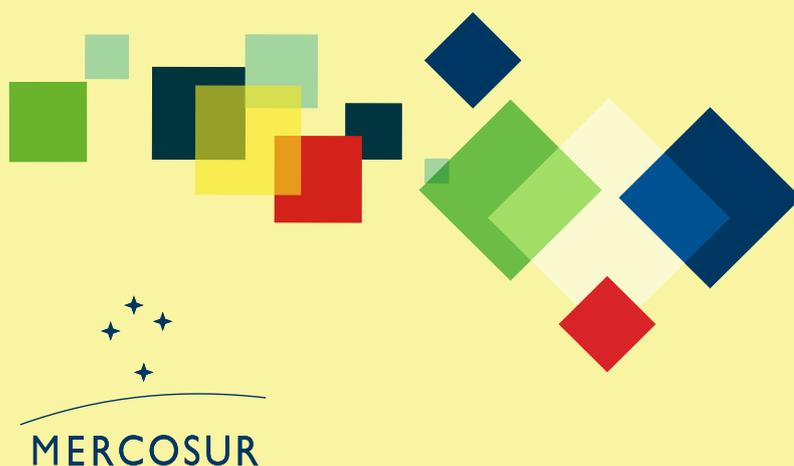


## ESTUDIOS E INVESTIGACIONES

PRODUCCIÓN Y GESTIÓN DE INFORMACIÓN Y CONOCIMIENTO  
EN EL CAMPO DE LA SEGURIDAD CIUDADANA:  
LOS CASOS DE ARGENTINA, BRASIL, PARAGUAY Y URUGUAY



## ESTUDIOS E INVESTIGACIONES

### PRODUCCIÓN Y GESTIÓN DE INFORMACIÓN Y CONOCIMIENTO EN EL CAMPO DE LA SEGURIDAD CIUDADANA: LOS CASOS DE ARGENTINA, BRASIL, PARAGUAY Y URUGUAY

© 2012 IPPDH / ACNUDH  
Instituto de Políticas Públicas en  
Derechos Humanos del MERCOSUR  
(IPPDH)  
Sarmiento 552, Piso 16 (1041)  
CABA, República Argentina  
Tel.: (+5411) 5217-1288  
ippdh@mercosur.org.uy  
<http://www.ippdh.mercosur.int>

Alto Comisionado de las Naciones Unidas  
para los Derechos Humanos  
Oficina Regional para América del Sur  
(ACNUDH)  
Avda. Dag Hammarskjöld 3269,  
Vitacura, Santiago de Chile  
Tel: (56-2) 321 7750  
Fax: (56-2) 263 4978  
ohchr-santiago@ohchr.org  
<http://acnudh.org>

## PRESENTACIÓN

El documento “Producción y gestión de información y conocimiento en el campo de la seguridad ciudadana: los casos de Argentina, Brasil, Paraguay y Uruguay” es el resultado del proyecto “Seguridad Ciudadana y Derechos Humanos en el MERCOSUR”, impulsado por el Instituto de Políticas Públicas en Derechos Humanos del MERCOSUR (IPPDH) y la Oficina Regional para América del Sur del Alto Comisionado de Naciones Unidas para los Derechos Humanos (ACNUDH) entre 2011 y 2012. El estudio se propuso mapear, identificar y describir los tipos de sistemas de información existentes en las áreas de Justicia, Interior y/o Seguridad en los Estados parte del MERCOSUR<sup>1</sup>, en materia de violencia y criminalidad, indagando en particular sobre los registros producidos por las policías.

Se partió de la base de que así como la información seria y rigurosa resulta un insumo para el conocimiento de la situación y para la consecuente toma de decisiones vinculadas con la formulación y seguimiento de toda política pública, la producción y gestión adecuada de la información y el conocimiento en el campo de la seguridad ciudadana es condición esencial para alcanzar la gobernabilidad democrática de la seguridad pública, que tenga como valor inescindible a los derechos humanos. Se aspira a que este documento, que no es sino una versión reducida del informe final de la investigación, contribuya a identificar los principales obstáculos en las rutinas de producción y gestión de la información y el conocimiento en materia de seguridad y violencia en estos países, favorecer los debates y reformas institucionales necesarios, y en definitiva a avanzar y consolidar políticas de seguridad ciudadana respetuosas de derechos humanos. El IPPDH y el ACNUDH están convencidos de que el contexto es favorable, y que el MERCOSUR es un espacio propicio para el intercambio de experiencias, sobre realidades parecidas, y para desarrollar estrategias y políticas regionales en esta materia.

El proyecto fue coordinado por Andrea Pochak, responsable de proyectos de cooperación técnica del IPPDH, y contó con el trabajo de dos investigadoras expertas —María Victoria Pita (Argentina, UBA-CONICET) y Ana Paula Mendes de Miranda (Brasil, Universidad Federal Fluminense)—, que durante varios meses analizaron bases de datos, documentos y realizaron entrevistas con funcionarios y especialistas de cada país. El IPPDH y el ACNUDH desean reconocer la labor de las investigadoras, así como la colaboración desinteresada brindada por las autoridades, funcionarios, expertos y representantes de organizaciones sociales de los cuatro países. También se agradece especialmente el apoyo brindado por la Oficina del Programa de Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD) en Argentina.

---

<sup>1</sup> El proyecto limitó su alcance a los países miembros del MERCOSUR. Vale aclarar que en la etapa de edición y corrección final de este documento, la República Bolivariana de Venezuela quedó oficializada como miembro pleno del MERCOSUR (cf. MERCOSUR/CMC/DEC. N° 27/12), en tanto que la República de Paraguay fue suspendida del MERCOSUR como consecuencia de la destitución irregular del Presidente Fernando Lugo, por decisión de los Presidentes de Argentina, Brasil y Uruguay, del 29 de junio de 2012 ([http://www.mercosur.int/innovaportal/file/4496/1/ver\\_adjunto.pdf](http://www.mercosur.int/innovaportal/file/4496/1/ver_adjunto.pdf)).

## INDICE

Prólogo del Instituto de Políticas Públicas en Derechos Humanos (IPPDH) .....	3
Prólogo de la Oficina para América del Sur del Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Derechos Humanos (OACNUDH) .....	5
Ficha Técnica .....	7
I. Introducción .....	9
1. Acerca de los objetivos de la investigación .....	9
2. Punto de partida .....	12
3. Apuntes acerca de la naturaleza de los datos, sus problemas y potencialidades .....	20
II. Producción y gestión de información y conocimiento en materia de seguridad ciudadana .....	32
1. Estadísticas oficiales: un lenguaje del Estado .....	32
2. Políticas públicas de gestión de la información .....	41
a) El debate sobre el gobierno político de la seguridad ciudadana .....	41
b) Producción y gestión de la información y del conocimiento: prácticas institucionales y problemas .....	43
III. Consideraciones finales .....	51
IV. Referencias bibliográficas y de material documental .....	53

## Prólogo del Instituto de Políticas Públicas en Derechos Humanos (IPPDH)

Por Víctor Abramovich. Secretario Ejecutivo

En el año 2009 los Estados que integran el MERCOSUR acordaron crear el Instituto de Políticas Públicas en Derechos Humanos (IPPDH), como una instancia de cooperación técnica, investigación aplicada y apoyo a la coordinación de políticas públicas en derechos humanos en la región. La puesta en marcha de este nuevo organismo intergubernamental parte del reconocimiento de que el respeto y la promoción de los derechos humanos es uno de los ejes fundantes del proceso de integración regional.

El Instituto tiene su sede en la ciudad de Buenos Aires y funcionará —junto a otras organizaciones— en las instalaciones de la antigua Escuela de Mecánica de la Armada (ESMA), donde operó uno de los más grandes centros clandestinos de detención del terrorismo de Estado padecido en la Argentina entre mediados de la década del 70 y principios de la década del 80, hoy convertido en un espacio de memoria, verdad y justicia.

El programa de trabajo del IPPDH convenido con los gobiernos incluye como línea prioritaria la prevención de la violencia social e institucional y las políticas de seguridad respetuosas de derechos humanos. En esta temática, las primeras acciones del IPPDH se orientaron a proyectos de investigación aplicada sobre políticas de control y prevención de violencia institucional. Para ello hemos contado con el enorme apoyo y colaboración de la Oficina de la Alta Comisionada de Derechos Humanos de la ONU, a través de su oficina regional para el Cono Sur, a cargo de Amerigo Incalcaterra.

El punto de partida de nuestra actuación es el concepto de seguridad ciudadana, que en América Latina tiene un alcance que vincula las agendas y preocupaciones de la comunidad de derechos humanos con el campo de las políticas de seguridad. La noción de seguridad ciudadana pone el énfasis en la protección de los derechos y la ciudadanía y prioriza intervenciones activas dirigidas a la prevención integral de las diversas formas de criminalidad y violencia. En su formulación concreta aparece contrapuesta a la idea de seguridad pública, pues esta última se orienta a la preservación del orden público y define a la seguridad desde los propios intereses del Estado. Para un enfoque basado en la seguridad ciudadana resultan centrales las estrategias coordinadas e integrales de prevención de las distintas formas de violencia: la institucional, o sea la violencia generada desde los propios aparatos del Estado; y la social, en particular aquellas situaciones de conflicto atravesadas por problemas de desigualdad, de discriminación, y que en muchos de nuestros países presentan todavía características estructurales.

La condición para desarrollar políticas ancladas en un enfoque de seguridad ciudadana es fortalecer el gobierno político de la seguridad, como eje contrario al de la autonomía de las fuerzas policiales, y también al del uso de las fuerzas militares en tanto recurso principal para enfrentar problemas de criminalidad y violencia. Y para alcanzar el gobierno político de la seguridad se requiere construir y consolidar una adecuada institucionalidad pública, con capacidades estatales que puedan y sepan gestionar esas políticas.

La investigación que hoy presentamos junto al ACNUDH pretende ser un insumo en el fortalecimiento de esas capacidades estatales, al analizar cómo funcionan en los países del MERCOSUR los procesos de producción y gestión de la información y el conocimiento en materia de seguridad y violencia. El trabajo proporciona un diagnóstico no completo pero bastante preciso del tipo de problemas que se enfrentan, de los avances realizados, y sugiere algunas líneas de acción para poder superar las diferentes

barreras y obstáculos que se identifican.

El estudio pone el foco en la elaboración y el uso de los registros producidos por las policías —explorando prácticas, rutinas y procesos institucionales— pues se partió de la premisa de que de su calidad depende, en definitiva, el grado de conocimiento disponible respecto de los eventos que suponen el ejercicio de violencia o la violación de derechos.

Los resultados alcanzados demuestran con nitidez que en la producción y gestión de esta información se mantiene en general el paradigma de la seguridad pública, en tanto ciertas conflictividades sociales, al no ser registradas por las policías, son invisibilizadas como problemas de violencia y seguridad; y porque no existe articulación entre la información que se produce en materia de violencia social y criminalidad, y la que se produce respecto de la violencia institucional. El trabajo describe además algunas de las limitaciones y problemas de estos datos, sobre todo porque no son producidos para hacer diagnósticos de la situación, sino fundamentalmente como insumo de las propias agencias policiales que los elaboran. También refleja el enorme valor político que estos datos tienen, pues en muchos casos funcionan como “termómetro” de gestiones políticas e inciden en la generación de climas sociales determinados. Otra conclusión de la investigación es que en materia de violencia y seguridad en nuestros países se suele producir y gestionar información, pero no conocimiento, lo que requeriría, por parte de las autoridades políticas competentes, contextualizar esa información, así como sistematizar diferentes fuentes, incluyendo a las académicas y de organizaciones sociales, para definir prioridades y diseñar políticas e intervenciones adecuadas, asignándose para ello los recursos humanos, materiales y logísticos que sean necesarios, evitando la reiteración de recetas que ya han probado su ineficacia.

En definitiva, la investigación refleja las tensiones que aún atraviesa nuestra región en la discusión sobre políticas de seguridad en la que se enfrentan diferentes modelos en pugna: un modelo de políticas pensado desde la idea de seguridad ciudadana, con respeto a los derechos humanos, frente a otro que parte del concepto de seguridad pública; uno que privilegia el gobierno político de la seguridad —que afirma el principio de conducción y control por las instancias políticas y representativas de las distintas agencias encargadas de la seguridad— frente a otro que se apoya en la delegación y autonomía policial.

No se trata de un debate teórico, sino de una discusión política de primer orden, a nivel nacional y regional, que define el nivel de protección de derechos humanos, y en la que tanto el MERCOSUR como la UNASUR pueden contribuir, mediante el intercambio de experiencias y de información, a alcanzar consensos políticos sostenibles. Por ello, desde el IPPDH seguiremos impulsando este tipo de estudios e investigaciones con la esperanza de cooperar en institucionalidades democráticas más sólidas y favorecer el diseño de políticas que redunden en sociedades más justas y menos violentas.

## Prólogo de la Oficina para América del Sur del Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Derechos Humanos (OACNUDH)

Por Amerigo Incalcaterra: Representante Regional.

La “seguridad” ha emergido en los últimos años como un fuerte reclamo de los habitantes de América Latina, siendo esta región la más violenta en términos de violencia homicida.

En varios países de la región el Estado está perdiendo el monopolio del uso de la fuerza y a menudo en parte de su territorio ya no es el que impone la ley. Son las bandas criminales, el narcotráfico, las pandillas juveniles o maras, las que desafían su autoridad e imponen la ley del más fuerte en desmedro del Estado de derecho.

La percepción de inseguridad hace que el ciudadano busque por sus medios la seguridad que el Estado no es capaz de brindar. Observamos con preocupación la articulación de cuerpos armados paraestatales, grupos de limpieza social, hechos de justicia por propia mano, el aumento de las empresas privadas de seguridad que en número, en el empleo de armas e instrumentos sofisticados de vigilancia, tienden a sobrepasar los de la Policía, sólo para mencionar algunos de los fenómenos que recurrentemente aparecen en la prensa actual.

Esta situación ha llevado a una pérdida de credibilidad ante la población, que deja de ver al Estado como una fuente de seguridad económica, jurídica o física. Esto, a su vez, contribuye a que se erosionen los avances democráticos y la estabilidad política que costaron tanto conseguir, especialmente en países que han salido de regímenes autoritarios, y a que las instituciones democráticas sean vistas por gran parte de la población como incapaces de mejorar sus condiciones de vida.

La pobreza y la exclusión han añadido una dimensión y complejidad adicionales a este fenómeno, siendo los jóvenes provenientes de zonas urbanas, pobres y marginalizadas el sector de la población más propenso a ser las víctimas, así como también los autores de actividades criminales.

Otros fenómenos que corroen el Estado son la corrupción y la impunidad, el primero alimentado por un poder sin precedente por parte de la criminalidad organizada que cuenta con una impresionante capacidad para corromper a las instituciones estatales que tienen como cometido controlarlos y combatirlos; todo se compra, todo tiene un precio. Y el segundo, el de la impunidad, que es más estructural, y que evidencia la falta de capacidad para enfrentar la ilegalidad con las herramientas institucionales y dentro de un marco jurídico de pleno respeto a los derechos humanos, lo que se traduce en un aumento del riesgo de socavar los propios cimientos del Estado de derecho bajo la excusa de la necesidad de combatir estos fenómenos con todos los medios disponibles. Con ello viene aparejado un aumento de violaciones a los derechos humanos, muchas de las cuales son entendidas como daño colateral.

