

## Conocimiento y política de seguridad

Experiencias en el Partido de General Pueyrredon

*Abg. Germán Oscar Ligori*

Analista en el Centro Municipal de Análisis Estratégico del Delito y la Violencia del Partido de General Pueyrredon (CeMAED), ciudad de Mar del Plata.

El título máximo alcanzado es Abogado orientado en Derecho Penal. Con experiencia en organización de jornadas académicas “Policía, seguridad y castigo”, capacitador en la Escuela de Seguridad Municipal. Analista de los homicidios dolosos en el Partido de General Pueyrredon.

Este estudio explora la relación entre la producción de conocimiento sobre violencia y las políticas de seguridad llevadas a cabo por el gobierno local. La investigación está centrada en los años 2013, 2014 y 2015, y restringe el espacio al Partido de General Pueyrredon. Durante estos años el gobierno municipal se convierte en un actor con peso específico en la cuestión seguridad, interviene jerarquizando las áreas relacionadas con la temática, diversificando la intervención con una nueva ingeniería institucional, cambiando las relaciones institucionales con las áreas provinciales y exponiendo un modelo de policía de proximidad. El estudio del fenómeno de los homicidios dolosos y su monitoreo permitió establecer un perfil estadístico de violencia en el territorio; sus características, frecuencia, motivaciones, relaciones subyacentes en las trayectorias de las personas involucradas. A su vez, este indicador de violencia urbana se convirtió en un nuevo insumo de las autoridades políticas que reorientaron el discurso sobre seguridad y vieron necesario contar con diagnósticos adecuados para desarrollar políticas sociales específicas y despliegues policiales.

## Introducción

El objetivo de este trabajo de investigación es explorar el rol del conocimiento en las políticas de seguridad implementadas por el gobierno local del Partido de General Pueyrredon entre los años 2013, 2014 y 2015. Con ese objetivo, en primer lugar, se describe una caracterización social, económica y urbana del partido cuya ciudad de cabecera es Mar del Plata. Posteriormente, se analizan los homicidios dolosos cometidos entre los años 2010 a 2016 como un indicador confiable de violencia urbana. Y, finalmente, se recorre las acciones llevadas a cabo entre 2014 y 2015 como políticas de seguridad y la influencia de la gestión del conocimiento realizada por el Centro Municipal de Análisis Estratégico del Delito.

En la caracterización social, económica, demográfica y urbana del Partido de General Pueyrredon la fuente principal son los datos censales del año 2010. Las distintas variables tomadas en cuenta fueron ponderadas por el Centro Municipal de Análisis Estratégico del Delito en la realización de una herramienta de conocimiento integrado que es el Índice Barrial de Vulnerabilidad Delictual (2016) en el cual se articulan datos proveniente de fuente censal, policial, judicial y del sistema de emergencia 911 con el objetivo de poner a disposición de las autoridades una herramienta basada en conocimiento verificable que permita jerarquizar, priorizar áreas territoriales y desplegar acciones para diversos barrios de la ciudad. Además, se toma información del Primer informe de Monitoreo Ciudadano “Mar del Plata entre todos” con datos actualizados al 2015. También en este informe se presentan datos sobre una encuesta de percepción sobre determinados servicios públicos y problemáticas locales.

Con relación al análisis de los homicidios dolosos cometidos el punto de partida documental del estudio han sido los datos relevados en las Unidades de Instrucción Fiscal y Juicio, complementados con datos provenientes del Sistema Informático del Ministerio Público Fiscal (SIMP) y análisis del tratamiento y la presencia de los hechos en los medios de comunicación locales. Entre los años 2013 a 2015 se analizaron los datos emanados por el Centro de Procesamiento y Análisis de la Información Delictiva (CePAID) del Ministerio de Seguridad de la Provincia de Buenos Aires. Los resultados deben considerarse como preliminares respecto de los años recientes por los cambios que puedan surgir en el transcurso de las causas judiciales. La información entre los

años 2010 a 2012 fue desarrollada por el grupo de investigación Crítica Penal de la Universidad Nacional de Mar del Plata, Cátedra de Criminología de la Facultad de Derecho, cuyo titular es el Dr. Gabriel Bombini, tomando como fuente el Sistema Informático del Ministerio Público y el relevamiento de las causas.

Con relación a los análisis georreferenciados se utilizan software ArcGis 10.2 y CrimeStat 4 para realizar los análisis de intensidad y agrupamientos con alta probabilidad de no ser azarosos.

Finalmente para establecer relaciones entre el conocimiento y las políticas de seguridad impulsadas desde el gobierno local se toman como fuente los distintos análisis realizados por el Centro Municipal de Análisis Estratégico del Delito (CeMAED), trabajos de investigación sobre hostigamiento policial realizados por el Centro de Estudios Legales y Sociales, y tesis realizadas en el marco de la Maestría en Criminología y Sociología Penal de la Universidad Nacional de Mar del Plata y la Universidad de Barcelona por distintos investigadores e investigadoras.

## Caracterización social, demográfica, económica y urbana

El Partido de General Pueyrredon tiene una población estimada para el 2016 de 644.055 habitantes y un promedio de turistas estables en un año de aproximadamente 80.000 personas (Ente Municipal de Turismo, 2015). La estructura social de la población se representa como pirámide demográfica regresiva y en su desagregación geográfica se observa que los adultos mayores se ubican con más densidad en la zona céntrica y los mayores porcentajes de niños y jóvenes se encuentran en las áreas alejadas del centro, cercana al periurbano o límite urbano-rural y zonas rurales.

Mar del Plata es una ciudad intermedia de la República Argentina, con un proceso de urbanización del 97% de la población total (Índice Barrial de Vulnerabilidad Delictual, 2015). Esta población se ha incrementado sin interrupciones en su principal aglomeración desde sus orígenes a mediados del siglo XIX. (Riviere, 2005). El proceso de expansión territorial de la población se caracteriza por la ubicación de los sectores con menos recursos en el área periurbana cercana al borde del ejido de la ciudad, con escasez de servicios de agua, gas, cloacas, asfalto, luminarias, entre otros. En el mismo sentido se caracteriza por la falta de proyección, conducción y planificación municipal de los procesos de expansión y consolidación de límite urbano. La segregación y

marginación se acentúa con la instalación de barrios privados también en las mismas áreas periurbanas acercando espacialmente las brechas sociales.

El Partido de General Pueyrredon tiene 307.404 viviendas, de las cuales 106.365 (34 %) se encontraban desocupadas al momento del Censo Nacional de Personas, Viviendas y Hogares de 2010. Para medir los hogares deficitarios se tiene en cuenta los prototipos de viviendas (ranchos, casillas, viviendas precarias, etc.), la calidad de los materiales de algunos componentes (especialmente pisos), la disponibilidad de algunas instalaciones internas y el tipo de descarga del sanitario. Además, para para medir el déficit habitacional cualitativo se incluyen las viviendas deficitarias recuperables al considerar la calidad constructiva general, la existencia de cocina con provisión de agua y el acceso a servicios de agua y cloaca. A partir de estos criterios el 23 % de los hogares, 47.740, son deficitarios. Los hogares con hacinamiento son 7.142, y aquellos con deficiencias en la vivienda irrecuperables son 1.542 estableciéndose un déficit cuantitativo de 8.684 viviendas. El déficit cualitativo de los hogares con hacinamiento de cuarto es de 3.704 y las viviendas con deficiencias recuperables son 35.352 configurando un déficit cualitativo total de vivienda en 39.056 hogares (Primer Informe de Monitoreo Ciudadano, 2016).

Un 30 % de la población (185.756 personas) alquilan, viven en casas prestadas o en otra situación. Ninguna de ellas es dueño del terreno y la vivienda o de la vivienda sola. Esto marca un nivel de incerteza sobre la vivienda y también aumenta la fluidez la movilidad urbana (Censo, 2010).

Uno de los relevamientos más actualizados da como resultado que en 2015 había 103 asentamientos precarios, ubicados en 47 barrios, con aproximadamente 8.330 viviendas. Esta cifra representa el 2,7% de las viviendas de la zona urbana de la ciudad (Informe de monitoreo ciudadano, 2016).

