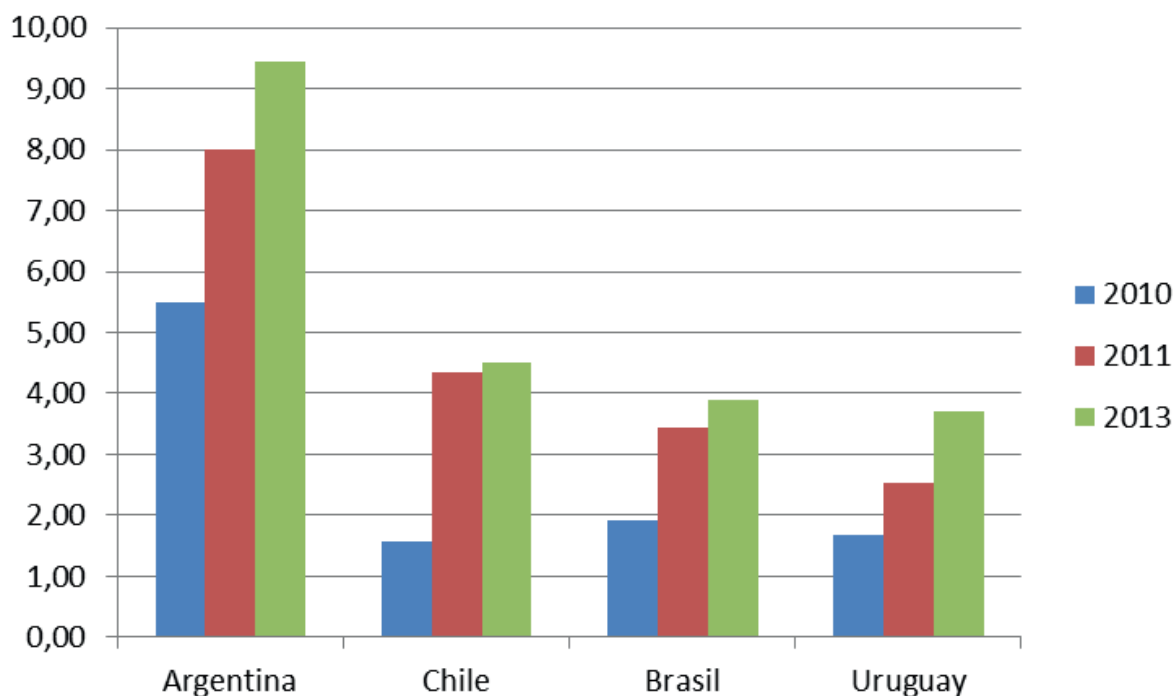
A pesar de la minimización del problema de la inseguridad en la Argentina por el gobierno nacional, la evidencia reciente no muestra que los ciudadanos estén exagerando el problema. Si bien los delitos más graves, tales como los homicidios, no han mostrado un aumento sostenido, desde fines de la década del 90 la tasa de victimización de las familias en Argentina ha alcanzado niveles altísimos, oscilando alrededor del 40%. Además, la tendencia es creciente según otras estadísticas recientes, especialmente en el conurbano y en el interior. El gobierno se ha mostrado incapaz de volver a los niveles previos cuando la Argentina era caracterizada como un país relativamente pacífico en el hemisferio.

A esto se agrega una extendida impunidad por la inoperancia del sistema de justicia. Mientras que en el período 1971-1995 la probabilidad de ser inculpado por un delito fue de 80%, y la de ser luego condenado fue de 8% (Balbo y Posadas 1998), en 2007 estas probabilidades habían cambiado a 20 y 16% (Garriga y Rosales 2013: 191). Por tanto, la probabilidad de ser inculpado y condenado bajó de 6% a 3% en el período reciente.

Muchos delitos no son siquiera investigados hoy en día por la sobrecarga del sistema. En el caso de homicidios, donde se suele investigar más, hay reportes periodísticos de que en ciertos casos no se investiga nada luego de la apertura del expediente. Según un informe del Ministerio de Justicia y Derechos Humanos de 2012, de cada diez homicidios, de seis se desconoce el autor (Cohen Agrest 2014).