En este contexto, un gran segmento de la opinión pública ha exigido y respaldado políticas y prácticas de más mano dura. Las respuestas del Estado, en líneas generales, son las mismas viejas y conocidas recetas, como es la incorporación de las fuerzas militares en tareas de seguridad pública, el endurecimiento de las penas, la criminalización de la protesta social o el aumento de la imputabilidad penal a las personas menores de edad.

Es a partir de este diagnóstico que la Oficina Regional para América del Sur del Alto Comisionado de Naciones Unidas para los Derechos Humanos (ACNUDH), conjuntamente con el Instituto de Políticas

Públicas en Derechos Humanos del MERCOSUR (IPPDH) han conjugado sus esfuerzos para producir este informe sobre la “Producción y gestión de información y conocimiento en el campo de la seguridad ciudadana: los casos de Argentina, Brasil, Paraguay y Uruguay” en el marco del proyecto “Seguridad Ciudadana y Derechos Humanos en el MERCOSUR”. El proyecto de investigación fue impulsado por ambas instituciones entre 2011 y 2012.

Porque entendemos que es desde el conocimiento que se origina con una gestión adecuada de la información que el Estado puede articular políticas públicas eficaces, que no sólo miren el fenómeno de la seguridad como un asunto estrictamente policial, sino que traten de dar una respuesta integral al fenómeno de la inseguridad profundizando en los temas sociales, y también revisando el sistema de justicia y el sistema penitenciario.

Quiero reconocer especialmente la labor del equipo de trabajo del proyecto, que fue coordinado por Andrea Pochak, responsable de proyectos de cooperación técnica del IPPDH, e integrado por las investigadoras expertas María Victoria Pita y Ana Paula Mendes de Miranda.

También, quiero agradecer a Víctor Abramovich, Secretario Ejecutivo del IPPDH, con quien venimos colaborando estrechamente, afianzando la confianza y uniendo esfuerzos para las propuestas y análisis sobre políticas públicas en derechos humanos en el ámbito de la Reunión de Altas Autoridades en Derechos Humanos y Cancillerías del MERCOSUR.

Finalmente, tengo la convicción de que este informe será una pieza importante para redefinir la responsabilidad del Estado en materia de seguridad de los países partes y asociados del MERCOSUR, y para que las futuras políticas públicas en respuesta a la inseguridad dejen de ser un tema coyuntural para formar parte de una estrategia integral que tenga como punto de partida la garantía de los derechos humanos de todos y todas.

## FICHA TÉCNICA

Este documento ha sido elaborado en base al relevamiento y análisis de materiales producidos por organismos e instituciones públicas en el área de la seguridad; a entrevistas y conversaciones informales con funcionarios, ex funcionarios, expertos, académicos y activistas en materia de seguridad ciudadana y derechos humanos, y a la participación en diferentes espacios tales como consejos asesores, seminarios y grupos de trabajo en el marco de reuniones científicas.

El período de trabajo de campo y relevamiento de material se realizó entre los meses de abril y noviembre de 2011. La escritura de este informe, en sus versiones preliminares y final se llevó a cabo entre los meses de diciembre de 2011 y junio de 2012.

El documento fue elaborado por María Victoria Pita y Ana Paula Mendes de Miranda, investigadoras contratadas por el Instituto de Políticas Públicas en Derechos Humanos del Mercosur (IPPDH) para el proyecto Seguridad Ciudadana y Derechos Humanos en el MERCOSUR, que contó con el apoyo del Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Derechos Humanos, Oficina Regional para América del Sur (OACNUDH). Las autoras agradecen a todas las personas que en Argentina, Brasil, Paraguay y Uruguay han contribuido a hacer posible este documento de trabajo.

### PARA ARGENTINA

Entrevistas con: Paula Honisch, responsable del área de Política Criminal del Ministerio de Seguridad de la Nación; Victoria Martínez y Gabriela Urthiague, de la Secretaría de Derechos Humanos, del Ministerio de Justicia y Derechos Humanos de la Nación; Hernán Olaeta, Jefe del Departamento de Políticas de la Dirección Nacional de Política Criminal del Ministerio de Justicia y Derechos Humanos de la Nación; Marcela Perelman, responsable del equipo sobre Violencia Institucional y Seguridad Ciudadana del Centro de Estudios Legales y Sociales (CELS).

En el marco de este proyecto, la Dra. Pita también ha participado de las reuniones del Consejo Asesor para la Gestión de la Información Criminal del Ministerio de Seguridad de Nación, junto con representantes de las fuerzas de seguridad federales, expertos y académicos en seguridad ciudadana y violencia. Además ha estado a cargo, junto a Marcela Perelman, de la coordinación del Grupo de Trabajo “Derechos Humanos y Seguridad Pública: análisis y debates en torno a políticas, modalidades de intervención y activismo”, del IV Seminario Internacional sobre Políticas de la Memoria “Ampliación del campo de los derechos humanos. Memoria y perspectivas”, que tuvo lugar durante el mes de octubre de 2011 en Buenos Aires.

### PARA BRASIL

Entrevistas con: Gleisson Cardoso Rubin, Secretário de Gestão da Política Nacional de Direitos Humanos (Brasília); Cristina Neme, Coordenadora de Pesquisa e Análise de Informação da Secretaria Nacional de Segurança Pública/MJ (Brasília); Rafael Rodrigues de Sousa, Coordenador de Pesquisa/SINESPJC/SENASP/MJ (Brasília); Renato Sérgio de Lima, Secretário-Geral do Fórum Brasileiro de Segurança Pública (São Paulo); Paulo Teixeira, Diretor-Presidente do Instituto de Segurança Pública (Rio de Janeiro); Marcus Ferreira, Coordenador do Núcleo de Pesquisa em Justiça Criminal e Segurança Pública do Instituto de Segurança Pública (Rio de Janeiro).

La Dra. Mendes de Miranda además ha tenido conversaciones informales con ex-integrantes de la Secretaría Nacional de Segurança Pública (SENASP/Ministério da Justiça), a quienes agradece su colaboración en esta investigación.

## PARA PARAGUAY

Entrevistas con: Omar Sostoa Luraghi, Viceministro de Asuntos Políticos, Ministerio del Interior; Jorge Rolón Luna, Director del Observatorio Nacional de la Seguridad y la Convivencia, Ministerio del Interior; Juan Bautista Rivarola Cáceres, Director de Derechos Humanos, Ministerio del Interior; José Caballero Quiñones, Director de Políticas de Seguridad Ciudadana, Ministerio del Interior; Rufino Sannabria, Jefe del Departamento de Estadística de la Policía Nacional; Patricia Cristaldo, funcionaria de la Dirección de Derechos Humanos, Ministerio del Interior; Angélica De Tone, consultora de Políticas de Seguridad Ciudadana, Ministerio del Interior; Oscar Ayala, director ejecutivo de Tierraviva.

## PARA URUGUAY

Entrevistas con: Javier Donangelo, Director del Observatorio Nacional sobre Violencia y Criminalidad, Ministerio del Interior; Silvia Izquierdo, asesora del Ministro, Ministerio del Interior; Luis Ituarte González, Encargado del Estado Mayor Policial; Ricardo Frainman, Asesor en proyectos de cooperación, Ministerio del Interior; Víctor González, técnico del Observatorio Nacional sobre Violencia y Criminalidad, Ministerio del Interior; Juan Faroppa Fontana, consultor especialista en políticas de seguridad pública y de derechos humanos, ex Subsecretario del Ministerio del Interior; Rafael Paternain, consultor y ex Director del Observatorio Nacional sobre Violencia y Criminalidad, Ministerio del Interior.

En el marco de este proyecto, la Dra. Pita ha participado del Seminario Interdisciplinario “Inseguridades, Violencias Sociales y Estado en el Uruguay del último medio siglo” realizado en el mes de septiembre de 2011, en la Universidad de la República, Uruguay.

Se agradecen también los comentarios resultantes de la lectura atenta de las versiones preliminares de este informe de Andrea Pochak (Responsable de Proyectos de Cooperación Técnica del IPPDH).

Las opiniones expresadas en este documento son de exclusiva responsabilidad de las autoras y pueden no coincidir con las de las instituciones contratantes.

## I. INTRODUCCIÓN

El proyecto en el marco del cual se inscribe este documento ha buscado indagar el estado de situación en materia de producción y gestión de conocimiento en seguridad ciudadana, tomando como casos de referencia los países de Argentina, Brasil, Paraguay y Uruguay. El presente estudio pretende contribuir a comprender cómo se produce y gestiona la información y el conocimiento en estos países, y a fortalecer la discusión abierta en la región de unos años a esta parte sobre este tema. Creemos que sólo a partir de entender los procesos institucionales, así como sus inescindibles tradiciones, rutinas y costumbres, será posible producir un lenguaje común que articule seguridad ciudadana y derechos humanos, que a la vez sea capaz de proveer el conocimiento necesario para la formulación de políticas públicas eficaces en esta materia.

Debido a que se trata de un documento que no es sino una versión reducida y también parcial de una investigación mayor, consideramos fundamental exponer los propósitos que la orientaron, así como las hipótesis de trabajo que guiaron la pesquisa. Estas cuestiones se presentan en la primera parte, y sirven para situar el debate que se desarrolla a continuación.

### 1. Acerca de los objetivos de la investigación

Dos circunstancias han sido tenidas en cuenta para el desarrollo de esta investigación. Por un lado, aunque muy reciente, el auspicioso consenso logrado en la región en torno a la noción de seguridad ciudadana, que reconoce a los derechos humanos como norte y como valor inescindible. Por otro, la tendencia que se observa en los cuatro países mencionados a propiciar un gobierno político de la seguridad, que desplazaría la hegemonía policial.

A partir de dicho contexto, este documento se propone describir la realidad del registro y producción de información por parte de las policías. Y escogimos la información producida por estas agencias al ser instituciones que presentan, por su posición estructural, mayor proximidad inmediata con la ciudadanía ante eventos que suponen el ejercicio de violencia (física y/o moral) y la violación de derechos. Entendemos que esta descripción actúa como un insumo central a la hora de pensar la cuestión de la producción y gestión del conocimiento en materia de seguridad ciudadana.

Antes de presentar el resultado de la investigación, es conveniente exponer las hipótesis de trabajo. Si bien, como mencionamos, seguridad ciudadana y gobierno político de la seguridad han resultado formulaciones políticas de consenso en la región, es claro que los procesos a través de los cuales las premisas políticas encarnan en las instituciones y posibilitan la alteración de rutinas, costumbres y prácticas institucionales, no son lineales ni rápidos. Ello pues no sólo se trata de incidir en tradiciones e inercias institucionales acendradas —y porque hacerlo exige constantes supervisiones, correcciones y ajustes de rumbo—; sino también porque esos procesos enfrentan oposiciones y contramarchas.

En este sentido, nuestra hipótesis de trabajo ha sido que la producción y gestión de la información sobre hechos y acontecimientos que implican violencia, inseguridad y/o violación de derechos no responden de manera acabada al paradigma de la seguridad ciudadana, sino que aún conviven con la noción de seguridad pública. En América Latina este concepto está ligado al de orden público, y a aquella idea de seguridad construida desde el Estado, antes que orientada a la protección primordial de las personas

y grupos sociales que viven en diversas configuraciones socio-espaciales. Es decir que, en lo que hace a producción y gestión de la información, se advierte la coexistencia conflictiva de esas dos matrices de significación e, incluso, en ocasiones, la primacía de la noción de seguridad pública por sobre la de seguridad ciudadana.

Es preciso resaltar que nos referimos a la producción y gestión de información y no de conocimiento. Al respecto, otra de las hipótesis de trabajo ha sido que, aun cuando pueden mencionarse algunos avances orientados a la producción y gestión de conocimiento, de manera mayoritaria las distintas experiencias estatales relevadas en la pesquisa actúan bajo la premisa de la producción y gestión de la información, de preferencia cuantitativa, con escaso desarrollo de investigaciones cualitativas. La diferencia en este punto es central ya que producir y gestionar información supone estructurar formas de compilación, difusión y acceso de aquello que se informa, una vez registrado por las agencias y/o instituciones correspondientes en función de su desempeño. En este campo, ello implica, en términos generales, sistematizar y compilar datos que dan cuenta de la actividad de las propias agencias ligadas a la seguridad, y específicamente de las policías. Por el contrario, producir y gestionar conocimiento tiene como objetivo valorizar las informaciones existentes, contextualizarlas, identificar el alcance y limitaciones de los datos elaborados en virtud de su naturaleza, y de las rutinas y tradiciones institucionales bajo las cuales fueron construidos. Producir conocimiento exige articular distintas fuentes de información y poner en juego diferentes metodologías de producción de información sobre aquellos asuntos en los que las agencias intervienen o se decide que deben intervenir porque se considera que son y/o deben ser asuntos de interés público. Producir conocimiento aspira a entender procesos, dinámicas, sujetos involucrados, y procura relacionar información diversa para conocer —ahora sí— fenómenos sociales específicos sobre los cuales se busca incidir mediante políticas públicas.

En consecuencia, la investigación que aquí se presenta ha buscado describir tanto los problemas frecuentes en la producción de información de fuente policial y las dificultades para la generación de conocimiento en materia de seguridad ciudadana; como exponer, de manera estilizada, las formas en que se genera y gestiona la información en cada uno de los países del MERCOSUR. También ha pretendido analizar algunas de las iniciativas estatales recientes y mostrar, en la medida de lo posible, cómo esos procesos de producción y gestión de información posibilitan o limitan la generación de un conocimiento suficientemente descriptivo de aquellas situaciones sociales que son objeto y materia de la seguridad ciudadana.

Para el desarrollo de la investigación además se ha considerado, entre otros asuntos, la cuestión de las estadísticas oficiales qua lenguaje de Estado; las dificultades provenientes de los datos de fuente policial en virtud de su propia naturaleza, de los procesos de trabajo y como consecuencia de su valor político; y los obstáculos que resultan de la articulación intra e interagencial, teniendo en cuenta su impacto sobre los datos producidos.

A la vez, se ha intentado (de)mostrar, mediante algunos ejemplos puntuales, tanto las prácticas institucionales habituales y cotidianas, como la propia concepción de las agencias respecto a lo que es “seguridad”. En tal sentido veremos que, en ocasiones, las policías resultan ciegas ante hechos y procesos que evidencian nuevas y viejas conflictividades (la intolerancia religiosa, el hostigamiento policial a jóvenes de los sectores populares, el control de población en barriadas pobres, los desalojos campesinos e indígenas, por mencionar apenas algunas) que involucran a numerosos grupos y subgrupos vulnerables. Esta “ceguera” es la que acaba invisibilizando —mediante la falta de registro, de generación de información y por

tanto la carencia de producción y gestión del conocimiento—, situaciones sociales que necesariamente son objeto de la seguridad ciudadana, y cuyo conocimiento preciso, confiable, sistemático y actualizado permitiría diseñar, implementar y evaluar durante y pos-facto políticas públicas adecuadas.