Las mediciones de población bajo la línea de pobreza son diferentes según las valorizaciones de los precios de la canasta básica. Entre 2010 y 2015 se mantuvo en niveles elevados el porcentaje de hogares con ingresos por debajo de una canasta de bienes en la ciudad de Mar del Plata. La opinión relevada en 2015 indica que más del 22% (Encuesta Opinión, Mar del Plata entre todos, 2015) de los ciudadanos tuvieron dificultades para atender sus necesidades con el ingreso familiar (Informe de Monitoreo Ciudadano, año 2015). Esta medición se realizó tomando en cuenta una canasta básica al 2015, a partir de lo que decía FIEL (Fundación de Investigaciones Económicas Latinoamericana), se encuentra en un 15 % de los hogares para 2014, y se encontraba en

21 % para 2015. En cambio la línea de pobreza según la medición del INDEC para el año 2013 era del 6,8 % y los hogares con necesidades básicas insatisfechas (NBI) es del 4,89 % según datos del Censo 2010.

El sector primario tiene un 8,3 % de participación en el Producto Bruto Geográfico, el secundario un 29,5 % y el terciario 62,5 %. En el sector primario tiene mayor peso la actividad pesquera y en sector secundario la industria manufacturera seguida por la construcción. (Lacaze, 2014) La actividad industrial se centra en la pesca (48 %) y la rama textil (9 %). Existen altos niveles de informalidad laboral, en la construcción superan el 80% de los puestos asalariados según datos de la Encuesta Permanente de Hogares (EPH).

En el sector terciario predomina el turismo abarcando el comercio, las actividades inmobiliarias, empresariales y de alquiler, hoteleras, gastronómicas y de transporte. La estacional de la actividad turística es dinámica en relación a la temporada estival e impacta en las relaciones laborales. Esta característica de estacionalidad también se ubica en la pesca, que representa el 54 % del sector primario en el PBG.

Las distintas crisis en la pesca generaron conflictividad laboral ante el cierre de fuentes de trabajo e informalidad. La inestabilidad laboral, por el sistema de cooperativas ilegales utilizadas para evadir las cargas sociales del empleador y trabajo a destajo, junto con el proceso de incorporación de trabajo femenino que presenta problemáticas para conciliar trabajo y cuidado infantil, esto se traduce en trabajo infantil doméstico dado que, por la poca oferta pública y la necesidad de trabajar, niños y niñas quedan al cuidado las hermanas (Fernandez Blanco, 2014).

El analfabetismo alcanza el 5,6 % de la población según datos del censo en 2010. Los niveles de escolarización entre los jóvenes entre 16 a 18 años en el segundo trimestre de 2015 fue de 79 % mientras que en edades menores es del 100 % (1er Informe Monitoreo, 2016).

La tasa de desempleo en entre 2010 a 2015 según datos de la Encuesta Permanente de Hogares varió entre 8,5 % al 11,7 %, llegando a un máximo de 35 mil personas desocupadas. La tasa promedio en 2015 fue del 10,1 %. A la anterior dinámica desfavorable de la tasa de desempleo, se agrega que, según estimaciones de la Facultad de Ciencias Económicas y Sociales de la UNMdP, al segundo trimestre del 2015 el 46,3% de los ocupados trabajaba en el sector informal, una suba respecto del 44,9% del segundo trimestre del 2010. Ciertamente los niveles de desocupación persistentemente altos durante el 2015 obedecen, por un lado, a características propias de la estructura

productiva local -con un amplio sector turístico y de servicios sometido a fluctuaciones estacionales- y, por otro lado, a su particular dinamismo demográfico, dado que la ciudad de Mar del Plata y sus alrededores constituyen un polo de rápido crecimiento poblacional, lo que le agrega presión al mercado de trabajo.

## Caracterización de los homicidios dolosos en el Partido de General Pueyrredon (2010-2016)

Los homicidios dolosos son un indicador de violencia urbana, no resulta el delito más frecuente, pero la gravedad de la muerte de una persona ocasionada por otra tiene un fuerte impacto en la percepción de la seguridad, en las dinámicas territoriales, sobre las políticas de seguridad y en criminología mediática.

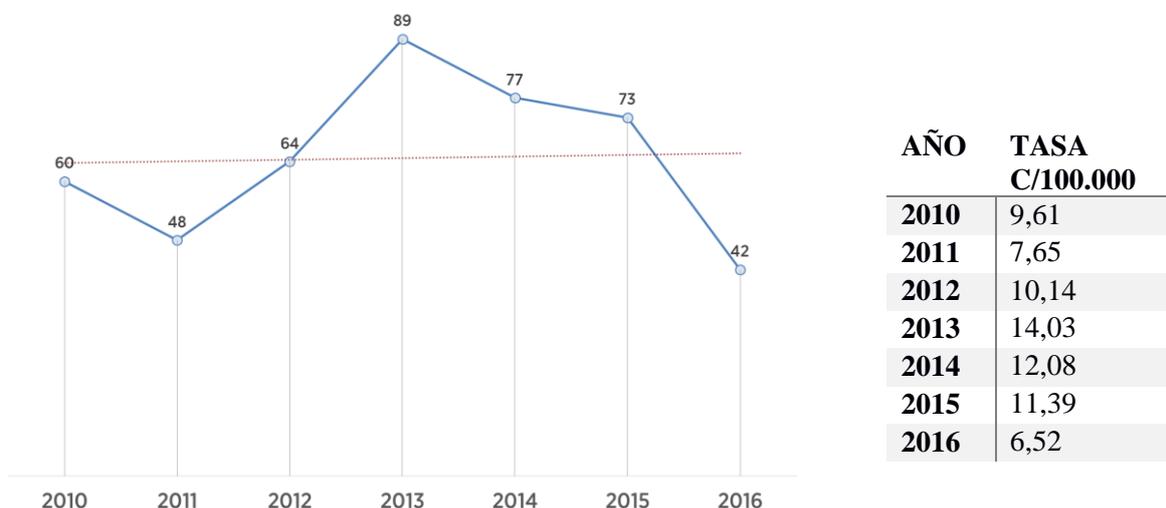
En la investigación comparada internacional, los datos vinculados con los homicidios son los más utilizados. Ello se debe tanto a la simpleza cuantitativa de su investigación criminológica -que suele permitir un análisis caso por caso- como a la baja incidencia de la llamada “cifra negra” (diferencia entre hechos realmente acaecidos y hechos en los cuales ha tomado intervención el Estado) que es casi inexistente.

Existen estudios globales, nacionales, provinciales y locales. Otras investigaciones se centran sobre muertes violentas, ampliando el espectro de hechos e incorporando una perspectiva epidemiológica en las causas externas de mortalidad.

En Argentina, el Instituto de Investigaciones de la Corte Suprema de Justicia de la Nación realizó investigaciones sobre los homicidios dolosos en la Ciudad Autónoma de Buenos Aires, La Plata y el Conurbano Bonaerense durante los años 2011, 2012 y 2013. A escala global la Oficina de Naciones Unidas sobre Droga y Delito realizó un informe sobre homicidios dolosos en el año 2012, en el que casi medio millón de personas (437.000) perdieron la vida a causa de homicidios dolosos en todo el mundo. “Más de una tercera parte de éstos (36%) tuvieron lugar en el continente americano, 31% en África, 28% en Asia, mientras que Europa (5%) y Oceanía (0.3%) presentaron las tasas más bajas de homicidios a nivel regional”

También la Procuración General del Ministerio Público de la Provincia de Buenos Aires ha realizado estudios respecto a homicidios dolosos, son descriptivos de la Investigaciones Penales Preparatorias IPPs, desde 2013 a 2015.

**Evolución anual:** En los siete años estudiados se observa un aumento de la frecuencia de homicidios entre los años 2010 a 2013. Entre 2012-2013 del 28 %, y un 46 % entre 2011- 2013. Desde 2013 en adelante hubo descensos leves en los años 2014 y 2015, y una marcada baja de la variación interanual entre 2015-2016 de -42%.