Pasamos ahora a la reacción ciudadana. Comenzando con el 2010, en Latinobarómetro hay datos de encuestas que preguntan específicamente sobre la política de seguridad. En el gráfico 6, mostramos la proporción de personas que decían que la política de seguridad era mala o muy mala relativa a los que decían que era buena o muy buena. Los argentinos eran más críticos que los brasileños, chilenos, y uruguayos: la proporción en Argentina era el doble o más que en los otros países durante los tres años.

Si bien en la Argentina hay razones para preocuparse del tema de la inseguridad, entre los indicadores concretos de inseguridad no hay una buena explicación de esta importante brecha con los países vecinos en cuanto a la evaluación del performance de los líderes del país en esta área de las políticas públicas. Sugerimos que la respuesta está en la evaluación correcta del público de que mejorar la seguridad no ha sido una prioridad verdadera. La frustración del público se agrava cuando escucha los discursos políticos que niegan el problema o, para colmo de males, le echan la culpa exclusivamente a la sociedad por la delincuencia.

**Gráfico 6. Proporción entre los que aprueban y los que desaprueban la política de seguridad**

Fuente: Latinobarómetro. N=1200 para cada país. No hay datos disponibles para 2012.

Varios actos de justicia por mano propia en el 2014 parecieron haber logrado un cambio de discurso. Ciertos funcionarios del gobierno nacional salieron a echarle la culpa a los inmigrantes y al sistema de justicia. En lugar de mejorar la consultación democrática entre líderes y ciudadanos, parece que hemos regresado a punto cero en un largo ciclo populista de seguridad.

#### IV. Conclusiones

Aunque el público argentino rechaza abiertamente la política de seguridad reciente, la mayoría no está reclamando un enfoque simbólico de mano dura que sacrifica excesivamente la libertad y estigmatiza a ciertos grupos. Reclama soluciones similares a las que proponen los especialistas en seguridad, sin excesos. Si los políticos nacionales pudieran enfrentar el problema con la misma madurez del público, se podría revertir la lamentable vacilación entre ideas populistas conservadoras y progresistas.

En vez de cambios de discursos violentos que enmascaran un inmovilismo de fondo, hacen falta pequeñas rectificaciones de la infraestructura democrática, una dedicación a la transparencia y a la generación de información útil, la proliferación de experimentos con nuevas técnicas en las políticas nacionales, provinciales, municipales y locales, y un debate público abierto y sensato sobre cómo enfrentar el crecimiento de crimen transnacional y sus efectos en el país.