Por esa razón, la investigación ha indagado sobre algunos hechos que dan cuenta de conflictos o situaciones problemáticas en materia de seguridad ciudadana, y que fueron relatados durante las entrevistas y conversaciones que se mantuvieron con funcionarios públicos, ex funcionarios, académicos y expertos en cada uno de estos lugares<sup>2</sup>. En consonancia con las hipótesis de trabajo ya mencionadas, se buscó explorar especialmente acerca de las dificultades sobre el registro y gestión de la información y conocimiento en torno a estas formas de conflictividad social y/o colectiva.

En tal sentido, entendemos que fortalecer el monitoreo e identificación de estas situaciones sociales conflictivas posibilitará decodificarlas, pensarlas e intervenir sobre ellas desde una perspectiva que encarne a los derechos humanos como dimensión en la administración y resolución de los conflictos. Este abordaje favorecerá, también, detectar aquellas situaciones en que el Estado interviene de manera abusiva y violenta o bien aquéllas en las que no se involucra, y por tanto vulnera derechos por omisión.

Falta aún mucho trabajo institucional para exponer de manera efectiva la intersección temática que resulta de los problemas referidos a derechos humanos y a seguridad ciudadana, y es poco frecuente la existencia de corpus de datos que ofrezcan información sistematizada que articule ambos campos. Creemos que es de importancia capital llamar la atención sobre estas cuestiones, y demostrar de qué manera la falta de registro o el registro deficiente de ciertos conflictos los invisibiliza o conduce a analizarlos erradamente y a producir intervenciones equivocadas. Pues, a nuestro criterio, la ausencia de información redundante, finalmente, en la limitación o negación de derechos.

En este documento no se desarrollarán cada uno de los casos o situaciones de conflictividad social y/o colectiva que existen en los países consultados. Al respecto, conviene explicar —porque hace a la argumentación y pone en juego las hipótesis de trabajo—, que en este proyecto no se ha buscado dar cuenta de “todo lo que acontece” en esta materia. Por el contrario, en el marco de la investigación sólo se abordaron aquellos conflictos que resultaban ineludibles para pensar la producción y gestión de información y conocimiento en el campo de la seguridad ciudadana. Ellos nos permiten llamar la atención acerca de la necesidad de fortalecer capacidades institucionales para detectar, registrar y así visibilizar distintos tipos de hechos y conflictividades que sin duda hacen a la seguridad ciudadana, en el sentido en que se encuentra ligada a una perspectiva acorde con los principios de derechos humanos.

Cabe ahora mencionar algunas decisiones que se han tomado para construir la estructura expositiva y argumental de este documento.

En función de los objetivos e hipótesis que han nortado la investigación, se ha privilegiado la presentación de problemas que requieren especial consideración, antes que ofrecer un informe que pase revista y evalúe de manera sistemática y estandarizada —conforme una serie de indicadores predefinidos— la situación de cada uno de los países en particular. No se replicará, en consecuencia, el material que ya existe bajo esa modalidad de producción, y que ha dado varios y muy buenos trabajos, muchos de ellos referidos a lo largo de estas páginas.

---

<sup>2</sup> En tanto ésta es una versión reducida del informe final de la investigación enfocada en describir los procesos de producción y gestión de la información y el conocimiento en seguridad ciudadana, el análisis sobre estas situaciones conflictivas no se incluirán en este documento.

Por esta razón, si bien en una versión extensa de este documento se describen instituciones y procesos específicos de cada país, en esta oportunidad se explicitan las principales dificultades que se presentan al momento de producir y gestionar conocimiento en materia de seguridad ciudadana. Es por ello que las referencias a uno u otro país funcionan a modo de ejemplo ilustrativo de los problemas generales que se exponen.

Por último, y como podrá desprenderse de la lectura de este texto, es claro que se trata de un documento preliminar. Al provenir de una experiencia de investigación de tiempo acotado<sup>3</sup>, se convierte en el resultado de una primera fase exploratoria sobre la cuestión en los cuatro países. Se espera que, a partir de la detección de problemas, limitaciones y dificultades descritas, se puedan imaginar estrategias y dispositivos capaces de producir un lenguaje común en materia de información y conocimiento sobre seguridad ciudadana en la región.

## 2. Punto de partida

Es bien sabido, y por tanto debe considerarse como punto de partida y no como un asunto de debate, que la información rigurosa y consistida resulta un insumo fundamental para el conocimiento del estado de situación y para la consecuente toma de decisiones vinculadas con la formulación y seguimiento de políticas públicas. Por eso, tanto los Estados Nacionales como las instancias de articulación regional se han preocupado por la generación y continuidad de sistemas de información y por su estandarización.

En el campo específico del que se ocupa este documento, seguridad ciudadana y derechos humanos, la información se revela especialmente estratégica. El importante corpus de trabajos de expertos y académicos —algunos de ellos, incluso, en su condición de funcionarios públicos o políticos—, así como de organizaciones sociales, que desde hace más de una década y de manera sostenida producen estudios, informes y documentos con el apoyo de universidades, Estados nacionales y locales y organismos internacionales y regionales públicos y privados, es prueba de ello.

Y más aún, el propio MERCOSUR cuenta con instancias determinadas, que han impulsado compromisos y planes de acción concretos en la materia, al considerar que la información —y el acceso a ella— no sólo es un derecho, sino también un aporte básico para la formulación de políticas responsables y eficaces. Por ejemplo, la Reunión Especializada de Estadísticas del MERCOSUR (REES) ha decidido avanzar en la generación de un Plan Estadístico del MERCOSUR que sea capaz de proveer de información consistente, confiable y comparable. El Grupo Técnico sobre Indicadores en Derechos Económicos, Sociales y Culturales de la Reunión de Altas Autoridades en Derechos Humanos (RAADDHH) ha procurado contar con indicadores de proceso (que midan calidad y magnitud de los esfuerzos de los

---

<sup>3</sup> Como podrá observarse a lo largo del documento, se aportan más ejemplos o mayor desarrollo de algunos problemas provenientes de Argentina y Brasil. Ello responde al hecho de que ambas investigadoras llevan adelante, hace ya más de seis años, una investigación comparativa entre esos países sobre esta misma materia. Ese trabajo de campo ha permitido contar con un corpus de casuística que, a todas luces, no es equivalente al tiempo acotado de la pesquisa sobre Uruguay y Paraguay. Colocadas frente al dilema, se ha optado por resignar la estandarización de la información existente, a fin de ofrecer una cantidad similar de entradas para cada país, en pos de conseguir una mayor riqueza en la ejemplificación de problemas relevantes, aunque algunos de ellos remitan más de una vez a un mismo país. En tanto este documento representa una primera fase exploratoria, queda abierto el desafío de impulsar nuevas investigaciones que permitan avanzar sobre aquello que aquí no se ha podido indagar con suficiente profundidad.

Estados para implementar derechos) y de resultados (que midan el impacto real de las estrategias y políticas de los Estados) que sean comunes en la región<sup>4</sup>. A su vez, en el marco de la XXXI Reunión de Ministros del Interior y sus equivalentes de Seguridad del MERCOSUR y Estados Asociados (RMI), celebrada en Buenos Aires en el mes de junio de 2012, se suscribió la “Declaración de Buenos Aires sobre la Estandarización de Criterios Mínimos Comunes en la Producción de Información sobre la Violencia y el Delito”, por la cual los gobiernos del MERCOSUR expresaron el compromiso de “crear un sistema de indicadores sobre aquellos fenómenos de violencia y delito de carácter prioritario como el narcotráfico y la trata de personas”<sup>5</sup>.

Decimos que en el campo de seguridad ciudadana y derechos humanos la disponibilidad de información es estratégica. Y lo es por varias razones que, en gran medida, han sido debidamente expresadas en el Informe “Seguridad Ciudadana y Derechos Humanos” de la Comisión Interamericana de Derechos Humanos de 2009<sup>6</sup>.

La CIDH sostiene que la seguridad ciudadana involucra a múltiples actores estatales y sociales e implica la articulación de programas y políticas de gobierno, y la vinculación con escenarios regionales e internacionales con miras a garantizar la vigencia de derechos. En participar señala el Informe que “la seguridad ciudadana se ve amenazada cuando el Estado no cumple con su función de brindar protección ante el crimen y la violencia social, lo cual interrumpe la relación básica entre gobernantes y gobernados” (CIDH, 2009: 18).

La seguridad ciudadana, afirma ese informe seminal, debe ser concebida como una política pública, y pensarse con una referencia concreta a los derechos humanos. Ello así porque, se indica, “las políticas públicas tienen como objetivo hacer que estos derechos se concreten en los planos normativo y operativo, así como en las prácticas de las instituciones y los agentes estatales.

Asimismo deben abordar las causas de la criminalidad y la violencia (...) La perspectiva de los derechos humanos permite abordar la problemática de la criminalidad y la violencia y su impacto en la seguridad ciudadana mediante el fortalecimiento de la participación democrática y la implementación de políticas centradas en la protección de la persona humana, en lugar de aquellas que primordialmente buscan afianzar la seguridad del Estado o de determinado orden político”.

El Informe de la CIDH señala tanto obligaciones negativas como positivas de los Estados “con respecto a los derechos humanos vinculados con la seguridad ciudadana de todas las personas bajo su jurisdicción, en especial los derechos de las víctimas de delitos frente a acciones violentas de actores estatales

---

4 Como veremos más adelante, también el Banco Interamericano de Desarrollo ha advertido la importancia de contar con información estandarizada en la región en materia de seguridad ciudadana y violencia. Así, en el marco de la iniciativa de Bienes Públicos Regionales, el BID financia el Proyecto de Cooperación Técnica Regional No Reembolsable “N° ATN/OC-10621-RG: “Sistema regional de Indicadores Estandarizados de Convivencia y Seguridad Ciudadana”, en el que se encuentran comprometidos los gobiernos de Argentina, Colombia, Costa Rica, Chile, Ecuador, El Salvador, Guyana, Honduras, Jamaica, México, Nicaragua, Paraguay, Perú, República Dominicana y Uruguay, y cuya ejecución técnica es coordinada por el Instituto CISALVA (Centro de Investigaciones de la Universidad del Valle), de Colombia.

5 Comunicado oficial del Ministerio de Seguridad de la Nación de Argentina, disponible en <http://www.minseg.gob.ar/garr%C3%A9-clausura-la-reuni%C3%B3n-de-ministros-del-mercosur>

6 Este Informe ha sido impulsado por un grupo de organizaciones no gubernamentales de la región, que había presentado el documento “El sistema interamericano para la protección de la seguridad ciudadana de cara a los desafíos de los derechos humanos en las Américas”. La CIDH a su vez repasa los consensos alcanzados por las Reuniones de Ministros en materia de Seguridad Pública de las Américas y recoge especialmente la jurisprudencia regional e internacional así como la profusa producción académica disponible bajo la forma de investigaciones, estudios y otros trabajos.

y no estatales [y] también examina las obligaciones internacionales de los Estados Miembros en materia de prevención y combate de la violencia y el delito, y de diseño, implementación y evaluación de políticas sobre seguridad ciudadana a la luz del derecho internacional de los derechos humanos y de los principios de participación, rendición de cuentas, y de no discriminación”.

La CIDH luego realiza formulaciones y recomendaciones concretas en las que debería encarnarse esta conceptualización en torno a la seguridad ciudadana y su inescindibilidad de los derechos humanos. Entre ellas enfatiza señalamientos en relación con la producción y gestión de la información pública que, por resultar de especial interés y en gran medida guiar este documento, encontramos necesario reproducir:

183. La política pública sobre seguridad ciudadana caracterizada en este informe requiere, tanto en sus fases de diseño, como de implementación y, en especial, de evaluación, de la producción, sistematización y difusión de información calificada por parte de las autoridades estatales. Sin un adecuado acceso a la información por parte de las personas, las organizaciones sociales, la academia y los medios de comunicación, es imposible sentar las bases para la construcción de un nuevo modelo de política de seguridad ciudadana, básicamente democrático y desarrollado fundamentalmente con el objetivo de proteger y garantizar los derechos humanos de toda la población. La ausencia de indicadores confiables, contruidos a partir de elementos técnicos, ampliamente difundidos y de fácil comprensión para los diferentes sectores de la sociedad, genera las condiciones para la manipulación de la opinión pública. Esto puede verificarse tanto por parte de sectores de gobierno, que ocultan o distorsionan información esencial sobre aspectos relevantes relacionados con la seguridad ciudadana, como por parte de grupos de interés político o corrientes de opinión, que aprovechan los vacíos de información objetiva para incrementar la sensación de inseguridad de la población, y así promueven modelos represivos que solamente favorecen la intolerancia, la estigmatización y, con ellas, el aumento de la exclusión y la desintegración de las sociedades de la región. *La producción y difusión de información confiable sobre asuntos relativos a la política de seguridad ciudadana constituye una obligación positiva del Estado para la protección y garantía de los derechos humanos comprometidos especialmente en esta materia.*

184. La Comisión destaca especialmente que sin acceso a información de calidad, no es posible favorecer espacios para la participación ciudadana, y con ello, avanzar en la consolidación de la democracia. Esta afirmación, si bien es de total aplicación a la totalidad de los temas que tienen que ver con la calidad de vida de las personas que viven en la región y con la permanente construcción de niveles más desarrollados de ciudadanía democrática, tiene especial significación respecto a los problemas vinculados con la violencia y el delito, debido a su creciente incidencia en la agenda pública de los países del hemisferio. Como ya ha expresado la Comisión, esto obliga a los Estados Partes a ‘(...) garantizar el derecho efectivo

de acceso a la información en poder del Estado con el fin de promover la transparencia de la gestión pública y afianzar la democracia'. Entre otros temas que requieren especial atención en cuanto a la *producción y difusión de información oportuna y confiable* se encuentran los procedimientos de elaboración de los presupuestos nacionales relativos a la política pública sobre seguridad ciudadana.

186. *La producción y difusión de información por parte de las autoridades públicas debe atender especialmente la situación de aquellos sectores de la población más vulnerables en lo que se relaciona con la prevención de la violencia.* Debe alcanzar en forma prioritaria a la situación de las mujeres, la población afro-descendiente e indígena, a las personas migrantes, y a los niños, niñas y adolescentes. En este último caso, la Comisión comparte que los Estados deben mejorar sus sistemas de reunión de datos e información a fin de detectar subgrupos vulnerables, informar a la policía y elaborar programas a todos los niveles, y hacer un seguimiento de los progresos hacia el objetivo de prevenir la violencia contra los niños. (Construir) (...) indicadores nacionales basados en normas internacionalmente acordadas y garantizar que se compilan, analizan y difundan los datos a fin de comprobar los progresos a largo tiempo. (Elaborar) (...) un programa nacional de investigaciones sobre la violencia contra los niños en entornos en los que se produce esa violencia (...).