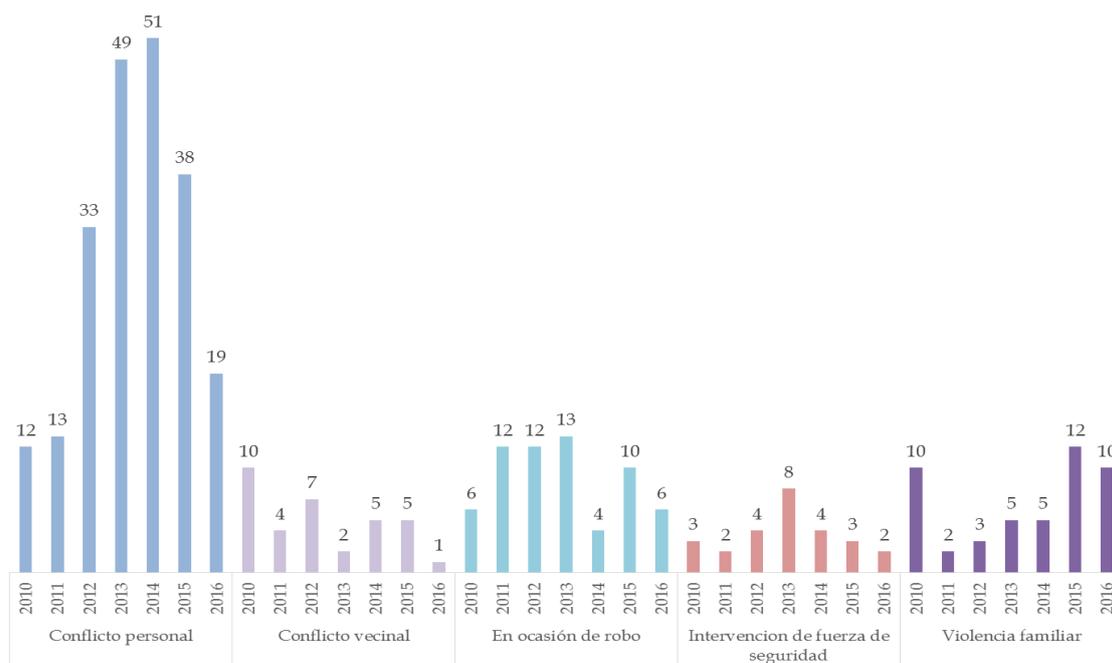
**Evolución mensual:** Entre 2010 y 2016, los meses con menor cantidad de homicidios totales fueron mayo, junio y julio. Los meses con mayor cantidad fueron marzo, seguido por el mes de diciembre, en menor cantidad se encuentran febrero y octubre. Entre 2013 y 2015 se registraron ascensos sostenidos entre enero y marzo, y entre septiembre y diciembre. En estos tres años se observa ciertas regularidades en el comportamiento de la evolución mensual. El pico máximo en 2013 fue en marzo y diciembre, y en 2014 en abril y en octubre. En 2015 los máximos anuales se registraron en marzo y octubre.

*Género de las víctimas y autores:* El 88 % de las personas víctimas de homicidios fueron varones, mientras que el 12 % mujeres. En los años 2010 y 2016 se registraron la mayor cantidad de homicidios con víctimas mujeres, llegando a 12 víctimas. De las mujeres víctimas el 41 % de los hechos se motivan violencia familiar, el 27 % en conflicto interpersonal y el 12 % en ocasión de robo. En 2010 el 66 % fue por arma de fuego y el 33 % con arma blanca. Mientras que en 2015 un 41 % de los hechos se usó arma blanca, en el 33 % fueron sin arma y en el 25 % con arma de fuego. En 2016 de las nueve víctimas mujeres en 6 no se utilizó ningún tipo de arma. Los homicidios de mujeres en los cuales medio violencia de género fueron cuatro en 2013, uno en 2014, siete en 2015 y seis en 2016. De los trece femicidios entre 2015 y 2016, siete fueron cometidos por parejas convivientes, uno por la pareja no conviviente, dos por la ex-pareja.

**Rango etario de las víctimas y autores; víctimas:** Entre 2012 y 2016 se cometieron 345 homicidios dolosos. Más del 50 % de las víctimas tenían entre 16 y 35 años de edad. El 30 % se encontraba entre 16 y 25 años, y 23 % entre 26 y 35 años. Entre 2013 y 2016 23 víctimas (8 %) eran menores de 18 años. En el mismo periodo de tiempo las víctimas mayores de 66 años son 30 víctimas y representan un 11 % del total.

**Autores:** Con relación a esta categoría existen datos entre 2013 y 2016. En este periodo de tiempo hay 219 personas sindicadas como autores conocidos, en 276 hechos que tuvieron 281 víctimas fallecidas. De las 219 personas sindicadas como autores, 23 son menores de 18 años, una con 14 años, siete con 15 años, cuatro con 16 años y once con 17 años. Esto significa que menores no punibles representan un 3 % de los imputados totales y tuvieron una participación del 2,8 % en los hechos de homicidios dolosos. Los menores punibles representan el 6,8 % de los imputados y tuvieron una participación en un 5,4 % de los hechos. De los 23 solo una mujer está imputada, los demás son varones. De la totalidad de los autores entre 2013 a 2016 el 93 % son varones y el 7 % mujeres. De los autores conocidos mayores de edad el 32 % se encontraban en los momentos del hechos entre los 18 y 25 años. El 19 % en 26 y 35 años, el 13 % entre 36 y 50 años, el 8 % entre 51 y 66 años, el 3 % de 66 años en adelante y del 23 % no se tienen la edades exactas de los sindicados siendo los mismos mayores de 18 años.

**Móvil del homicidio:** El análisis del móvil de los homicidios dolosos presenta un punto



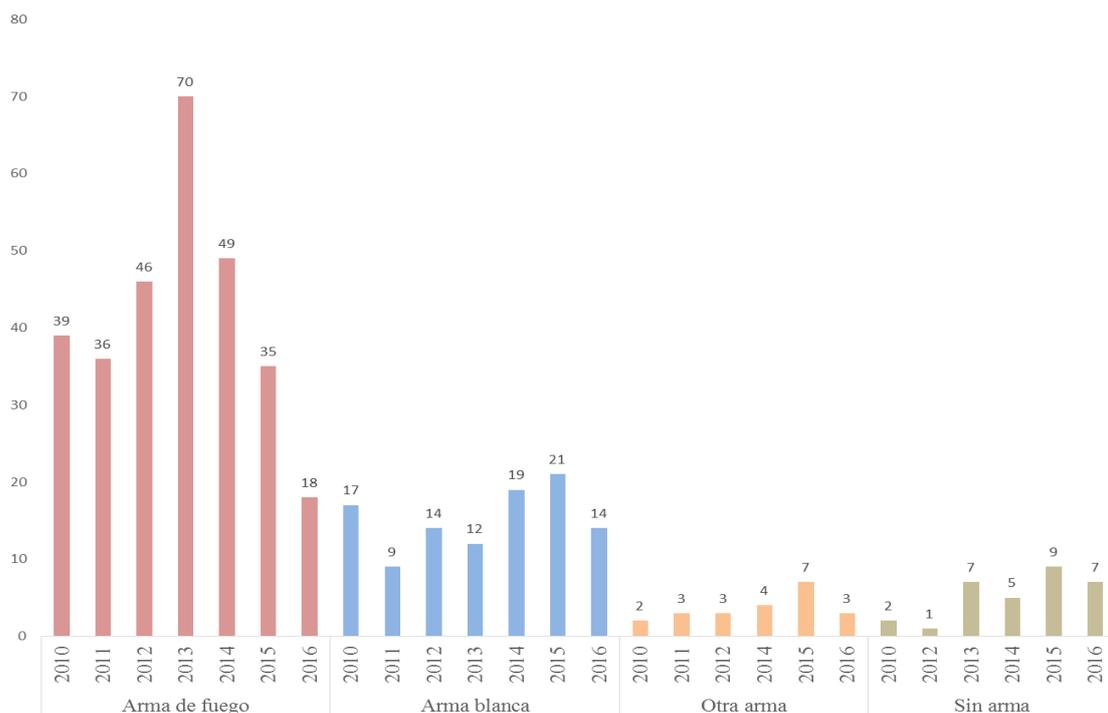
de partida para comprender las conflictividades sociales que escalan en violencia fatal.