## Referencias

- Aragón, Raúl G., y Asociados. 2014. Linchamientos y ausencia del Estado. Estudio de Opinión Pública. (2 de agosto).
- Balbo, Mariela, y Josefina Posadas. 1998. Una primera aproximación al crimen en la Argentina. Documento de trabajo 10. Departamento de Economía. Universidad Nacional de La Plata.
- Centro de Opinión Pública (COPUB). 2014. Sondeo de opinión: percepción de la inseguridad. Universidad de Belgrano. Disponible en [http://www.ub.edu.ar/centros\\_de\\_estudio/copub/sondeos\\_archivos/inseguridad\\_en\\_aumento.pdf](http://www.ub.edu.ar/centros_de_estudio/copub/sondeos_archivos/inseguridad_en_aumento.pdf)
- Chevigny, Paul. 2003. The populism of fear: Politics of crime in the Americas. *Punishment & Society* 5(1): 77-96.
- Chuaire, María Franco y Carlos Scartascini. 2014. The politics of policies: Revisiting the quality of public policies and government capabilities in Latin America and the Caribbean. Policy Brief IDB-PB-220. Department of Research and Chief Economist. Inter-American Development Bank.
- Cohen Agrest, Diana. 2014. El garanto-abolicionismo. *Perfil*. (26 de enero). Disponible en <http://www.perfil.com/columnistas/El-garanto-abolicionismo-20140126-0031.html>.
- Cohen Agrest, Diana. 2015. Zaffaroni: sus “errores de juventud” hoy los sufrimos todos. *Clarín*. (30 de abril). Disponible en [http://www.clarin.com/opinion/Abolicionismo-Derecho\\_penal\\_minimo-Garantismo-Poder\\_punitivo\\_0\\_1348665198.html](http://www.clarin.com/opinion/Abolicionismo-Derecho_penal_minimo-Garantismo-Poder_punitivo_0_1348665198.html).
- Economist, The*. 2014. Crime in Latin America. A broken system. (12 de julio). Disponible en <http://www.economist.com/news/americas/21606864-citizens-security-regions-biggest-problem-time-improve-criminal-justice-broken>
- Fearon, James. 2011. Homicide data. Background paper for the World Bank. (29 de enero). Disponible en <http://politicalviolenceataglance.org/2012/08/30/explaining-high-murder-rates-in-latin-america-its-not-drugs/>.
- Fleitas, Diego M. 2014. Homicidios y suicidios en Argentina. Alcances y evolución de 1997 al 2012. Documento de trabajo. Buenos Aires, Asociación para Políticas Públicas.
- Galiani, Sebastián 2014. La década que vivimos en peligro. Foco Económico. (5 de octubre). Disponible en <http://focoeconomico.org/2014/10/05/la-decada-que-vivimos-en-peligro-2/>.
- Gallo, Daniel 2015. Cifras oficiales: creció 16% el número de asesinatos en el país. *La Nación*. (28 de mayo). Disponible en <http://www.lanacion.com.ar/1796485-cifras-oficiales-crecio-16-el-numero-de-asesinatos-en-el-pais>.
- Garré, Nilda. 2014. Suenan alarmas de xenofobia. Página 12. (9 de septiembre). Disponible en <http://www.pagina12.com.ar/diario/sociedad/3-254852-2014-09-09.html>.
- Garriga, Marcelo, y Walter Rosales. 2013. *Finanzas públicas en la práctica. Selección de casos y aplicaciones*. Buenos Aires: Editorial Dunken.
- Granda, Diego. 2013. Cuestionamientos al plan de radarización. *La Nación* (27 de abril). Disponible en <http://www.lanacion.com.ar/1444912-cuestionamientos-al-plan-de-radarizacion>
- Infobae*. 2012. Crece la brecha entre la percepción y los índices de criminalidad en Latinoamérica. (28 de febrero). Disponible en <http://www.infobae.com/2012/02/28/1045193-crece-la-brecha-la-percepcion-y-los-indices-criminalidad-latinoamerica>.
- Mainwaring, Scott y Aníbal Pérez-Liñan. 2014. *Democracies and dictatorships in Latin America*. Cambridge: Cambridge University Press.
- Nación, La*. 2014. Enojo. Granados llega con patrulleros, pero después se los lleva. (1 de septiembre).
- Neumayer, Eric. 2003. Good policy can lower violent crime: Evidence from a cross-national panel of homicide rates, 1980-97. *Journal of Peace Research* 40(6): 619-640.
- LICIP. 2015. Índice de victimización marzo 2015. Universidad Torcuato di Tella.
- Mansley, David R. 2014. The State and the contemporary decline in violence. *Policing* 8(3): 233-239.
- Rhodes, Sybil, y Jorge M. Streb. 2014. El estado de derecho y la observancia de la ley por los funcionarios de gobierno en Argentina. Documento CADAL 140. Centro para la apertura y el desarrollo de América Latina. (15 de diciembre).
- Smulovitz, Catalina. 2003. Citizen insecurity and fear: Public and private responses in Argentina. En Hugo Frühling, Joseph S. Tulchin and Heather A. Golding, editores, *Crime and violence in Latin America*: 125-152. Washington, DC: Woodrow Wilson Center Press.
- Tilly, Charles. 2007. *Democracy*. Cambridge: Cambridge University Press.
- Truman, Jennifer L., y Lynn Langton. 2014. Criminal victimization, 2013. Bureau of Justice Statistics. Office of Justice Programs. U.S. Department of Justice.
- Wilson, James Q., y George L. Kelling. 1982. Broken windows. *The Atlantic* (marzo). Disponible en <http://www.lanm.lth.se/fileadmin/fastighetsvetenskap/utbildning/Fastighetsvaerderingsystem/BrokenWindowTheory.pdf>.