187. Por otra parte, las autoridades estatales deben producir *información de calidad a los efectos de planificar* adecuadamente los diferentes operativos de las fuerzas policiales, de forma tal de favorecer las acciones de tipo preventivo frente a las de tipo represivo, a la vez que generando las condiciones para un aprovechamiento más racional y equilibrado de los recursos humanos y materiales. El diseño y mantenimiento actualizado de indicadores confiables sobre los diferentes factores posibilitadores de hechos violentos o delictivos constituye una herramienta insustituible para la implementación de un adecuado proceso de planificación estratégica, pieza clave de cualquier política pública. En este sentido, la Comisión comparte que:

La policía, para la realización adecuada de su labor, debe contar con información adecuada, que le permita una mejor definición de prioridades y focalización de sus intervenciones, así como para ser referentes objetivos para la evaluación de los resultados de sus acciones. Por ello los cuerpos de policía deben garantizar, en el ámbito de lo que les es propio, la existencia de información suficiente, confiable, verificable, comparable y auditable. A estos efectos, es nece-

---

7 “50 Recomendaciones sobre la Policía que necesitan América Latina y el Caribe: un aporte de la Coalición de Organizaciones de la Sociedad Civil”, documento presentado en las Consultas Subregionales realizadas durante el proceso de preparación del Informe de la CIDH, Principio 26.

sario que las fuerzas de policía desarrollen acciones de fomento de confianza con la población, simplificación de trámites y procedimientos, así como campañas para fortalecer la conciencia ciudadana sobre la importancia de la denuncia de los hechos delictivos. Los cuerpos de policía deben estar debidamente capacitados y dotados de recursos para el recojo, procesamiento, sistematización, uso profesional y difusión de la estadística sobre el delito y de los resultados de sus intervenciones. Las policías deben cooperar con los observatorios de violencia públicos y privados que centralizan información de distintas fuentes y, a la vez, beneficiarse de sus hallazgos. La formación de los miembros de los cuerpos de policía debe contemplar pedagogías que promuevan específicamente la sistematización y evaluación de la experiencia policial en la producción y usos de la información<sup>7</sup>.

188. El funcionamiento de observatorios sobre violencia y delito en la región se ha constituido en una experiencia relevante a los efectos de promover las acciones que favorezcan las acciones de los Estados Miembros para proteger y garantizar el derecho a buscar, recibir y difundir información de calidad sobre asuntos relacionados con la seguridad ciudadana. Este tipo de instrumento permite recoger información fiable, clasificarla, analizarla, construir indicadores objetivos, realizar mediciones y comparaciones con la situación relevada en otras zonas o regiones de cada país o en diferentes países, y medir el impacto de las políticas públicas para prevenir y controlar la violencia y el delito. Del mismo modo, el funcionamiento de los observatorios permite identificar y dar seguimiento a los programas o proyectos que llevan adelante diferentes organizaciones no gubernamentales, comunitarias o sociales, dirigidos a prevenir las situaciones de violencia y delincuencia en diferentes países de la región; comparar sus resultados y reproducir experiencias positivas de trabajo. *Pero, para la Comisión, el principal papel de los observatorios, que pueden funcionar en el ámbito público, privado o a través de mecanismos mixtos o asociativos, consiste en contribuir a identificar el nivel real de amenaza a los derechos humanos comprometidos frente a situaciones de violencia o hechos delictivos. La producción y difusión de información confiable permite identificar con precisión los niveles de inseguridad objetiva y de inseguridad subjetiva en la sociedad, lo que permite abordarlas adecuadamente y evitar el que el temor sea infundido en forma irresponsable o intencional.* Los medios masivos de comunicación de propiedad pública o privada tienen, a juicio de la Comisión, la enorme responsabilidad de difundir en forma responsable, objetiva y amplia, este tipo de información (...).

229. Las políticas públicas sobre seguridad ciudadana se relacionan con la creación o consolidación de una institucionalidad estatal que proporcione respuestas eficaces y eficientes a las demandas de una sociedad democrática en esta materia. Esto se refleja, principalmente, en la respuesta que esta estructura institucional brinde a los siguientes temas que se consideran prioritarios: la atención a las

víctimas de la violencia y el delito; el funcionamiento de las empresas privadas de seguridad; la gobernabilidad democrática de la seguridad ciudadana; la profesionalización y modernización de las fuerzas policiales; y la participación de las fuerzas armadas en tareas de seguridad ciudadana”<sup>8</sup>.

En virtud de lo expuesto, la Comisión Interamericana formula, entre otras, las siguientes recomendaciones:

“18. La política pública sobre seguridad ciudadana debe contemplar aspectos específicos vinculados al derecho a la libertad de expresión. En particular:

a) producir, sistematizar y difundir información de calidad, que permita el ejercicio del control democrático de la ciudadanía sobre las políticas de seguridad ciudadana. Esto se relaciona especialmente con:

i) el funcionamiento de sistemas de recopilación y análisis de información;  
ii) la elaboración de indicadores cualitativos y cuantitativos sobre: tasas y modalidades de hechos violentos y delictivos; presupuesto asignado al sector y eficacia en su ejecución; encuestas sobre victimización; difusión de experiencias exitosas en materia de prevención social y comunitaria de la violencia y el delito, entre otros temas

b) generar y difundir información objetiva respecto a la situación de los grupos más vulnerables de la población frente a la violencia y el delito (niños, niñas y adolescentes; mujeres; población indígena y afrodescendiente, y migrantes y sus familias);

c) favorecer el acceso a toda la información en poder del Estado sobre asuntos vinculados a la seguridad ciudadana, con excepción de aquellos temas que deben mantenerse reservados para asegurar la eficacia de procedimientos concretos de prevención o control de la violencia y el delito. En todo caso, asegurar un recurso rápido y sencillo ante la justicia competente para que se determine, en definitiva, la procedencia de la reserva o clasificación de determinada información;

d) impulsar el funcionamiento de observatorios sobre violencia y delito, en el plano nacional y regional, que permitan la complementación de las medidas adoptadas por las instituciones públicas y las organizaciones de la sociedad civil en la generación, análisis y difusión de información de calidad sobre seguridad ciudadana”.

Se optó por reproducir estos extensos párrafos porque encontramos que en ellos se expresa claramente —y con una importante desagregación— cómo se deben pensar la producción, difusión y usos de la información pública en materia de seguridad ciudadana. La CIDH destaca su relevancia estratégica y

---

<sup>8</sup> CIDH, 2009: 83 y ss., destacados agregados.

política, y a su vez señala que los Estados tienen la obligación positiva de producir y difundir información confiable sobre estos asuntos.

Entonces, como ya dijéramos, en el campo de la seguridad ciudadana y los derechos humanos la información se presenta especialmente como estratégica y necesaria. Contar con información regional, nacional y local en materia de seguridad ciudadana y de derechos humanos permite dar cuenta de patrones equivalentes o diferenciales de lo que acontece y así imaginar, definir, diseñar, implementar y evaluar (antes, durante y post-facto) intervenciones diversas conforme la especificidad de cada lugar sin perder de vista directrices regionales. Máxime cuando en la región se ha alcanzado un consenso, aunque parcial, auspicioso en torno del uso de la noción de seguridad ciudadana que debería encarnar definitivamente en las instituciones.

La adopción de esta noción de seguridad ciudadana implica un significativo posicionamiento político en torno a derechos y libertades, y a su relación con la conflictividad social, la violencia y la criminalidad. Y si bien existe preocupación en los países miembros del MERCOSUR desde hace varias décadas en torno a la seguridad ciudadana; lo cierto es que sus gobiernos recién de un tiempo a esta parte han comenzado no sólo a tematizar la cuestión de la seguridad ciudadana sino a proponerla articulada con la perspectiva de los derechos humanos, tanto a nivel nacional como en órganos y foros del MERCOSUR y en otros ámbitos regionales e internacionales.

El debate permitió, por un lado, asociar el concepto de seguridad con los valores democráticos y oponerle al de seguridad nacional. Así, se fue avanzado en una definición política de la seguridad ciudadana qua derecho —y no como un bien—; lo cual ha implicado el progresivo desplazamiento del concepto de seguridad nacional y también la progresiva vinculación de la noción de seguridad con la de derechos humanos. La discusión además se enriqueció merced a las resignificaciones del concepto de derechos humanos, articulado con procesos políticos y sociales locales, y al impulso de activismos locales y alianzas internacionales que han conseguido instalar la idea de que los derechos humanos no sólo son valores sino también actúan como paradigma orientador de políticas que buscan garantizar el efectivo ejercicio de derechos. Este alcance de los derechos humanos tiene en cuenta sus valores intrínsecos y fundamentalmente su potencial qua valor instrumental, y plantea un cambio de perspectiva en términos de formulación de políticas públicas que contribuye al fortalecimiento de instituciones democráticas que sean capaces de atender a las desigualdades y que protejan de modo más eficiente los derechos<sup>9</sup>.

Estas cuestiones evidentemente tienen, además de valor conceptual per se, un componente político regional ya que reflejan la construcción de ciertos consensos fundamentales, que posibilitarán sostener posiciones comunes del bloque en otras instancias internacionales<sup>10</sup> y promover políticas similares en los diferentes países.

Como expusimos, el concepto de seguridad ciudadana se desarrolló hace aproximadamente una década en América Latina, para oponerse al de seguridad nacional que, influenciado por la doctrina Seguridad

---

8 FELNER, 2011.

9 El interés en producir datos comparables también es un compromiso del EU Action Plan 2006-2010, donde se reconocen las limitaciones metodológicas del análisis de información en los países de la Unión Europea y se proponen estrategias para la comparabilidad de datos de delitos y del sistema de justicia criminal.

Nacional, prevaleció durante la Guerra Fría. La noción de seguridad nacional consagraba principios que buscaban garantizar el orden interno por medio de violaciones de los derechos humanos. En la década de 1980 apareció la idea de seguridad asociada con los valores democráticos, pero de la mano del concepto de seguridad humana, basado en la universalidad del derecho a la vida. Serán uno años más tarde, en 1994, cuando el PNUD centró su informe sobre el desarrollo sostenible en este concepto, que logra difundirse y formalizarse a nivel internacional. De acuerdo con el enfoque del PNUD, la esencia de la inseguridad humana es la vulnerabilidad, y la pregunta a responder es cómo proteger a las personas, contemplando su participación directa y la estrecha relación entre el desarrollo social y la seguridad; entendiéndose por protección, la garantía de sus libertades vitales y de los medios de subsistencia básicos.

La seguridad ciudadana se define como un derecho, y no como un bien, que los miembros de una sociedad pueden desarrollar con el menor riesgo de amenazas a su integridad física, sus derechos personales y patrimoniales. El cambio en el concepto de seguridad ha provocado en los países del MERCOSUR un debate sobre la agenda de la materia en torno a:

a. una redefinición del contexto histórico-social. La transición del autoritarismo a la democracia supone una ruptura con la visión “estado-céntrica” y un aumento de la participación social;

b. la necesidad de cambios en el sistema político. Por ejemplo, la importancia de realizar reformas conceptuales en las leyes respecto a la relación entre los actores y las estructuras institucionales.

Sin embargo, aun habiendo un consenso parcial en torno del concepto de seguridad ciudadana, su incorporación no se ha dado de forma unívoca y homogénea, ni simultáneamente en las distintas sociedades de la región. En este sentido, las diferencias y especificidades, así como los tiempos políticos y sociales deben ser tomados en cuenta, toda vez que resulta crucial atender a las resignificaciones que una noción universalista adquiere cuando es incorporada a una matriz local. Al respecto, se deben observar las particularidades en cuanto al uso de categorías tales como:

- público: cuyo énfasis muchas veces está dado en relación con el papel del Estado frente a los gobernados;

- ciudadano: que presupone el reconocimiento de derechos por parte del Estado, lo que podría suscitar la idea de co-responsabilidad, pero que puede ocultar la valorización de algunos grupos como principales sujetos sociales.

Los asuntos señalados por cierto exceden, y en mucho, el alcance de este documento. No obstante creemos importante llamar la atención sobre ellos toda vez que se encuentran ligados a las matrices sociales en las que se procesan los contenidos concretos de consideraciones vinculadas con la igualdad, la diferencia, los derechos y privilegios, las discriminaciones y las jerarquías sociales. Y aunque esas matrices no siempre son explicitadas, sí son efectivamente sabidas y conocidas a nivel local, y son las que, en definitiva, posibilitan o impiden que estas conceptualizaciones encarnen en las instituciones.

Es por eso que, a la hora de describir y analizar políticas públicas en materia de seguridad ciudadana, al mismo tiempo que se deben destacar positivamente estos consensos, se deben atender a las prácticas y procesos de las instituciones involucradas tradicionalmente en este campo. ¿Por qué? Porque de otro modo estaríamos vistiendo con ropajes nuevos a viejos actores con “mañas” y estilos de actuación ya cristalizados. Remarcamos esta cuestión ya que, de la lectura de los documentos oficiales y de lo manifestado por los profesionales que trabajan en el área de seguridad, se advierte que la preocupación por el “cambio de paradigma en relación a la política de seguridad”, por “transformar el Estado” para “contribuir desde

el enfoque de la seguridad ciudadana con los derechos humanos” aparece formalmente asociada a la mejoría del desempeño administrativo, a la democratización y ampliación de servicios públicos de calidad y, en ocasiones, a la “participación ciudadana”. No obstante, también se observa que, en la práctica, las instituciones de seguridad pública, y en especial las policías y los tribunales son aún muy reticentes a la participación de los ciudadanos (individualmente o a través de organizaciones no gubernamentales), a los cambios en sus modos tradicionales de gestionar y procesar la información, y a la demanda de transparencia de sus formas de intervención y sus procesos de trabajo. Entonces es preciso llamar la atención sobre la necesidad de que el concepto de seguridad ciudadana encarne definitivamente en las instituciones involucradas o ligadas a ella.

### 3. Apuntes acerca de la naturaleza de los datos, sus problemas y potencialidades

La investigación llevada a cabo por el IPPDH tuvo como objetivo realizar un análisis de los sistemas de producción y gestión de información en materia de seguridad ciudadana, en su intersección temática con los derechos humanos. Y nos referimos a una “intersección temática”, porque de hecho no se registran aún datos producidos desde esa perspectiva a nivel regional o nacional, y no existe ningún sistema que haya sido generado bajo esa premisa y que, por tanto, ofrezca información sistematizada que articule ambos campos.

Lo que sí hay disponible es, por una parte, un corpus de datos producidos por diversas agencias estatales en materia de seguridad pública<sup>11</sup>; es decir, fundamentalmente datos sobre delitos contra la propiedad y contra la vida, tales como homicidios y lesiones —en general sin mayores desagregaciones en lo que hace a características de víctimas, agresores y circunstancias de los hechos—. Y por otra, un corpus menor, no siempre proveniente de fuentes estatales, que compila información en materia de derechos humanos acerca de distintos tipos de violencias —estatales y no estatales— sobre diferentes clases de sujetos (individuales y/o colectivos) que suelen formar parte de grupos y subgrupos en situación de vulnerabilidad.

Los datos sobre seguridad ciudadana (o en rigor de verdad, sobre seguridad pública) presentan una serie de particularidades y, a la vez, una importante variedad de limitaciones que señalaremos a continuación de manera muy resumida<sup>12</sup>. En tal sentido, los datos se refieren centralmente al desempeño de las instituciones estatales que tienen algún tipo de involucramiento en este ámbito. Así esta información es la que proviene del trabajo de las policías, los tribunales, los ministerios públicos (nacionales y provinciales) y los sistemas penitenciarios. Un inconveniente que presenta esta información es que muchas veces (por tradición institucional) compila datos que dan cuenta de la actividad de las agencias. En otras palabras, datos que no han sido construidos inicialmente para proveer información pública y/o para insumo de otras agencias estatales, sino que fueron elaborados por las propias agencias para informar sobre su actividad. De este modo, la información resulta de lo que originalmente ha sido construido como insumo para la(s) organización(es) y/o la gestión de las propias tareas de las instituciones.