El 2014 fue el año con mayor frecuencia de hechos producto de conflictos personales y en los años 2010 y 2011 la frecuencia fue menor. La gran mayoría de los homicidios estuvieron motivados en conflictos personales que se desatan a partir de discusiones, reyertas callejeras, grescas o conflictos entre bandas, venganzas o ajustes de cuentas. La visualización de las características predominantes de este tipo de motivación en los homicidios dolosos permitió ajustar la dirección de las políticas de seguridad llevadas y darle prioridad. Respecto de esta conflictividad, se puede dividir entre aquellas que representan una venganza por hechos anteriores o aquellas producto de una reyerta o riña, dentro del conflicto personal. Entre los hechos que se obtuvo información para desagregar en sub-variables, se da cuenta de cierto equilibrio entre las dos formas de presentar la violencia letal. Dentro de los ajustes predomina el interpersonal, sobre ajuste económico. La franja etaria más afectada por este tipo de conflictos es la que se encuentra entre los 16 y 25 años, el arma de fuego es el principal medio empleado. Desde el 2012 al 2016, la conflictividad personal fue determinante superando el 50 % de los homicidios con un máximo en 2014 de 51 homicidios.

Con relación a los homicidios en ocasión de robo la mayoría de los casos fueron entraderas y robos en vivienda. Los adultos mayores son una franja etaria vulnerable a este tipo de hechos. En 2013 se registró la mayor cantidad de hechos y en 2014 la menor.

La violencia familiar tiene como principal característica la violencia de género ejercida por parejas o exparejas hacia las mujeres. Además hay hechos entre hermanos/as, padres e hijos/as. Si bien son pocos los hechos vinculados a la violencia infantil que se ejerce sobre niños y niñas, adquieren una forma de ritual perversa que incorpora formas de tortura y abuso sexual.

La intervención de fuerzas de seguridad es una categoría de análisis que permite entender como es utilizada el arma de fuego por el personal policial, un 90 % de estos homicidios fueron con arma de fuego, la categoría que registra el porcentaje más alto. La franja etaria en las víctimas de intervenciones de fuerzas de seguridad son los jóvenes. Mientras que las víctimas en hechos motivados en robos tienden a ser adultos mayores. La gran mayoría de los autores en esta categoría eran integrantes de la policía de la provincia de buenos aires y no se encontraba en servicio. El desarrollo de las causas respecto de estos hechos depende de la movilización de la familia y el apoyo de organismos.



Estos hechos tienen un alto impacto en la dinámica de los territorios vulnerables y además evidencia graves deficiencias de la policía para realizar un uso adecuado de la fuerza y la coacción. La mayoría de las situaciones parten del riesgo que implica el estado policial permanente.

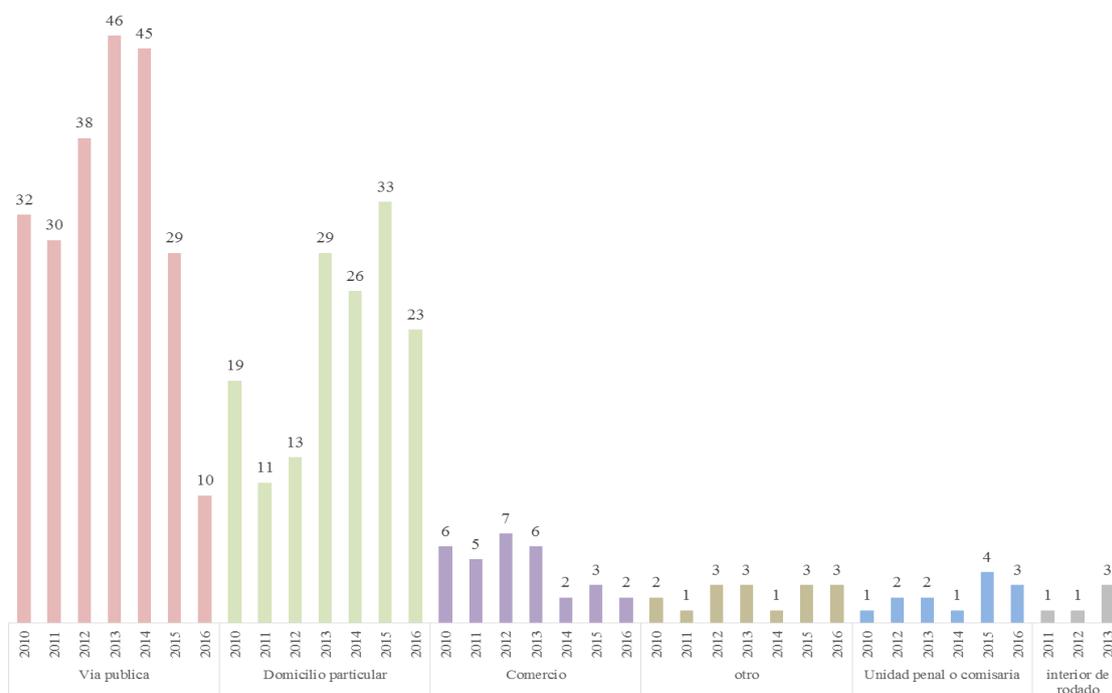
**Medio Empleado:** El tipo de arma refiere al medio empleado para causar la muerte: arma de fuego, arma blanca, sin arma (utilizando la propia fuerza física sin aditamentos), otra (por ejemplo, el uso de elementos no concebidos para ser armas, o “armas impropias”) y sin determinar.

En los siete períodos analizados, el arma de fuego prevalece como el vector más importante para la comisión de homicidios dolosos. Sin embargo, comparando los periodos de 2010-2016 se aprecia un descenso del uso del arma de fuego para la comisión de los hechos. También, un aumento de los casos en los que no se usó arma o se cometió utilizando otra arma como medio. La categoría sin arma comprende los casos en los que la víctima falleció como consecuencia de golpes, quemaduras, asfixia o acciones similares. En otra arma se hace referencia, en especial, al uso de objetos contundentes. El año 2013 tuvo la mayor cantidad de hechos con arma de fuego, entre 2010 y 2013 hay un marcado ascenso de este tipo de hechos y posterior a 2013 se ve un marcado descenso, principalmente entre 2015 y 2016.

**Relación y conflicto previo entre víctima y agresor:** La relación previa es una variable destinada a conocer entre víctima y agresor existía su cercanía en término de relaciones sociales. Esto es difícil de determinar y surge con más claridad a partir del

desarrollo de la causa. Un homicidio puede ser producto de una reyerta callejera, entre personas que eran amigas, vecinas, conocidos o desconocidos. Si bien la cantidad de hechos se pudo determinar si existía o no una relación previa entre víctima y victimario es elevada, se evidencia que en gran parte de los homicidios existía una relación previa. Entre 2013 y 2016, en el 44 % de los hechos existía relación, mientras que en un 19 % no. Respecto del conflicto previo los casos en que se confirma son mayores. En el 54 % de los homicidios en el periodo de tiempo antedicho hubo conflicto previo entre víctima y victimario, y en un 20 % no. Con relación al arma blanca se observa un aumento de la cantidad de hechos en relación con los hechos de arma de fuego entre 2012 a 2016.