Esta circunstancia complica, además, la posibilidad de contrastar las series de datos entre sí, ya que

---

11 Señalamos *ex profeso* aquí seguridad pública antes que seguridad ciudadana, toda vez que —como se verá— estas agencias siguen pensando la cuestión desde esa óptica.

cada corpus responde a lo que intra-institucionalmente se ha considerado significativo y relevante informar y no a un plan que procure la articulación interagencial. Por lo demás, al no contar con sistemas categoriales y taxonómicos equivalentes se impide comparar los distintos grupos de datos.

Otra dificultad reside en los niveles de desagregación de la información. En algunos casos, lo producido por ciertas agencias imposibilita conocer en detalle lo que se registra a nivel micro (en pequeñas localidades). También, se presentan inconvenientes para construir series de períodos temporales de mediano alcance debido a la ausencia de información en algunos períodos y/o en algunas regiones (series de datos discontinuados y ausencia de registro de hechos), lo que conspira contra la construcción de series completas. También ocurre que en ocasiones los datos presenten escasa o nula apertura en lo que hace a variables descriptivas de las personas involucradas en los hechos (ya sea de las víctimas como de los presuntos autores).

Es justo señalar que muchas de estas limitaciones son consecuencia, por una parte, de las culturas institucionales de cada agencia que resuelve qué y cómo registrar, y lo hace conforme sus tradiciones, sus procesos de trabajo definidos históricamente y moldeados por efecto de las rutinas, y sus posiciones relativas en la estructura institucional. Y, por otra parte, se derivan de la propia naturaleza del tipo de información registrada. Por esta razón, con distinta periodicidad y alcance, en los países de la región se han desarrollado encuestas de victimización que han buscado complementar el universo de datos disponibles en materia de seguridad pública. Sin embargo, existe consenso de que ello tampoco alcanza y que es necesario coordinar la producción de estadísticas producidas por las diferentes instituciones del sistema de justicia penal.

Los problemas que relatamos en los niveles nacionales se vuelven mucho más complejos cuando pensamos en la posibilidad de contar con indicadores comparables a nivel regional, con el agravante de que, como los datos de este sector son construidos con un fuerte énfasis en su definición normativa, las diferencias jurídicas entre uno y otro país dificultan una comparabilidad consistente.

Por otro lado, en lo que se refiere a los datos en materia de violaciones a los derechos humanos provocadas por violencia ejercida por fuerzas de seguridad estatales, la mayor parte de la información elaborada en la región proviene fundamentalmente de organizaciones no gubernamentales (en ocasiones en colaboración con instituciones académicas y eventualmente con dependencias públicas). Se trata de información construida con diversas metodologías, a menudo utilizando indicadores del sistema de información pública, que son vinculados con datos resultantes de su propia intervención y/o de la información publicada en medios de comunicación (principalmente en la prensa escrita). Si bien estos datos son muy valiosos, la diversidad de metodologías y su limitación temporal y/o territorial hacen extremadamente difícil su articulación con los datos existentes en materia de seguridad pública<sup>13</sup>. Por tanto no resultan exhaustivos, sino más bien estudios puntuales y detallados o, por el contrario, estudios demasiado generales que, en ambos casos, funcionan como indicadores *proxy*.

---

12 Para un mayor desarrollo sobre algunas de las cuestiones aquí referidas ver, para el caso argentino, PITA, 2011; para el caso brasileño, el documento de trabajo preliminar elaborado como insumo para esta consultoría MENDES MIRANDA, 2011. Para un abordaje comparativo entre las áreas metropolitanas de Río de Janeiro y Buenos Aires puede consultarse: MENDES DE MIRANDA y PITA, 2011; PITA y OLAETA, 2010; y MENDES DE MIRANDA, PITA, OLAETA y DIRK, 2009.

Decíamos que, en rigor, el corpus de datos sobre seguridad refiere a la noción de seguridad pública antes que de seguridad ciudadana. Y sostenemos esto porque remiten —como analizaremos páginas más adelante— a la comisión de delitos tipificados en los códigos penales y, específicamente, a los delitos que, de modo convencional y tradicional, se consideran relevantes y que, por tanto, son advertidos con claridad por las agencias intervinientes. Ello implica que nuevas conflictividades que hoy se entienden conductas delictivas, en tanto atentatorias de derechos, no han sido incorporadas a las tradiciones de registro. Así, hechos vinculados con la violencia de género, la intolerancia religiosa, el hostigamiento contra grupos especialmente vulnerables (migrantes, jóvenes, niños y niñas, mujeres, indígenas, población LGBT, grupos no excluyentes entre sí), la represión de protestas sociales o los desalojos forzosos de tierras o viviendas, por ejemplo, no siempre —por diversas razones— son atendidos y consecuentemente registrados.

En cambio, desde una perspectiva de seguridad ciudadana sería ineludible el abordaje de la modalidad de actuación por parte de las agencias implicadas y el registro de estos hechos. Ello, toda vez que una formulación de seguridad ciudadana, al contener ínsita la perspectiva de los derechos humanos, debería atender a todos aquellos hechos que, como los citados, impiden la creación de un ambiente propicio y adecuado sino para la convivencia pacífica de las personas, al menos para la tramitación de los conflictos de una manera no tan violenta.

En función de lo hasta aquí expuesto, este documento presenta de manera estilizada y parcial, algunas cuestiones que han resultado de un primer trabajo de investigación exploratorio en torno a los procesos de producción y gestión de la información pública en materia de criminalidad y violencia en Argentina, Brasil, Paraguay y Uruguay. Para ello, se examinan decisiones, procesos y problemas vinculados con las modalidades de registro, sistematización y gestión de la información cuantitativa y estadística registrada y producida por las policías. Como dijimos, un sinnúmero de documentos de trabajo e investigaciones<sup>14</sup> han analizado estos datos y han señalado sus limitaciones. Veamos algunas de ellas.

Varios trabajos, incluso algunos producidos por las autoras de este documento, destacan los problemas que tienen los datos procedentes de fuente policial en tanto parte del corpus que, por su origen, se conocen como estadísticas oficiales en materia de criminalidad. Se identifican así ciertos inconvenientes tales como: la falta de políticas para su recopilación, integración y difusión; su apropiación privada; la ausencia de articulación entre los sistemas de información existentes; y la falta de registro de los múltiples factores que actúan en la determinación de la violencia y el crimen.

Entre otras limitaciones, se insiste en el porcentaje (variable, pero considerable) de lo que se denomina “cifra negra de la criminalidad”, que responde a que “muchos delitos no son descubiertos por la policía ni denunciados por los ciudadanos”<sup>15</sup>. Es decir, existe una amplia gama de delitos que, al no ser denunciados por sus víctimas ni captados por las policías, no ingresan a los sistemas de registro policial. Sólo en aquellos casos, pocos por cierto, en que las víctimas optan por realizar sus denuncias directamente en

---

13 BAZZANO y POL, 2010 y el ya referido PITA, 2011. En Argentina, y para el caso de la Ciudad de Buenos Aires, un antecedente bien interesante ha sido la investigación conjunta sobre homicidios dolosos entre la Dirección Nacional de Política Criminal (dependiente del Ministerio de Justicia y Derechos Humanos) y el Centro de Estudios Legales y Sociales (CELS). La experiencia resultó importante fundamentalmente porque confrontó información proveniente de fuente policial, judicial y de la propia base de datos del CELS, y posibilitó identificar las limitaciones de los tres sistemas de registro utilizados. No obstante, cabe señalar que esta iniciativa fue resultado de la coincidencia de intereses de los distintos actores individuales involucrados y no de una meta ligada a una política pública.

sede judicial, éstos pueden ingresar a alguna de las estadísticas oficiales. Se trata en general de buena parte de los hurtos, robos, lesiones y delitos sexuales que, por diferentes razones, no son denunciados: porque la víctima considera que el daño ocasionado es demasiado leve y no quiere perder el tiempo, porque no cree que se pueda aclarar el hecho, porque no confía en el sistema de justicia en su conjunto, porque puede tener algún grado de involucramiento en el hecho presuntamente delictuoso o porque puede ser vulnerable socialmente frente a potenciales represalias, entre otros motivos. Ocurre también en los casos en que, por diversas razones, la propia institución policial desestimula la denuncia de un ciudadano: porque lo considera un asunto privado y no un crimen, lo entiende un hecho de menor importancia, o bien concluye que debe priorizar y jerarquizar hechos a atender en virtud de su importancia y/o magnitud, sobre lo que volveremos páginas más adelante.

La cifra negra de la criminalidad está integrada además por una elevada cantidad de delitos que no suelen ser denunciados por particulares y son muy difíciles de ser captados por el sistema penal por deficiencias de los organismos de control, tal como los denominados “delitos complejos”, el narcotráfico o el lavado de dinero.

Los estudios y trabajos sobre estos datos también se refieren a la selectividad del sistema de justicia en la captación de los delitos. Basta con repasar cualquier estadística oficial (de denuncias policiales, causas penales o de personas privadas de libertad) para observar que el perfil de los imputados por la comisión de delitos, y los delitos perseguidos, responden a un patrón determinado. En primer término, hay que tener en cuenta que la mayor proporción de los hechos criminales registrados son contra la propiedad (básicamente robos y hurtos), y del resto se destacan las lesiones (dolosas y culposas). Ello, por tratarse de las infracciones más denunciadas (robos personales, de automotores y de hogares) o las que suelen generar la actuación de oficio de la policía en las denominadas tareas de prevención, que apuntan principalmente al delito callejero cometido por personas que reúnen los elementos considerados, a priori, como de “peligrosidad”. Por eso no es de sorprender que, entre los delitos que surgen por actuaciones policiales o de oficio, sobresalgan los robos en la calle.

Aun así, vale destacar que la magnitud de la “cifra negra” varía de acuerdo con el tipo de delito. El robo de automóviles o el robo a entidades bancarias presentan un alto nivel de registro, o mejor dicho, un reducido margen de no denuncia debido a que la misma es condición necesaria para la prosecución del trámite en las compañías aseguradoras.

También el homicidio tiene un grado importante de registro, tanto por la visibilidad del delito como por su gravedad. No obstante, algunos trabajos que se han centrado en el análisis de las modalidades de producción de información sobre los homicidios destacan que, por tratarse de un dato surgido de una fuente particular —con categorías e interpretaciones específicas propias de la agencia que lo produce, que deben ser “traducidas” a la lógica jurídica que guía el requerimiento de información para la confección de estadísticas oficiales—, el dato no está exento de problemas metodológicos<sup>16</sup>. En el caso de los homici-

---

14 Muchos de ellos son citados a lo largo de este documento.

15 ALVAZZI DEL FRATE, 1998; apud CAVALLARO y VILLAGRA DE BIEDERMANN, 2007.

16 Algunos resultados de un estudio comparativo realizado sobre registro policial de muertes violentas para las áreas metropolitanas de Buenos Aires y de Río de Janeiro pueden verse en MENDES DE MIRANDA y PITA, 2011a, y en MENDES DE MIRANDA y PITA, 2011b

dios, aunque puede ocurrir además en otro tipo de delitos, el sesgo normativo que fuerza a las policías a la categorización de lo registrado bajo categorías penales predefinidas genera, en función de su posición institucional y su participación en el proceso, institucional y su participación en el proceso, dificultades extras. En tal sentido, las policías son el primer eslabón de registro y de visibilización, pero también el primer eslabón en lo que hace a la investigación de los hechos.

Así por ejemplo en Argentina, otra limitación que se produce al inicio del proceso de construcción de los datos estadísticos sobre delitos registrados por las policías es el cambio en la carátula del sumario o expediente. Es muy común que un caso que se inicia en sede policial con una determinada carátula cambie al poco tiempo en sede judicial conforme la investigación. Al respecto, la carátula inicial que se consigna a un sumario en sede policial es provisoria y, si bien puede ser consultado con la autoridad judicial, no tiene entidad jurídica, ya que corresponde al juez o fiscal (según quién dirija la instrucción) definir oficialmente el o los delitos que se investigan. Por lo tanto, la estadística policial se basa en el encuadre provisoria realizado por la policía y no en la calificación definitiva que surja de la investigación judicial.

Esta circunstancia es capaz de provocar distintas consecuencias. Puede suceder, por ejemplo, que el órgano judicial competente desestime un sumario policial por considerar que, con los elementos existentes, no se configura un delito. También puede ocurrir —como pasa de hecho en la mayor cantidad de casos— que se produzcan cambios en la tipificación de las conductas por circunstancias que devienen con posterioridad. A modo ilustrativo, sería el supuesto de una lesión dolosa grave que, estando el expediente ya en sede judicial, se transforma en homicidio doloso ante la muerte de la víctima. Lo que en un primer momento era una lesión se convierte en homicidio por la muerte de la víctima acontecida con posterioridad al registro estadístico realizado en la policía y esto no se verá reflejado en los datos producidos por la fuente policial<sup>17</sup> (Pita y Olaeta, 2010).

Las dificultades y limitaciones de los datos, hasta aquí mencionadas sumariamente, se deben, en gran medida, a dos tipos de razones: a la propia naturaleza de estos datos y a la existencia de ciertas prácticas institucionales que incitan a que los ciudadanos desestimen la denuncia y/o desconsideren que esos hechos implican un delito<sup>18</sup>.

Con respecto al primer tipo de razones ¿qué significa hablar de la propia naturaleza de estos datos? Significa dar cuenta de las limitaciones y sesgos que posee esta información debida exclusivamente a su proceso de producción y a los agentes en él intervinientes. Se trata éste de un proceso que implica una sucesiva e integrada serie de interpretaciones, toma de decisiones y acciones que acaban cristalizándose en un registro, con su consecuente oficialización. Esto es, los datos de fuente policial y judicial componen lo que ha dado en llamarse “estadísticas oficiales sobre la criminalidad”, y resultan del registro sistemático de aquellos comportamientos de la vida social que son considerados delito por la ley penal y como tal

---

17 En Argentina se presenta un problema adicional en lo que hace a la articulación entre los datos producidos por las policías y los generados por los poderes judiciales. Una vez ingresados en el sistema del poder judicial, los hechos se registran bajo otro número (propio del sistema judicial y que deja de lado el número de sumario policial) de modo que es casi imposible recuperarlos luego. Por lo demás, y aunque no es un punto que podamos desarrollar in extenso en este documento, el poder judicial cuenta con una base de datos diseñada básicamente para la organización y gestión de los expedientes judiciales y no para la producción de estadísticas.