**Lugar del hecho:** Del análisis de los lugares en que ocurrieron los homicidios emerge con regularidad y preeminencia la vía pública (51 %), seguida por el domicilio particular (34 %). Entre 2013 y 2016 se evidencia un descenso sostenido de los hechos

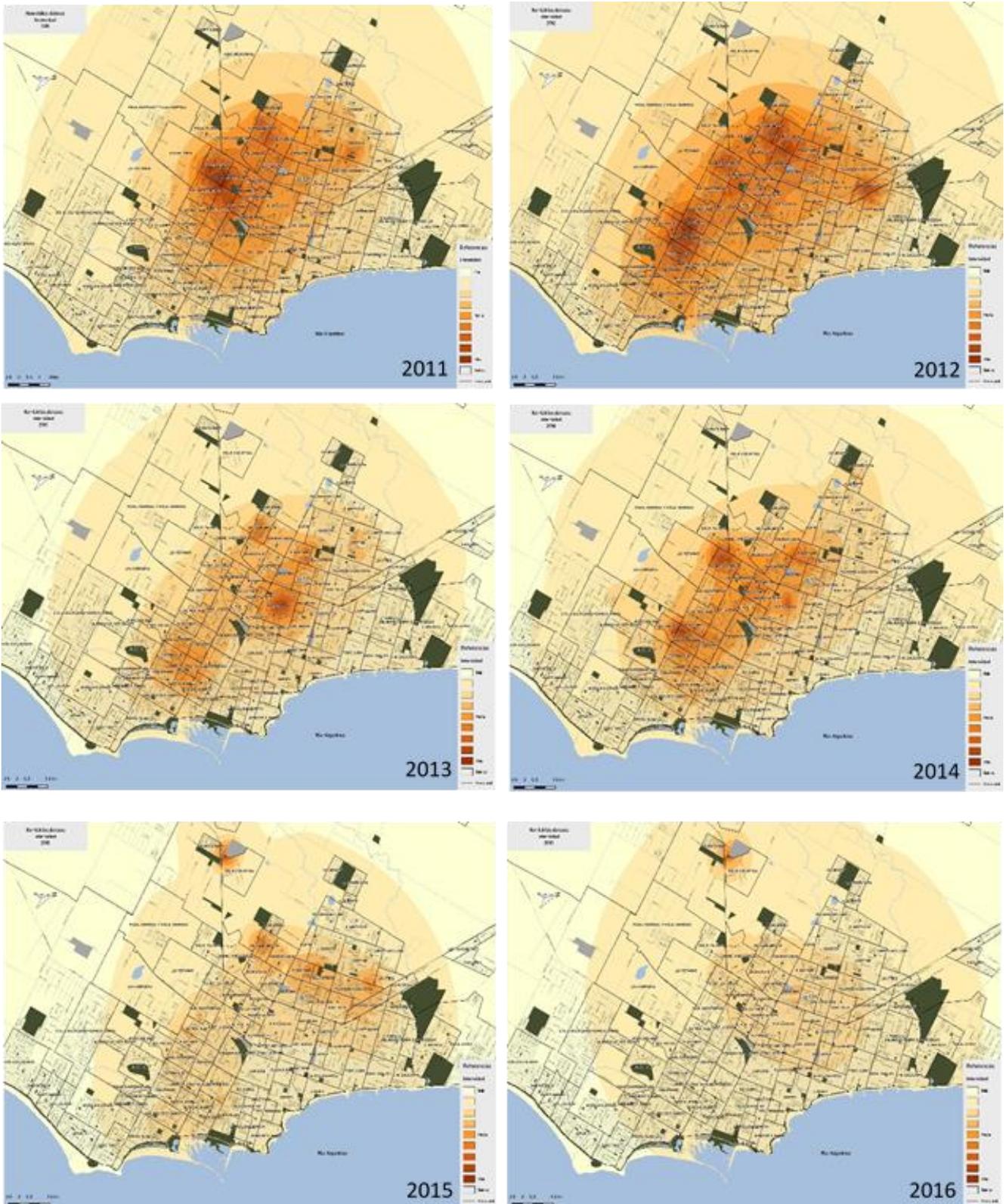


cometidos en vía pública y un ascenso de los hechos en domicilios particulares. En los hechos en vía pública se utilizó arma de fuego en el 71 %, y los hechos ocurridos en el domicilio particular en el 53 %.

En 2016 los hechos en domicilios particulares representaron el 56 %, y en vía pública el 23 %.

**Análisis georreferenciado: intensidad, agrupamiento con alta probabilidad de no ser azaroso.** Los análisis georreferenciado marcan una diferencia cuando se requieren acciones estatales, ya que los recursos son escasos. Estos análisis dan una herramienta de acción focalizada, específica. En la evolución entre los años 2010 a 2016 se observa

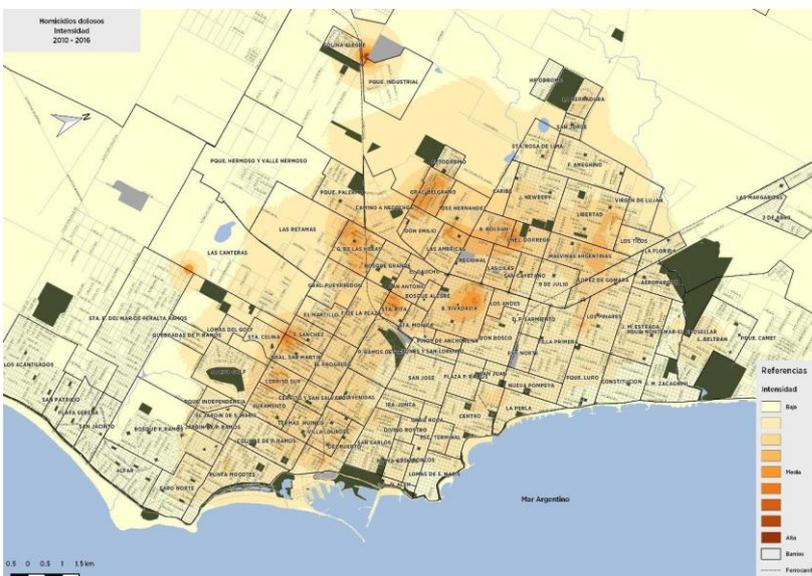
una periurbanización del fenómeno de homicidios dolosos, con concentración de las variables de arma de fuego, conflicto personal, vía pública y jóvenes entre 16 y 25 años





en áreas agrupadas a partir del análisis que expone un agrupamiento con alta probabilidad de no ser azaroso. Las zonas con mayor densidad de casos se dieron en sectores que presentan procesos de expansión del ejido urbano,

niveles altos de densidad poblacional o presencia de complejos habitacionales de planes estatales. El concepto de consolidación urbana no se comprende simplemente como el modo en que se accede a los servicios públicos a través de su infraestructura, sino también como el nivel de certeza en el derecho sobre la vivienda que se habita. El movimiento general de densificación que se observa en la dinámica urbana actual lleva a sectores tradicionalmente considerados más vulnerables de la ciudadanía a poblar el cordón periurbano de la ciudad. En ambientes en los cuales la organización de los



procesos habitacionales es precaria, se crean espacios de disputa territorial. Esta disputa se lleva a cabo sin las herramientas adecuadas para su resolución pacífica. Por eso, se eleva la probabilidad de derivar

en hechos violentos. Este riesgo aumenta, en algunos casos, por la implantación de complejos habitacionales de planes estatales en áreas con problemáticas de densificación declaradas.

## La seguridad en cuestión

Entre 2013 y 2015 el debate público sobre las políticas de seguridad, delito, violencia y las funciones policiales se intensificaron a partir de un aumento en la victimización objetiva por hechos de violencia letal cotejable en el análisis de los homicidios dolosos. Desde abril de 2013 el gobierno municipal aborda la seguridad como un tema prioritario y comienza un proceso de conducción político-institucional de la problemática. Este año la ciudad tuvo la mayor frecuencia de homicidios dolosos, con trece homicidios en ocasión de robo que tuvieron fuerte repercusión mediática. Además hubo reclamos de familiares de las víctimas ante el gobierno local. Durante el año 2012 las acciones del gobierno local se encaminaron en crear un sistema de video-vigilancia con la instalación de cámaras en varios puntos de la ciudad y también se crea el área de Protección Ciudadana que comenzó a buscar información y datos confiables para entender lo que estaba sucediendo en la ciudad, hubo intentos de generar mapas del delito.

A la par emerge y se consolida un proceso de acumulación de conocimientos de la cuestión criminal en la Facultad de Derecho de la Universidad Nacional de Mar del Plata. En las cátedras de Derecho Penal, Criminología, seminarios, jornadas, actividades de educación en cárceles que impulsan una corriente de criminología crítica que busca limitar los estados punitivos y fortalecer el estado de derecho. Este acumulado tiene y tuvo influencia sobre las decisiones locales en materia criminal, sobre violencia e inseguridad.

Es durante 2012 y 2013 el momento en que se toma conciencia de las limitaciones para intervenir y la falta de competencias de las que dispone un municipio para presentar iniciativas estructurales en una problemática donde la institución policial provincial es central.

El aumento de las políticas municipales encuentra sustento en “la descentralización de las competencias producto de la reforma del Estado de la década de 1990; la aparición de nuevas políticas de seguridad, en las que observa el pasaje de enfoques de seguridad pública a los de seguridad ciudadana; y la transformación de la violencia en la región, especialmente a partir de su urbanización” (Carrion 2006). Otro factor lo constituye la distancia con el centro provincial que le resta capacidad operativa en el plano local. En

sentido contrario el potencial de los gobiernos locales para la implementación de políticas por la cercanía a los habitantes, que los convierte en el receptor de los reclamos por excelencia producto del aumento de victimización objetiva y sensación de inseguridad. (Sozzo 2009) (Rodríguez Games 2016)

“Las ciudades se caracterizan por la pérdida de espacios públicos y cívicos, el desarrollo de un comportamiento social más individualista y una creciente sensación de angustia, marginación y temor, junto a la generalización de la urbanización privada, como en el caso de los barrios cerrados, que profundiza la segregación social y espacial [...]” (Dammert, 2007) (Rodríguez Games, 2016) En la ciudad de Mar del Plata existen siete barrios privados y se ubican principalmente en la zona sur-este de la ciudad que es un área de expansión territorial en la cual también se instalan los hogares con menos recursos. Además en los últimos años emergieron los sistemas de vigilancia privados entre los que se pueden nombrar la presencia de garitas y de patrullaje en vehículos no policiales por personal civil, contratados por los habitantes de barrios residenciales de la ciudad. (Cecchi, 2014)

### **El colapso**

A fines de 2012 se dicta sentencia por el homicidio de un comerciante ocurrido en el 2010. En este caso se condenó a 5 años a dos policías que recibieron dinero como coima para no secuestrar el arma de quien después lo mató. El año 2013 comienza con un comerciante asesinado por un joven menor de 18 años. Este tipo de hechos tiene una reproducción mediática más acentuada que una venganza o riña en un barrio alejado, genera movilizaciones y demandas. Otro joven es asesinado en marzo en ocasión de robo. El entonces intendente tuvo reuniones con los familiares de las víctimas. También en marzo un hombre fallece en la comisaría tercera por los golpes propiciados por policías. Este era el cuadro de percepción de la problemática de violencia urbana a comienzos del 2013 por parte de las autoridades municipales. A medida que se fueron incorporando análisis de datos y se generó conocimiento del fenómeno delictivo, la actuación policial y la conflictividad violenta la percepción de las autoridades sobre la problemática fue transformándose, varió entre medidas reactivas y proactivas, entre visiones bélicas y preventivas. Las acciones del gobierno local giraban en torno a realizar reuniones con los jefes policiales, reforzar presencia policial en alguna área determinada, crear sistemas de video vigilancia, controles del espacio público y desarmaderos.

En enero de 2013 entre la Universidad Nacional de Mar del Plata a través de la Catedra de Criminología y el intendente del Municipio adhieren a el “Plan integral de Monitoreo Preventivo de la conflictividad violenta”. En ese momento el coordinador del Programa de Protección ciudadana manifiesta la necesidad de avanzar en conocer la dinámica y el mapeo de los delitos violentos en la ciudad. Esta es la primera expresión pública para avanzar en el conocimiento de la violencia. En abril se anuncia la voluntad de crear una Policía Municipal. Las tensiones con la policía de la provincia de buenos aires y la gobernación aumentaron. En el rol de asesorar de ese proceso estuvo el Instituto Latinoamericano de Seguridad y Democracia (ILSED), dirigido por Alberto Binder y el Instituto de Estudios Comparados de Ciencias Penales y Sociales (INECIP). El debate público a través de los medios de comunicación se nutrió de gran cantidad de notas periodísticas al respecto, posicionamientos partidos políticos, movimientos sociales, gremios, foros de seguridad, de la policía de la provincia, sociedades de fomento, instituciones públicas y privadas. Se debatió sobre la constitucionalidad o inconstitucionalidad de la medida. “Para qué queremos otra fuerza, si tenemos ésta, en la que nuestros policías no tienen recursos” era el razonamiento que primaba en radios, televisores y diarios. (Pérez, 2014) Se llamó a una consulta popular, que jamás se logró hacer por un impedimento judicial, para saber si los vecinos estaban dispuestos a pagar una sobretasa para sostener una Policía que costaría 150 millones de pesos por año. Se habló de la subcultura policial, de las prácticas viciadas de la bonaerense, de los motivos por los cuales era necesario formar universitariamente a los efectivos y pagarles un salario mayor. Se habló de cajas chicas y grandes, se mostraron estadísticas y se trajeron profesionales del derecho y la sociología para vender -a sectores sociales, académicos, barriales, de derecha e izquierda- un proyecto de avanzada. (Perez, 2014). La consulta popular finalmente se suspendió el 6 de junio, desde el gobierno local salieron a decir que tenían las manos atadas. Uno de los puntos centrales que se debatió era el modo de financiamiento que implicaba un aumento del 16 % de las tasas, derechos y demás obligaciones que tuviera el municipio. La iniciativa de buscar crear una nueva policía con nuevas bases acompañado con nuevas áreas municipales para atender la problemática, abrió un proceso democratizador de los dispositivos policiales de seguridad y permitió un debate más profundo que el simple hecho de más o menos policías, o limitar las excarcelaciones o bajar la edad de imputabilidad. Entiendo que el liderazgo del ejecutivo municipal fue fundamental para que la población debatiera sobre la seguridad ciudadana democrática.

Desde otro lugar en la ciudad un conjunto de estudiantes, movimientos sociales, docentes, intelectuales, sectores del poder judicial estaban trabajando hace años sobre las prácticas abusivas que llevan las fuerzas policiales, en la violencia institucional y se fueron involucrando en la necesidad de mejorar los diagnósticos sobre la criminalidad y la violencia para encaminar, orientar las políticas de la seguridad.

Además de los factores explicados anteriormente en 2013 colapsa el sistema policial, las malas condiciones laborales, la pérdida de confianza de la población por las represiones en protestas de 2007 en el conflicto sobre las condiciones laborales en la industria pesquera y en 2009 en la lucha por vivienda digna, represiones durante sesiones en el Concejo Deliberante que aprobaron aumentos del boleto de transporte público, entre otras. Además los hechos de violencia policial letal entre 2010 y el primer cuatrimestre de 2013 aumentaron su frecuencia y acumularon 19 víctimas fatales (De Agostino, 2014). La invisibilidad en las caratulas, el sobreseimiento fácil por legítima defensa y la complicidad fiscal caracterizan este tipo de hechos. La actuación de la policía en el regenteo de los mercados ilegales como venta de autopartes robadas, ventas de estupefacientes palpable a simple vista del habitante es otro factor de ruptura entre la confianza habitante-policia. En diciembre de 2012 se eleva a juicio por el armado fraguado de 13 causas a dos policías que actuaban en la jurisdicción de la comisaría 4ta. A esto hay que sumarle el descontento político dentro de la policía con el gobierno provincial. Este colapso quedo al descubierto en los acuartelamientos de diciembre de 2013. También es interesante la percepción volcada en la Encuesta de Victimización y Percepción de Seguridad realizada en 2014 en dos barrios con densidad alta de homicidios dolosos que forman parte del sector periurbano donde se concentran los peores indicadores sociales en los cuales se constató poco nivel de confianza en la policía, bajos niveles de denunciabilidad de los hechos, percepción de la complicidad con la venta de estupefacientes, violencia dirigida por los jefes de calle y una tendencia a creer que denunciando un hecho delictivo a la policía no podría haber hecho nada, es decir, ineficacia. En fin, se fue gestando un coctel explosivo que se vio reflejado en los homicidios dolosos y en sus densidades espaciales y temporales.