18 Desde la perspectiva de la ciudadanía, cabe también considerar que, por diversos motivos, algunos de ellos ya apuntados líneas más arriba, puede existir abstención de realizar la denuncia.

definidos por determinados agentes estatales y no estatales. Entonces, “las llamadas ‘estadísticas oficiales’ sobre la criminalidad son aquellas informaciones cuantificadas sobre comportamientos efectivamente producidos en la vida social, presuntamente delictuosos, generadas en los procesos de definición y registración por parte de instituciones estatales en el marco de sus actividades de gobierno de la criminalidad” (Sozzo, 2003). Es decir, son resultado de las actividades cotidianas de las agencias estatales específicas a partir de su intervención en la gestión y administración o gobierno de la criminalidad. Debido a ello, por una parte, sólo dan cuenta de aquellos hechos de los que han tomado conocimiento (en el ejercicio de sus tareas de prevención, vigilancia y represión, o bien a través de la denuncias de particulares o de otros agentes estatales), de allí la cifra negra<sup>19</sup>; y, por otra parte al hacerlo, en tanto se trata de agentes e instituciones estatales, su registro implica la “oficialización”. Es en este sentido en el que páginas más adelante llamamos la atención sobre esta dimensión de estatalidad que hemos denominado “el lenguaje del Estado”.

Por el momento cabe señalar que esta “oficialización”, por la vía del registro de ciertos comportamientos como delictivos, refleja “los procesos a través de los cuales determinados agentes estatales y no-estatales constituyen a dichos comportamientos como delictivos, las decisiones que toman y las formas de experimentarlos y tratarlos a partir de ellas” (Sozzo, 2003).

Así, las estadísticas oficiales —tanto las policiales como las judiciales, a pesar de sus diferencias— poseen la característica de resultar de las actividades diarias de instituciones estatales que, en momentos variados y a partir del desarrollo de sus propias actividades, con metodologías y con finalidades distintas, transforman “un hecho bruto en hecho institucional” (Pires, 1993 y 2001, apud Sozzo, 2003). Esto implica entonces necesariamente que sea información sesgada (Kitsuse y Cicourel, 1963): no sólo no registra todo lo que acontece sino apenas aquello que llega a su conocimiento; y por lo demás, en su proceso de producción y registro intervienen decisiones, criterios específicos y particulares, tradiciones y costumbres institucionales, que llevan a construir, y así a producir, un dato y de esta manera a visibilizar (o bien invisibilizar) un fenómeno.

Decir que se trata de información sesgada no implica que no sea valiosa o verdadera. Es valiosa porque da cuenta de aquellos hechos que han registrado esas agencias, y no es ni verdadera ni falsa como no lo es, en rigor, ningún dato. Es, por el contrario, un dato producido y por tanto portador del sesgo propio que la da su manufactura. Justamente debido a esas tradiciones y costumbres de las agencias que la producen, a la “ideología propia respecto de cómo hacer las cosas” (Oszlak, apud Pita, 1996), esa manufactura puede ofrecernos un dato que nos presente un escenario errado respecto de la dinámica y/o el proceso delictual.

Por ejemplo en 1999 se creó en Argentina —en el ámbito de la Dirección Nacional de Política Criminal (DNPC), dependiente del Ministerio de Justicia y Derechos Humanos—, el Sistema Nacional de Estadísticas Criminales (SNEC), un programa de recolección, producción y análisis de informaciones estadísticas sobre el delito. Cuando la DNPC les dio a las fuerzas de seguridad instrucciones para el registro de la información que le deberían enviar, les solicitó que desagregaran la información de todos los

---

19 En este sentido Sozzo señala que “Existe una relación de género a especie entre ‘criminalidad sumergida’ y ‘cifra negra de la criminalidad’, ya que esta última se refiere exclusivamente a aquello que escapa a las estadísticas oficiales en tanto fuentes de conocimiento de la ‘criminalidad real’, mientras que la primera se refiere a aquello que escapa, en general, a toda fuente de conocimiento de la ‘criminalidad real’, incluidas las estadísticas de victimización” (SOZZO, 2003:s/n).

delitos, lo que concretamente implicaba que en el caso de que en un mismo hecho se configuraran más de un tipo penal, todos ellos debían ser informados. Esta instrucción generó algunas tensiones. Ello pues, por tradición policial —concordante con la judicial—, se suele realizar la carátula (provisoria) de los sumarios según el delito más grave. Así, de acuerdo con esta tradición, si en un mismo hecho se configuran varios delitos, corresponde un único registro, consignando sólo el delito que prevé la pena más alta<sup>20</sup>. Entonces, aun cuando esa instrucción formal es conocida por todas las fuerzas, en la práctica muchas de las policías provinciales continúan manteniendo el viejo criterio. La única excepción se da en los casos de delitos sobre los cuales en la misma planilla se indica el concurso de más de uno, como es el supuesto de “robo agravado por el resultado de lesiones y/o muertes” o “tentativa de robo agravado por el resultado de lesiones y/o muertes”.

¿Qué efectos concretos conlleva esta tradición institucional? ¿Y qué impacto tuvo y cuáles fueron los nuevos problemas generados por aquella decisión de la DNPC? En primer lugar, como no controló el grado de adhesión a la nueva modalidad, no se sabe a ciencia cierta quiénes y en qué medida continuaron informando a la vieja usanza y quiénes, por el contrario, aceptaron las instrucciones. En segundo lugar, la desagregación de los delitos configurados en un mismo hecho impide tener registro de las modalidades más frecuentes de concursos delictivos. Si bien esta información tampoco estaba disponible en la vieja modalidad de registro policial, se advierte que en este caso contrariar una tradición institucional instalada no produjo mejoras sustanciales en la nueva información elaborada. Por último, a pesar de que la DNPC indicó que los delitos debían registrarse de manera desagregada, los datos sistematizados se presentaron conforme un ranking que resultaba de la suma de hechos registrados, generando así una confusión entre tipos de delitos registrados y hechos delictivos cometidos (con concurso de más de un tipo delictual). Un ranking que, por lo demás, posicionaba a las provincias en una escala de mayor a menor de la cual se interpretaba, según una “ramplona” lectura, que ese rango equivalía al score de provincias más o menos seguras. Se agregaba entonces una mayor conflictividad a la cuestión de los datos y se reforzaba aún más la creencia de la agencia policial en persistir en su tradición de registro porque, según la lectura que hacía la fuerza, ser una provincia “menos segura” afectaba su nombre y prestigio. Esta interpretación, simplificada y vulgarizada de los datos, por cierto, escapa al control de un organismo público. Sin embargo, y esto es lo que nos interesa destacar aquí, tiene directa relación con el valor político de los datos en la materia —aspecto sobre el que avanzaremos en los próximos párrafos—, y es por ello que sostenemos que el proceder de la autoridad política de alguna manera contribuyó a la confusión.

Señalábamos que existen dos tipos de razones que afectan a los datos provenientes de fuente policial y que inciden sobre los problemas que se derivan de su lectura. El segundo tipo de razones se refiere a la persistencia de ciertas prácticas institucionales que inhiben a los ciudadanos de presentar las denuncias, o que los lleva a considerar que no hay delito alguno<sup>21</sup>.

---

20 En una reunión que organizó la Dirección Nacional de Política Criminal a poco de comenzar a funcionar el SNEC, el responsable del área estadística de una de las policías provinciales objetó duramente el criterio de desglosar los delitos en concurso y señaló que esto llevaba a informar un número final que era la suma de esos delitos desglosados, número/valor que no reflejaba, a su entender, la criminalidad real.

21 Ciertos delitos que importan diferentes formas de violencia suelen ser desestimados por las policías por diversas razones, algunas de las cuales exceden a la ideología policial para, lamentablemente, resultar concordantes con el sentido común extendido. Tal es el caso de la violencia de género y, en especial, la conyugal. Y aunque se ha invertido mucho esfuerzo institucional (en gran medida impulsado por orga-

Numerosos y valiosos estudios han analizado los niveles de confianza y desconfianza en las policías a través de encuestas de opinión y victimización. Otros, de modo complementario, o bien buscando discutir algunas de las explicaciones ofrecidas por esos trabajos, procuraron complejizar la cuestión indagando sobre las matrices sociales y/o los grandes núcleos dilemáticos de nuestras sociedades<sup>22</sup>. Entre éstos se encuentra, por ejemplo, la línea de trabajos que desde las ciencias sociales, y en particular desde la antropología social se abrió en Brasil de la mano de Roberto Kant de Lima, que impulsó el desarrollo de los primeros estudios en ese país sobre la organización policial. Las policías pasaron a ser analizadas como detentoras de una cultura propia, independiente del contexto político de la transición democrática (Kant de Lima, 1995c), demostrando así que la introducción de reformas políticas no era suficiente para implantar las transformaciones en las instituciones tal como se esperaba. Desde la perspectiva de análisis ofrecida por estos trabajos, las modalidades de desempeño de las agencias del sistema penal, sus estilos y “su ideología propia” qua afirmaciones sustantivas adquirieron otro peso específico. Este análisis conecta directamente con las posibilidades de construcción de un efectivo Estado democrático de derecho, atendiendo a las particularidades de las culturas jurídicas locales, su concepción de lo público, de la igualdad y de las jerarquías que se encarnan en los estilos que adoptan los mecanismos de administración de conflictos en el espacio público (Kant de Lima 2000; Mendes, 2004; Pita, 2010). Desde esta perspectiva, situaciones como la que relataremos a continuación para ejemplificar las razones de la falta de denuncia y de registro de cierto tipo de delitos adquieren otro espesor.

En investigaciones realizadas en Brasil acerca de las formas de administración policial de conflictos en Delegacias de la Policía Civil, principalmente en el Estado de Río de Janeiro (Kant de Lima, 1995; Paes, 2006; Kant de Lima, Eilbaum y Pires, 2008; Giuliane, 2008; Miranda, Paes, y Oliveira, 2007; Nascimento 2008), y también en San Pablo (Sinhoretto, 2007), es posible observar una distinción de los casos atendidos por los policías entre aquellos considerados “delitos verdaderos” y “conflictos menores”, comúnmente llamados entre ellos “feijoadas”. Mientras que los primeros se refieren a delitos como homicidios, grandes asaltos, tráfico de drogas y “delitos de repercusión”; por “feijoadas” se entienden, según la clasificación policial, las peleas entre marido y mujer, peleas y/o amenazas entre vecinos o compañeros de trabajo, entre profesionales del sexo; es decir, como las definió un policía “todo lo que no da, casos sin pie ni cabeza”.

Los policías actúan de modo desigual ante los dos tipos de conflicto. Los primeros, valorizados como “el verdadero trabajo policial”, reciben más atención, son registrados, investigados y encaminados para su posterior tratamiento en el poder judicial. Por el contrario, las “feijoadas”, en general ni siquiera son

---

nizaciones sociales) para su visibilización y registro, estos hechos aún suelen ser considerados “cosas de nada” o “sin importancia”. Como nos comentaron en Paraguay donde, como se verá más adelante, se han creado Divisiones Especiales dentro de la propia Policía Nacional para la atención y registro de este tipo de hechos, muchos funcionarios tiene una cultura “machista y autoritaria muy fuerte”, y es usual que “los policías subestimen denuncias de mujeres que han sufrido maltrato”. Algunos comentaron que “éstos son problemas que bueno... viene la señora a querer denunciar pero después se arreglan y nosotros quedamos mal. Muchas veces los policías dicen: □ para qué le voy a tomar la denuncia, para qué me voy a tomar el trabajo si se pelean y después a la semana están juntitos □”. Sobre las dificultades de registro sobre este tipo de hechos en el caso del Brasil puede consultarse GAMA LIMA y ANDRÉ DE SOUZA, 2009.

<sup>22</sup> En esa línea es importante mencionar un trabajo Gabriel KESSLER (2009) en el que el autor, procurando explicar el sentimiento de inseguridad en relación con el delito en la Argentina actual, consigue dar cuenta acabadamente tanto de su sentido como de su ligazón con la historia reciente.

registradas como hechos denunciados. Los policías las reciben en las Delegacías con cierta irritación y, después de postergar la atención del caso, activan un mecanismo conocido en la jerga policial como “bico”<sup>23</sup>. El término remite a las diversas modalidades a través de las cuales los policías intentan evitar el registro del caso, sea derivando al denunciante a otra Delegación o institución, argumentando que no se trata de un delito, o bien convenciendo a la víctima de que la denuncia “no vale la pena”, “no va prosperar” o que “va a perjudicarla”, entre otras razones. Es cierto que, en algunas circunstancias, esa respuesta puede satisfacer a quienes van a la Delegación para informarse acerca de sus derechos o para administrar conflictos cotidianos con la intervención de la “autoridad”. Pero a veces esa alternativa no resuelve el conflicto de la víctima, y se explica en criterios arbitrarios de “la autoridad” involucrada, que para considerar que no es su obligación funcional administrar el problema, actúa sujeta a presiones externas y demandas por status y reciprocidades de las más variadas. Esas prácticas evidencian la resistencia velada y cotidiana que las instituciones policiales tienen para lidiar con conflictos y delitos vinculados a las relaciones interpersonales, a la diversidad, etc.

Además de estos dos grandes grupos de razones reseñadas (naturaleza de los datos y prácticas institucionales) existe otro elemento, extrínseco a los datos e información estadística pero directamente ligado a sus interpretaciones, valoraciones y concomitantes usos que debe ser atendida. Reparemos en los siguientes registros:

Situación 1. Fragmentos de una entrevista televisiva a un Ministro de Seguridad provincial, Argentina.

*Periodista-* ¿Según los números oficiales hay mucho menos delito?

*Ministro-* Así es.

*Periodista-* ¿Algún número?

*Ministro-* Números no porque no los recuerdo, pero puedo dar porcentajes. Lo que sí les puedo decir es que en los temas más críticos, que son mensurables —porque ahí todos los delitos se denuncian, ingresan al sistema penal, entonces no hay por fuera de esos hechos otros que ocurrieron—, me refiero al homicidio, caramba! la provincia tenía 11,7 homicidios cada 100 mil habitantes, y hoy tiene 7,5, cuando la media de América Latina es de 26 cada 100 mil habitantes. Por ejemplo, Río de Janeiro, San Pablo, o el Distrito Federal de México, nos cuadruplican o nos quintuplican.

*Periodista-* ¿Tenía 11 y ahora tiene 7,5?

*Ministro-* Tiene 7,5. Esto es verificable.

*Periodista-* ¿Siempre, aún en los peores momentos, fue mejor que San Pablo, Río, el Distrito Federal?

*Ministro-* Sí, claro. Siempre fue mejor. Pero creo yo entonces que 7,5, que es además lo que tiene virtualmente Nueva York, y que es muchísimo menos de lo que tienen unas 40 ciudades de los Estados Unidos, o 50 ciudades, caramba! creo que esto es bueno. Pero que vengan a discutirme que no es 7,5 sino que es 25; que vengan. Pero no lo hacen. Segunda cuestión, el secuestro extorsivo con cautividad, de 60 y pico de hechos que hubo en un año nosotros pasamos a tener 1, 2 ó 3; caramba, ¿bajó o no

---

23 La expresión en portugués alude a la forma en que popularmente se llama al golpe que un jugador de fútbol da con la punta del pie a la pelota, provocando que ésta salga disparada en dirección incierta.

bajó? Que venga alguien y me diga “no! hubo muchas personas secuestradas y escondidas durante un mes, dos meses, tres meses, y no intervino la Policía”. ¡Por favor! no lo podrían decir nunca... El otro hecho que bajó notablemente es la piratería del asfalto. Son cifras blancas, porque los hechos cuando ocurren deben ser denunciados para poder percibir el seguro. ¡Que vengan y me discutan a mí que esto que yo digo no es cierto!

Situación 2. Relato de un funcionario policial sobre un encuentro con un Ministro de Seguridad. Argentina.

Un joven funcionario policial de una importante área de esa fuerza dedicada a las estadísticas nos relató que en una oportunidad —cuando aún realizaba tareas de estadística en una departamental policial— participó de una reunión con quien era, por entonces, Ministro de Seguridad de la provincia y había implementado recientemente una serie de cambios en las cúpulas policiales. En esa reunión se evaluaban indicadores de delitos y su distribución territorial. Uno de los mapas, cuenta el funcionario, mostraba un montón de puntitos. “Estaba lleno de hechos”, nos dijo. Y el Ministro, continúa relatando, señalando esa área del mapa, y con tono recriminatorio, preguntó “¿qué le podemos decir a este comisario?”. Entonces el funcionario le contestó: “disculpe Señor Ministro, pero yo creo que le podríamos decir a ese comisario que está haciendo las cosas bien. Esa zona no mostraba esos indicadores hace un tiempo, y las zonas de alrededor tampoco los muestran ahora. No sé si eso quiere decir que hay más delitos que antes, pero sí quiere decir que hay más denuncias, lo que es igual a decir que se registran las denuncias que llegan. Y también quiere decir que, de algún modo, ese comisario reconstruyó cierta confianza para que la gente denuncie. Eso es lo que muestran los datos. Nosotros no vamos a bajar el delito a cero y que haya indicadores altos quiere decir que hay delitos que se denuncian y que se registran. En cambio, que haya indicadores bajos no quiere decir que haya menos delitos”.

Situación 3. Relato de un funcionario policial de Paraguay consultado acerca de los usos policiales de la información estadística que la propia agencia produce.

Pregunta: ¿Ustedes a la información la utilizan también para fines propios? Es decir, ¿la tienen en cuenta para sus procedimientos operativos?

Respuesta: Exactamente, se tiene en cuenta para tomar decisiones. Por ejemplo, donde ocurren más hechos punibles se toma la decisión de cambiar el jefe. Según lo que nos surge de los datos estadísticos, se cambia al personal por baja producción, porque hay menos hechos aclarados en su zona.

Pregunta: ¿Pero ustedes van decidiendo asignaciones de personal si hay una zona que es más complicada que otra, si necesitan más efectivos?

Respuesta: Se tiene también en cuenta eso. Donde hay más criminalidad, donde hay más hechos punibles.

Pregunta: ¿Y eso quién lo decide?

Respuesta: La Dirección General de Orden y Seguridad, que es la encargada de cambiar y relevar personal.

Las situaciones relatadas buscan ilustrar brevemente el carácter conflictivo —y altamente político— que traen consigo las cifras oficiales referidas a los delitos registrados. Y esto es así porque estas cifras hablan mucho más que de tipos y cantidades de delitos efectivamente cometidos<sup>24</sup>. Son consideradas también indicadores de efectividad de la gestión pública en el área de la seguridad; una especie de termómetro. Para la clase política, las cifras son un termómetro que indica el éxito de sus planes y gestiones en su “la lucha contra el delito”. Para la policía, muestran la eficiencia de su trabajo y, de acuerdo con quién las interprete, pueden demostrar tanto ineficiencia como celo profesional y rigurosidad en el registro. Una cifra puede hacer caer a una gestión política, dar crédito a otra (según sea elevada o baja)<sup>25</sup>; puede también ser un elemento de presión de la corporación policial ante el poder político. Y puede, asimismo, ser un instrumento que la propia fuerza policial utilice para mostrar que se controla un área o para juzgar el desempeño adecuado o inadecuado del personal y justificar su desplazamiento o sanción.

Es decir, las estadísticas oficiales (policiales y judiciales) suelen funcionar como un barómetro de gestiones políticas, con alto poder de influencia en la escena pública y en la generación de “climas sociales”. Son un elemento considerado por las cúpulas de las autoridades policiales y judiciales para evaluar el desempeño institucional de las propias agencias involucradas en su producción y gestión.

En este sentido, la segunda de las situaciones antes relatada nos planteaba el siguiente dilema. En el caso de los datos producidos por fuente policial, un alto nivel de hechos delictivos o punibles registrados, ¿implica aumento de la efectividad en las tareas específicas y celo en el registro, o significa incremento de las conductas tenidas por delictuales y por tanto disminución en su capacidad de prevención y represión? Y, del mismo modo, respecto de los datos de fuente judicial, un bajo nivel de sentencias condenatorias, ¿implica un accionar deficiente de la agencia o un desempeño eficiente y garantista que, operando de manera criteriosa resuelve conforme a su leal saber y entender? Aunque se trate, por cierto, de situaciones dilemáticas, éstas no hacen más que ejemplificar, y poner de relieve, que las estadísticas oficiales tienen variados usos intra y extrainstitucionales.

Por otra parte, las situaciones referidas buscan también colocar otra cuestión de relevancia. A saber, la coexistencia de diferentes lógicas y prácticas institucionales —inter e intragenciales— que intervienen —a veces confluyendo y la mayor parte de las veces colisionando— en su producción. Prácticas institucionales que suponen procesos de trabajo, definiciones de categorías, formas de procesamiento de la información, así como también modalidades particulares de dar publicidad o restringir el acceso a los datos. Prácticas que, por lo demás, expresan el doble carácter, técnico y político, de estas instituciones.

Finalmente, como decíamos páginas atrás, la producción de datos en lo que comúnmente se considera materia de derechos humanos proviene de otras fuentes, trabaja con metodologías diversas, presenta

---

24 Sobre el problema de los límites y el sesgo de las estadísticas oficiales volvemos a mentar los aportes de KITSUSE y CICOUREL (1963) en su cuestionamiento a estos estudios, básicamente a través del problema de la adecuación de distintas decisiones a tipos estadísticos pre-determinados y del complejo proceso de codificación previo que no se pone de manifiesto en la presentación de los datos.

25 Siempre está en juego, además, la confianza pública en los datos. No podemos detenernos aquí en este punto, pero cabe señalar que una cuestión adicional para pensar —aunque por cierto excede los límites de este trabajo— es la referida a la legitimidad social de la autoridad que en ese acto de fe pública transfiere legitimidad a los datos. Porque lo cierto es que hay una importante tradición de desconfianza y falta de credibilidad locales respecto de cualquier indicador proveniente del circuito de producción de información y estadísticas oficiales. Ésta es una cuestión que, sin duda, merece ser trabajada con la debida atención y que, al menos desde nuestra perspectiva, se encuentra en relación con la desconfianza y el descrédito que, en general en la región, se tiene para con la autoridad (Cfr. O'DONNELL, 1997).

serias dificultades en cuanto a su extensión territorial y detalle y, en general, es producida o bien por organizaciones no gubernamentales (a veces asociadas a institutos de investigación y espacios académicos) o por agencias estatales específicas —sectoriales podríamos decir—, separadas y diferenciadas de las agencias estatales productoras de información en materia de criminalidad y violencia. Esta información suele presentar importantes dificultades para consolidar bases de datos con amplitud territorial, sistematicidad y actualización periódica.

Hasta acá hemos apuntado, aunque de manera acotada y preliminar, algunas de las cuestiones complejas, problemáticas y de diverso origen que inciden en el proceso de generación de sistemas de producción y gestión de la información en materia de seguridad pública. A continuación el documento buscará contribuir a la descripción, análisis y puesta en común del estado de situación en los cuatro países del MERCOSUR, sobre la producción de información en materia de seguridad pública procedente de fuente policial, la cual —junto con la información proveniente de fuente judicial— constituye el núcleo duro de las estadísticas oficiales sobre la criminalidad y la violencia.

En definitiva este trabajo aspira colaborar en el debate sobre la posibilidad de generar prácticas institucionales en materia de producción de información que se orienten a reducir ese distanciamiento entre un corpus de datos sobre violencia y criminalidad, por una parte, y un corpus de datos sobre derechos humanos, por otro. Sin duda esta pretensión no busca eliminar ni volver subsidiaria la producción de información extra-agencial y/o extraestatal en la materia, pero sí, en cambio, favorecer a que la información sobre criminalidad y violencia que se produzca sea un instrumento útil y valioso al momento de evaluar aquellas dinámicas y procesos sociales que atentan contra la plena vigencia de los derechos humanos (bien por ejercicio directo de la violencia de Estado o por la omisión de actuación estatal ante otras violencias).

Creemos que la apertura de una línea de trabajo sobre estos contenidos y con dimensión regional como la que impulsa el IPPDH puede contribuir a fortalecer las decisiones que, en el último tiempo, han comenzado a implementar los distintos Estados nacionales. Estas decisiones, más o menos sostenidas en el tiempo, han atravesado diversos avatares, pero de una u otra forma han expresado el interés político de invertir esfuerzos para mejorar los estándares de calidad en la producción de este tipo de información. Esta información aparece cada vez con mayor claridad como un insumo e indicador necesario y valioso para medir la efectividad de políticas públicas en materia de seguridad ciudadana.

Por último, deseamos efectuar una aclaración adicional respecto de la perspectiva desde la cual ha sido pensada esta investigación. Analizar una “política pública” no significa sólo comprender lo que el Estado realiza como resultado de su funcionamiento “normal” con el fin de asegurar derechos. Es preciso priorizar la dimensión práctica de las “políticas públicas”. Entendemos que el análisis debe procurar identificar las distintas formas de intervención por medio de las cuales los agentes del Estado normalizan y codifican comportamientos y valores, revelando intereses corporativos que pueden, o no, estar en consonancia con demandas sociales y garantía de derechos. Desde esta concepción, resulta central conocer y analizar los procesos de trabajo así como los productos de los procesos de trabajo de las agencias estatales.

Consideramos que una investigación orientada al campo de las políticas públicas debe ser capaz de problematizar los resultados de los procesos de trabajo de las agencias estatales, qua servicio público, en lo que se refiere a la “transformación de la realidad”, y para ello debe buscar las informaciones que demuestren cuáles son las prácticas tradicionales, cómo ellas son pensadas por la institución o por la sociedad, y describir los conflictos relacionados a la introducción de cambios en los procesos

organizacionales/institucionales, en los procesos decisorios y en la interacción entre los diferentes actores. Este tipo de análisis debe poder percibir la dimensión subjetiva del trabajo de los funcionarios públicos y todo aquello que no es alcanzado por medio de índices, sean ellos de productividad o de criminalidad.

Creemos que éste es el abordaje de trabajo que debe tener un instituto orientado a contribuir en el diseño e implementación de políticas públicas sobre derechos humanos. Una perspectiva que nos aparta de lo que acertadamente Darío Melossi ha denominado “la lógica del jurista ingenuo”, la de quien “...cree que los problemas sociales, económicos y políticos y los propios problemas del ordenamiento jurídico, pueden ser resueltos mediante un cambio legislativo” (1996:77).

Con estas premisas orientamos la metodología de esta investigación y la elaboración de este trabajo, cuyos datos fueron compilados a partir de:

- la realización de entrevistas, y también de conversaciones informales, con integrantes y ex-integrantes de organismos públicos (funcionarios políticos y cuadros técnicos), de organizaciones no gubernamentales y de universidades e institutos de investigación ;
- el relevamiento y análisis de documentos producidos por organismos e instituciones públicas en el campo de la seguridad; y
- el relevamiento de noticias y material documental de circulación pública.

## II. Producción y gestión de información y conocimiento en materia de seguridad ciudadana

La importancia en la región de la cuestión de la seguridad ciudadana, la preocupación por las diferentes formas de violencia y por la criminalidad, y específicamente el interés por las modalidades de registro y producción de información en la materia se ha visto reflejada en un más que importante corpus de documentos de trabajo compuesto por estudios e informes producidos por académicos —a veces asociados a organizaciones no gubernamentales—, expertos, consultores, funcionarios públicos. En ocasiones ha contado también con el impulso y financiamiento de Estados nacionales y locales, así como de agencias nacionales, regionales e internacionales. Muchos y muy buenos documentos forman parte de ese corpus que, por esa razón, han sido tenidos como insumos complementarios de este proyecto con los cuales se espera dialogar. En este sentido, este documento aspira a contribuir en esa discusión ya iniciada y proveer tanto de material empírico como ideas y propuestas para el debate en la región.

### 1. Estadísticas oficiales: un lenguaje del Estado

Ya desde el inicio este trabajo implicó el reconocimiento de un hecho: relevar e indagar acerca de los procesos de producción y gestión de la información de estadísticas estatales en materia de criminalidad requiere atender a varios asuntos a la vez, antes que detenerse a analizar frecuencias y distribuciones de valores, esto es, de registros cuantificados<sup>26</sup>. Esta afirmación de ninguna manera resta validez a esas cifras; sino, por el contrario, supone atender a ellas sin dejar de considerar que, en tanto estadísticas oficiales

—esto es saberes legítimos del Estado— nos estamos involucrando directamente con el “lenguaje del Estado”. Este lenguaje es resultado y/o efecto de las acciones, decisiones y “formas de pensar el mundo” de una burocracia. Y, como tal, posee en sí mismo un plus de sentido, de significación<sup>27</sup>: estatalidad<sup>28</sup>.

Esta conclusión, que podría hacerse respecto de la producción de conocimiento en general en los ámbitos del Estado, en nuestro específico campo de interés, la seguridad ciudadana, involucra a diferentes “especialistas”, con saberes, intereses y capacidades de poder diversas: científicos sociales, funcionarios policiales, funcionarios políticos. Todos ellos se encuentran envueltos en la producción de una información que, por una parte, refleja procesos de trabajo —así como momentos particulares en ese proceso de trabajo— que van desde la detección (a partir de la denuncia policial o judicial, o la investigación policial y judicial) de un hecho, hasta la construcción de un caso que se convertirá en un dato. Por otra parte, esa producción de información proveerá elementos para pensar “la realidad” y el “clima” social referido a la criminalidad y a la violencia social; lo cual, de manera concomitante, incide si no en la formulación de políticas públicas, al menos en la pretensión de su formulación.

Y esta última cuestión no es un asunto banal, ya que en este ámbito en particular, tanto los “climas sociales” —que necesariamente se ligan a las demandas de la ciudadanía y/o a las voces que cobran visibilidad en aquello que se ha denominado “opinión pública”— como las pretensiones de respuestas rápidas desde el poder político —demasiado sensible a esas demandas—, tienen a los datos por especial objeto de interés, y también de disputa. Es decir, aunque el problema de la criminalidad no sea nuevo, la forma en que este tema se ha articulado con las demandas de seguridad en la últimas décadas ha llevado a consolidar un campo de “opinión” o de “demanda social” relativamente difusa, pero muy poderosa, que impacta de manera eficaz no sólo al definir los asuntos de agenda pública sino también al imponer la forma de interpretar los datos y, consecuentemente, demandar respuestas urgentes y rápidas. Las intervenciones activas de las élites morales —esto es de “aquéllos que están autorizados para identificar y rotular los problemas sociales y que, en consecuencia, operan para controlar una situación que perciben como amenazadora para las bases políticas, socioeconómicas y culturales que identifican con la defensa y promoción de su propia hegemonía”<sup>29</sup> (Melossi, 1992b: 43)—, sin duda contribuyen a crear escenarios en los cuales el poder político y las agencias estatales involucradas deben responder con urgencia ante “lo que ocurre”. Así instalados esos climas sociales, los datos se convierten en un elemento de combate con alto valor político. En este sentido es bien claro que los procesos de producción y gestión de la información dan cuenta también de esa articulación de la burocracia con el poder político.