El domingo 8 diciembre de 2013 un grupo de la policía de caballería con sus familiares realiza una protesta, motorizados por Carlos Pampillón, anunciando que el acuartelamiento era una realidad en Mar del Plata. Es un dato importante la relación entre el líder de la agrupación de ultraderecha con rasgos ideológicos y acciones fascistas y la protesta policial. Pampillon fue procesado y el tribunal decidió la

suspensión del juicio a prueba en el 2016 por otros hechos. A las 20:00 hs de domingo 8 se hace público el paro en todas las dependencias policiales. Posteriormente el entonces intendente comunica que se produjeron saqueos en algunos comercios. Al día siguiente en peatonal San Martín más comercios son saqueados, hay disparos de balas de goma y al menos 50 detenidos. A la una de la madrugada dos personas entran a robar en una vivienda, el dueño se defiende y mata a una de ellas. Se producen saqueos de ferias comunitarias, almacenes y mercados. El jefe de la policía de la provincia de Buenos Aires viene a la ciudad para intentar controlar la situación. El fiscal federal general Daniel Adler sale a comunicar que investigara la complicidad ente policía e instigadores de los saqueos. Diciembre fue el segundo mes en 2013 con mayor cantidad de homicidios dolosos.

“Además de alimentar la circulación de la violencia y de representar una amenaza a la gobernabilidad, las estructuras de seguridad autogobernadas constituyen un límite fáctico a la profundización de las políticas de inclusión social.” (CELS Informe Anual 2015). El grado de violencia con que se expresó la protesta policial, el saldo de comercios saqueados, las posteriores represiones feroces para apagar la situación, puso en evidencia el alto riesgo de las estructuras policiales autogobernadas.

### **Reacción - información - conducción**

Como respuesta la crisis en seguridad que expuso los acuartelamientos, a fines del 2013 y en continuidad con la iniciativa hacer una policía municipal el ejecutivo local insiste y crea por decreto la Secretaria de Seguridad. En febrero de 2014 entran en funciones los directores del Centro de Análisis Estratégico del Delito, la Oficina de Coordinación de Políticas Integrales de Prevención de la Violencia y el Delito, la Oficina de Protección Integral a las Víctimas, el Consejo Municipal de Seguridad e Intermediación y Supervisión de Gestión y Procesos, el Programa de Control y Supervisión de los Servicios de Seguridad Privada, el Centro de Operaciones y Monitoreo, la Dirección de Coordinación Técnica y la Dirección General de Resolución Alternativa de Conflictos.

El 30 de octubre de 2014 se sanciona la ordenanza 21.993 que establece que el CeMAED “estará a cargo de la gestión del conocimiento en materia de seguridad pública, mediante la producción, planificación, coordinación y evaluación de la información referida a la situación del delito y la violencia en el ámbito municipal, con la finalidad de contribuir a la toma de decisiones, y de coordinar acciones con las autoridades de las diferentes instituciones e instancias que intervienen en la política de

seguridad, permitiendo en todo caso que las decisiones tácticas y operativas respondan a un planeamiento estratégico y a políticas de mediano y largo plazo.”

La ordenanza citada tiene una importancia central en las políticas de seguridad de Mar del Plata, se cristaliza la voluntad del estado municipal en adquirir capacidades respecto de la problemática de violencia. Se adhiere al régimen de policía de Prevención Local decretado por el ejecutivo provincial, y se establece un régimen para la selección de los nuevos aspirantes a oficiales policiales, con sistema de preclasificación de los inscriptos y se designa a la Facultad de Derecho para la confección de un plan de trabajo para la formación de los aspirantes. Además se establece una serie de principios para el trabajo policial que buscan acentuar en la actividad preventiva, el uso gradual de la fuerza, evitar el uso excesivo, limitar el accionar con las armas de fuego, y proyectan una policía local de proximidad.

También se crea una Jefatura de la futura Policía Local dependiente del ejecutivo municipal y se establece un sistema democrático para la elección del Jefe de policía, con audiencia pública en el Consejo Deliberante y posibilidad de realizar impugnaciones desde organizaciones civiles. El 9 de febrero de 2015 asume el nuevo jefe de la Policía Local.

Además la ordenanza crea el Centro de Coordinación y Mando Unificado, con direcciones específicas de coordinación operativa, prevención, planificación y análisis, logística y comunicaciones, relaciones y coordinaciones interinstitucionales. También se crea la Escuela de Seguridad Municipal con la competencia de seleccionar los aspirantes a ingresar a la policía local, hacerse cargo de la formación policial, de los asuntos de seguridad pública local entre otros aspectos.

### **Centro Municipal de Análisis Estratégico del Delito**

Hasta marzo de 2017 se publicaron 34 informes estratégicos, entre los temas que se trabajaron podemos destacar, el funcionamiento del Comando de Prevención Comunitaria, robo de automotores, tenencia de estupefacientes para consumo personal, homicidios dolosos, robo y hurto, conflictividad y violencia interpersonal, aprehensiones, alarmas domiciliarias o comerciales, el Índice Barrial de Vulnerabilidad Delictual 2015, violencia de género, Encuesta de victimización en los barrios Las Heras y Belisario Roldan en 2014. Además informes periódicos sobre actuación y operatividad policial, con datos provenientes del CePAID, el sistema de emergencias 911 y las registraciones de actividad de Policía Local.

Desde su comienzo, la publicidad de la información sobre seguridad resultó una constante del CeMAED, y todos los informes están disponibles en la página web de la municipalidad. La circulación de la información en los medios públicos, permitió introducir distintas perspectivas y criterios en la opinión pública, y dar a conocer regularidades en los fenómenos delictivos, de violencia y en la actividad.

*Informes:*

*Accionar del Comando de Prevención Comunitaria.* El “Informe de los 56 días de funcionamiento del Comando de Prevención Comunitaria” hizo público el derroche de recursos policiales volcado a la estigmatización de jóvenes vulnerables detenidos bajo figuras de “averiguación de identidad o ilícito” y por “encubrimiento” y “averiguación de antecedentes”. Tuvo como consecuencia una disminución de estas prácticas

*Consumo personal de marihuana.* El Frente Interinstitucional de Abordaje de Políticas Públicas sobre Represión de la Narcocriminalidad y Prevención y Tratamiento de las Adicciones, en base al conocimiento de la ineficacia preventiva de la selección del consumidor y la frecuencia de procedimientos en este aspecto, desarrollo un protocolo de actuación redujo este tipo de accionar.

*Encuesta de victimización 2014: Barrios Belisario Roldan y Las Heras.* En este año se realizó una encuesta de victimización y percepción de seguridad dos barrios con concentración de homicidios dolosos. En un breve resumen de los datos que arroja la encuesta se puede enumerar los altos índices de robo con arma de fuego. Además la percepción favorable a la tenencia de armas de fuego para protección personal, Aunque en diferente proporción en Las Heras (74,80 %) que en Belisario Roldán (54,10 %), se verifica que la mayoría de los delitos no fueron denunciados ante la Policía, un agente fiscal u otro organismo judicial. Además, la imagen negativa de la Policía –como agencia penal más cercana territorialmente, por ende percibida como instancia “natural” de actuación– una condición preponderante de esa actitud. Se percibe una sensación muy alta de impunidad e ineficacia del sistema. También se percibió escuchar disparos frecuentes como una de las situaciones que rodean a los barrios, además del consumo de alcohol y la problemática de las adicciones. En términos generales, podría afincarse en cierto espacio de demanda social de mayor presencia policial, que resultaría incluso comprensible, en la medida en que la Policía ocupa buena parte de la presencia estatal territorializada. Sin embargo, al momento de relevar sobre la calidad de las fuerzas policiales, las valoraciones negativas respecto de las tareas de prevención o investigación son significativas. Teniendo en cuenta esa valoración eminentemente

negativa de la presencia policial, podría sugerirse la exigencia de una institución policial “distinta”.

*Informes sobre robo y hurtos de automotores:* se detectó las áreas de mayor intensidad, valores constantes en la cantidad de autos robados o hurtados a través de los meses y reacciones del mercado delictivo ante la publicación de los informes.

Los *Informes semanales sobre la actuación policial* eran discutidos con la presencia de funcionarios políticos del municipio, para mejorar la cobertura del patrullaje haciéndola responder a criterios racionales. Se crearon áreas de patrullajes específicas y distintos coordines. Además se promueve la presencia policial relacionada con la demanda que surge del servicio de emergencia 911.

*Violencia de género:* los datos desarrollados impulsaron la creación que la unidad temática de Violencia de Género que funciona con la modalidad de visitas preventivas calendarizadas a víctimas de violencia de género a las que se les haya entregado un botón de alerta.

*El despliegue operativo de la Policía Local* está diseñado con base en los datos relevados por el Centro Municipal de Análisis Estratégico del Delito sobre la demanda de seguridad al 911 y del Sistema de Registro de Novedades y Actuaciones. Las correcciones operativas y las acciones tácticas tienen permanente medición en busca de lograr efectividad y eficiencia en el abordaje delictual y en el uso del recurso disponible. Policía Local también cuenta con presencia fija en 12 puestos o bases ubicadas en puntos estratégicos y cumple tareas de guardia en 19 Centros de Atención Primaria de la Salud y diversas reparticiones municipales. (Informe Anual Policía Local, pag. 15-16).

## Conclusiones

El conocimiento sobre la violencia urbana incluyó la construcción de herramientas de gestión de información para comprender los emergentes más indicativos, su secuencia a lo largo del tiempo, regularidades estructurales, motivaciones inmediatas, vectores más preminentes, sectores sociales y demográficos más afectados, densidades y dispersiones en el espacio urbano, conflictividades violentas subyacentes, emergentes, encadenadas e históricas. El estudio del fenómeno de los homicidios dolosos, su monitoreo e interpretación generó orientaciones estratégicas de las políticas de seguridad sin perder la presencia táctica. A modo de ejemplo, orientó el desarrollo de tácticas ambientales

para mejorar de las condiciones de urbanización en sectores específicos, o focalizar acciones preventivas sociales, deportivas, culturales como así también despejó mitos en las percepciones sociales con relación al resultado del funcionamiento de los dispositivos de bio-poder, es decir, sacar del centro de la escena la violencia producto de los delitos contra la propiedad y al menor no punible como chivo expiatorio y seleccionó los problemas de violencia con armas de fuego, resolución alternativa de conflictos, violencia machista entre otros. La violencia letal se vincula con los dispositivos de seguridad en clave al concepto de bio-poder que define Foucault, el estado a través de sus políticas y gestiones hace vivir y deja morir.

Cuando se evaluó la caracterización social, económica, demográfica, urbana del Partido de General Pueyrredon quienes los sectores más afectados en los indicadores sobre viviendas, educación, pobreza, inestabilidad y precariedad laboral, insuficiencia de ingresos son los que encuentran en la cercanía de su vida cotidiana espirales de violencia letal de alta densidad. Este saber presenta una dificultad pedagógica porque puede alimentar el razonamiento estigmatizador que crea una relación mecánica entre delito y pobreza y la acción policía hostigadora y represiva como consecuencia reactiva. El proceso de descentración de competencias y políticas impulsado en 2013, 2014 y 2015 en la ciudad implicó una multiplicación de actores respecto a la problemática, un fortalecimiento de los criterios de decisión política por sobre los policiales, se legitimó una conducción civil de la Policía Local que hoy tiene un doble mando, civil-municipal y policial-provincial. En la multiplicación de actores se llevaron a cabo una mixtura de distintas tácticas de asistencia y contención a familiares de víctimas del delitos, de campañas de desarme voluntario, tácticas para impulsar consensos sociales a través del fútbol, aumento la capacidad de escuchar las demandas de diversos sectores sociales, instituciones, foros. Los análisis sobre conflictividad violenta siempre formaron parte de esa diversidad de tácticas. Por otro lado el colapso del sistema policial en el 2013 transformó una necesidad histórica en una urgencia. La gestión de la información de fuente policial se apoyó en la idea del servicio policial como como un servicio público que debía ser observado, analizado y mejorado. La detección de distintas rutinas de la policía provincial en su actuación diaria permitió generar criterios contra-selectivos orientados a reducir la violencia irrigada desde una institución que había ocupado la centralidad gestión de la inseguridad y en el ritmo del fenómeno violencia urbana altamente lesiva como dispositivo de bio-poder. Todas estas acciones modificaron formas y modos de gestión de la seguridad y conflictividad violenta en la ciudad de Mar

del Plata, sorteando, por lo menos en forma temporal, el colapso del sistema policial. Los homicidios dolosos en el año 2016 fueron un 42 % menos que en 2015, 46 % menos que en 2014 y 53 % menos en 2013. El vector arma de fuego tuvo la menor cantidad de hechos en los 7 años analizados, varió la relación entre domicilio particular y vía pública en términos peso específico en relación al fenómeno total. Si bien es conveniente llamar a la prudencia en las hipótesis, entiendo que el cambio en las políticas de seguridad por la inserción del municipio como actor tuvo injerencia en este descenso. También entiendo que los cambios culturales masivos que ubican a la mujer como protagonistas de los reclamos contra la violencia machista, tiene una fortaleza muy importante en movilizar el replanteo de la masculinidad, actor central en el fenómeno de la violencia altamente lesiva.

## Bibliografía

- Atucha, A. J.; Errazti, E.; Lacaze, M. V.; Labrunée, M. E.; López, M. T. y Volpato, G. (2012) La Estructura productiva del Partido de General Pueyrredon. *FACES*, 18(38-39).
- Lacaze, M. V.; Atucha, A. J.; Bertoloti, M. I.; Gualdoni, P. A.; Labrunée, M. E.; López, M. T.; Pagani, A. N.; y Volpato, G. G. (2014) *Producto Bruto Geográfico del Partido de General Pueyrredon. 2004-2012. 1ra ed. Mar del Plata: Universidad Nacional de Mar del Plata.*
- Lic. Ana Fernández Blanco, Grupo de estudios del Trabajo (UNMDP), (2014) Clase 4 sobre actividades económicas. Escuela Municipal de Seguridad Local.
- Seguridad y gobiernos locales en Argentina (2016) Serie de documentos de trabajo 3. Nicolas Rodriguez Games, Santiago Fernandez, Marcelo Fabián Sain. Universidad Metropolitana de Educación y Trabajo.
- Cravacuore, D., (2008) “Perspectiva de los gobiernos locales en Argentina” en Molina, G., (ed.) *Territorio y gestión municipal. Pautas de gestión territorial hacia un municipio innovador.*
- Perez, Andrea (2014) “Seguridad, divino tesoro” *Revista Ajo, periodismo de largo aliento*
- CELS, CIAJ, Asociacion Pensamiento Penal, Catedra de Criminología UNMDP (2016) *Uso abusivo de armas de fuego por parte de funcionarios policiales en la provincia de buenos aires*
- Dr. Roberto Benzo (2014) “El transito nuestro de cada día”
- Federico, Cecchi (2014) *Alisados y vigilados. Un estudio de la vigilancia privada en espacios residenciales de la ciudad de Mar del Plata. 2014*
- Sozzo, Maximo, (2009) “Gobierno local y prevención del delito en la Argentina” en *Urvio, Revista Latinoamericana de Seguridad Ciudadana. Número 6, pp. 58-73.*
- Sozzo, Maximo, (2014) “Delito común, inseguridad y respuestas estatales. Inercia e innovación durante la década kirchnerista a nivel nacional en Argentina” en *Cuestiones de Sociología. Número*
- Sozzo, Máximo: “Seguridad Urbana y tácticas de prevención del delito” *Sistema Proteccional Argentino (SPA), documento.*

Rodriguez Alzueta, Esteban (2014) “Temor y control, la gestión de la inseguridad como forma de gobierno”

Marcelo Saín (2015), “El Péndulo, Reforma y Contrarreforma en la Policía de la Provincia de Buenos Aires (1997-2002)”.