---

26 Para un mayor desarrollo de esta cuestión, ver MENDES DE MIRANDA y PITA, 2011b.

27 Sobre la distinción entre sentido y significación ver OLIVEIRA, 2000.

28 Desarrollar esta cuestión in extenso aquí nos desviaría en demasía de los objetivos de este informe. Sin embargo, no queremos dejar de señalar de manera sintética qué sentido damos a la noción de estatalidad. Cuando hablamos de estatalidad nos referimos a ese plus de autoridad que revisten las acciones de ciertos individuos y grupos de personas. Así, hacemos nuestra aquella premisa metodológica de RADCLIFFE-BROWN (1970) quien afirma que “el Estado es una ficción de los filósofos”. Sostener esto no implica restarle poder. Muy por el contrario, se trata de una ficción poderosa. Pero permite advertir que el Estado no es ni una “cosa” con voluntad propia y supra individual, ni tampoco una “abstracción legal”, sino efecto de lo que un conjunto de personas, de oficinas, de leyes, reglamentos, que encarnan la autoridad de esa ficción, es decir investidos de estatalidad, hacen. Tal como aclara Radcliffe-Brown, “lo que sí existe es una organización, esto es, un grupo de seres humanos individuales conectados por un complejo sistema de relaciones. Dentro de esa organización, diferentes individuos tienen roles diferentes, y algunos están en posesión de un poder o de una autoridad especial, como los jefes o los ancianos capaces de dar ordenes

De algún modo, el “valor político” de los datos producidos por esa burocracia particular refleja las tensiones y conflictos entre la producción de conocimiento y las razones de Estado.

En Brasil, la tradición “cartorial” está relacionada con la actuación de instituciones (“cartórios”) con competencia para producir los registros públicos oficiales y también los registros notariales. La principal característica de los procedimientos jurídico-burocráticos de un cartório es su poder de representar al Estado a través de los registros. El registro es elaborado por un escribano que, por ser un representante del Estado, puede establecer una interpretación autorizada sobre los hechos. En algunas instituciones, la legitimidad del registro se basa en la “fe pública”; es decir, en la imposición de certeza/veracidad sobre el documento producido (Mendes de Miranda, 2005), como es el caso de un registro producido por un escribano de la policía. En este sentido, es más compleja la discusión sobre la “mentira” de las estadísticas pues la información se publica en el “Diario Oficial”. Así, al dilema sobre la veracidad o mentira de las estadísticas —si éstas expresan la realidad o son construcciones de una determinada perspectiva—; se le suma la cuestión de que la autoridad legitima el dato, al asignarle con su certificación de autoridad, valor de verdad. El foco del debate entonces debe orientarse hacia el momento de la decisión policial de registrar o no el hecho y de cómo hacerlo. En el caso de Argentina, a diferencia de Brasil, la policía produce un tipo de información para el poder judicial y otro para la Dirección Nacional de Política Criminal; el primero es un relato de los hechos que formará parte de lo que se llama la “instrucción policial” y que inicia el expediente judicial; y el segundo es un registro cuantitativo que se informa en planillas elaboradas por la propia Dirección Nacional. Sin embargo esos datos, aunque no se publican en el Boletín Oficial, también portan el carácter de datos oficiales. Por ello, al igual que en el caso de Brasil, lo importante es poder echar luz sobre el proceso de trabajo policial, sobre las lógicas que intervienen al registrar o no un hecho y sobre cómo se hace.

Es claro entonces que este campo de trabajo implica atender a las varias dimensiones (Pantaleón, 2004) que hacen a la configuración de una racionalidad propia. Entre esas dimensiones se advierte una dimensión técnica, legitimada “científicamente” mediante procesos estandarizados de mediciones; que es

---

o los jueces, etc. No hay tal cosa como el poder del Estado; sólo hay, en la realidad, poderes de individuos —reyes, primeros ministros, magistrados, policías, dirigentes de partidos, y votantes” (1970, p. xxxiii). Concordante con esta lectura es también la que, nos recuerda MELOSSI (1992a), postula Weber cuando sostiene la importancia de atender a individuos y personas que, con sus acciones, hacen a organizaciones e instituciones que presentan el carácter de personas ficticias y que agrupadas bajo la “idea de Estado”, lo constituyen.

29 Al plantear la cuestión en estos términos, Darío Melossi lleva la mirada más allá de lo que “el Estado ‘hace’ o ‘deja de hacer’”, y extiende su análisis para poder considerar la intervención de “grupos, de organizaciones y de individuos, así como de otros actores sociales, que tienen razones y fundamentos para sus propias acciones”, de elites morales: “...individuos y grupos que dentro de pautas dadas, tienen éxito en expresar las posiciones morales que eventualmente se transformarán en hegemónicas, frecuentemente a través del conflicto. Más específicamente, ellos tienen éxito en reclamar su ‘propiedad’...sobre áreas específicas de la vida social” (MELOSSI, 1992b: 43).

alimentada a su vez por una dimensión cognitiva experta, que hace a la construcción de categorías clasificatorias y taxonomías resultantes de un saber práctico (policial) así como de la vinculación entre ese saber práctico y los códigos legales (el código penal); y también una dimensión política, que es producida por la articulación —muchas veces conflictiva— de las perspectivas y el trabajo de los agentes de las burocracias, de los funcionarios políticos y de los científicos sociales que buscan definir e imponer determinados modos de medir y leer fenómenos sociales; fenómenos que, a su vez devenidos datos, resultan en insumos para el diagnóstico de situaciones y para la formulación de políticas públicas<sup>30</sup>. Comprender estas dimensiones es fundamental porque las clasificaciones del Estado no son sino la materialización de relaciones de poder, y, por tanto, consecuencia de disputas. Además porque no se trata de un problema metodológico —a pesar de que más de una vez así fue oscurecido y/o eventualmente presentado— que llevaría la discusión a otro tipo de debate, eminentemente “técnico”.

En todo caso, la producción de estadísticas permite pensar la relación entre los dominios técnico y político. Históricamente, la estadística ha sido reconocida como tecnología básica en la constitución del Estado moderno<sup>31</sup> gracias a su supuesta objetividad. La estadística, entonces, es un ejemplo privilegiado de la relación entre saber y poder usado para el control de la población (Foucault, 1987, 1990). Creada para facilitar el “arte de gobernar”, apareció asociada al desarrollo de aparatos administrativos centralizados, puesto que su metodología hizo posible la construcción de las taxonomías que sirvieron como instrumentos de la administración pública para describir, clasificar y administrar, esto es, para incorporar las diversas acciones llevadas adelante a través del Estado. De hecho, la estadística criminal surgió y se consolidó en el ámbito académico y gubernamental en un momento histórico muy particular (segunda mitad del siglo XIX) con la pretensión de brindar conocimiento “objetivo” sobre la población, y en el marco de un proceso de “gubernamentalización del Estado”, entendido éste como el conjunto de tácticas, instituciones y procedimientos para ejercer el poder de gobierno (Foucault, 2006). La documentación estadística implica así el máximo de conocimiento que tiene el Estado sobre la población, con la particularidad de que es un saber de autor desconocido cuyos resultados pierden identidad dentro de clasificaciones definidas por agencias estatales.

Ahora bien. Estas acciones no deben considerarse neutras pues explicitan las racionalidades políticas de las prácticas de los funcionarios. Por esta razón, las estadísticas no pueden ser entendidas como copia de la realidad, pero sí como síntesis construidas a partir de la observación de las realidades, tanto de quienes producen la información, como de quienes la analizan.

De esta manera, al explorar cómo se producen las estadísticas procuramos comprender y llamar la atención acerca de cómo se constituye un “lenguaje del Estado”. Se trata de un lenguaje que hace a la configuración de las clasificaciones elaboradas por sus agentes, que propone ser universal y que funciona para convertir al mundo en un objeto distante y gobernable (Senra, 2000). Todo ello es posible porque,

---

30 GUEDES, 2008; MENDES DE MIRANDA y DIRK, 2001, y PITA y OLAETA, 2011.

31 La creación de la palabra estadística se atribuye al investigador alemán Gottfried Aschenwall (1719-1772). Con el desarrollo de la ciencia del Estado se buscó tener un diagnóstico más objetivo de los hechos concernientes a sus dominios. Se pensaba que las cifras traerían más credibilidad y legitimidad a las descripciones literales. La estadística fue considerada una nueva forma del conocimiento, uno de los elementos de la teoría del arte de gobernar, necesaria para promover los dispositivos administrativos del Estado, en los siglos XVII e XVIII (MENDES DE MIRANDA, 2008).

entre otras razones, como la pretensión de universalidad y de medida no es inherente a los hechos, las diversas interpretaciones también constituyen y configuran a la propia estadística. Así, los discursos toman a los números por representaciones exactas y absolutas de la realidad, y contribuyen a consolidar la noción de que son objetivos, científicos y desinteresados; en otras palabras, neutros (Latour, 2004). Por otra parte, y tal como lo analizaran Kitsuse y Cicourel en su artículo seminal del año 1963 “A note on the uses of statistics”, la producción de un informe estadístico oficial no sólo no recoge todos los hechos acaecidos sino que responde a categorías sesgadas: “lo que las estadísticas reflejan son las contingencias organizativas que condicionan la aplicación de determinadas leyes a determinada conducta por medio de la interpretación, decisiones y actuaciones del personal encargado de aplicar la ley” (Kitsuse y Cicourel, 1963:137). Es decir, no solamente influyen criterios legales en la registración de delitos sino también ideológicos, organizativos y políticos.

En la actualidad, se considera que la generación de estadísticas a partir de registros administrativos implica ya no la construcción de un cuadro fiel de la realidad, sino más bien la posibilidad de rendir cuenta de lo que hacen las instituciones, y de valorar los datos en tanto indicadores de la transparencia, principio que se presenta como requisito de la democracia.

En el caso particular de las estadísticas en materia de criminalidad, si bien como señalábamos páginas atrás han recibido dos grandes cuestionamientos —que existe un alto número de delitos que no ingresan al sistema, y que hay una selectividad en los casos que sí son reportados—, lo cierto es que surgen de un proceso complejo de construcción de la información, en el que diferentes actores pertenecientes a organismos productores de datos deben tomar una serie de decisiones que supone recortes o sesgos en el número informado. Se trata de información que refleja la actuación de la agencia, su particular mirada sobre el fenómeno a estudiar, con límites que evidencian, entre otras cuestiones, su propio campo de actuación.

La estadística oficial sobre criminalidad emana del propio registro que hacen los organismos integrantes del sistema de justicia sobre su propia área de competencia. En un sentido amplio, se puede decir que los datos oficiales abarcan a las policías y fuerzas de seguridad, al poder judicial, al ministerio público y a los servicios penitenciarios. Y, en lo referente al registro de delitos en particular, las estadísticas policiales y de fuerzas de seguridad son las que representan la cifra oficial. En suma, las estadísticas policiales muestran el estado de la criminalidad<sup>32</sup> de acuerdo con el criterio y la visión de las propias agencias de seguridad, tomando como base el registro originado en las denominadas actividades de prevención que realizan las policías en las calles (de oficio) o a partir de las denuncias particulares efectuadas en las comisarías.

“Lo que no se registra no existe” es una máxima extendida en el mundo de la administración pública y las burocracias estatales. Si tomamos en serio esta afirmación y acordamos en el valor positivo de una burocracia —en el alcance weberiano del término—, podemos convenir en que ciertas cuestiones si se registran, existen y revelan su importancia, acceden al status de asunto y, contrariamente aquellas que no se registran no parecen contar con status de existentes.

Claro es que no sólo se trata de registrar. Importa también el nivel de desagregación y las variables que se atienden al momento de registrar información. Únicamente si se cuenta con información con un alto

---

32 Entendemos que el uso de la categoría criminalidad es más adecuado que delito o crimen, porque enfatiza tanto los vínculos sociales entre los individuos como las prácticas institucionales, y no se restringe a la dimensión legal (KANT DE LIMA, MISSE y MIRANDA, 2000).

grado de detalle es que será posible comprender procesos y dinámicas sociales, identificar tipos de conflictividad y detectar grupos vulnerables. Los registros generales y las cantidades totales no desagregadas y/o escasas sobre distintos campos de información no sólo poco dicen acerca de las modalidades y de los patrones de violencia más frecuentes, sino que pueden resultar abono para el terreno de los miedos y la creación de climas sociales fundados en temor extendido. En este sentido, es importante prestar atención a las dificultades que, por ejemplo, señalaban algunos de los funcionarios consultados en Paraguay. Allí nos relataron los esfuerzos que, merced a un programa regional, están haciendo para integrar bases de datos y poder contar con información rigurosa y consistida. El valor de la información, nos dijeron, se torna cada vez más evidente ante los decisores políticos y los funcionarios públicos: “es importante contar con datos confiables, reales, verificables, y que se puedan plantear en tiempo y forma para la toma de decisiones”. Sin embargo admitieron que, de momento, “lo que tenemos es tanta cantidad de homicidios —subió, bajó—; pero no una investigación de por qué. No sabemos por qué bajaron homicidios dolosos, o los suicidios y las muertes por uso de armas de fuego. No sabemos por qué aumentaron los robos y los hurtos y la violencia sexual en niños y adolescentes. Sólo se sabe que subieron o bajaron ciertos hechos”.

Así las cosas, decir que la estadística oficial en materia de criminalidad supone la generación de un lenguaje de Estado y que, por tanto, provee de estatalidad y relevancia a ciertos asuntos tiene, como venimos sosteniendo, efectos muy concretos. Pero a la vez requiere de profundización, detalle, desagregación, y también, de la toma de decisiones que, aun contrariando tradiciones y costumbres institucionales, ligue a actores sociales tradicionalmente no asociados. A partir de reconocer el valor intrínseco de la información qua insumo para la formulación y seguimiento de políticas públicas, y ese carácter de oficialidad provista por la dimensión de estatalidad de los datos producidos por estas agencias, se revela la importancia de atender a ellos e intervenir sobre su producción, con la intención de crear sentido de interés estatal sobre un asunto que debe ser registrado.

Veamos un ejemplo. En diferentes momentos, la problemática de la violencia de género y de la violencia doméstica —cuestiones diferentes pero frecuentemente ligadas— ha sido objeto de debate y de demandas de intervención estatal por parte de la sociedad civil. De manera continua y creciente diversas organizaciones, en los distintos países, han llamado la atención sobre la temática. Se ha sostenido la importancia de una intervención estatal adecuada pos-facto —en el proceso de atención a las víctimas (directas e indirectas) por la vía de políticas públicas determinadas—, así como de implementar campañas de visibilidad para instalar el tema como una cuestión socialmente problematizada (Oszlak y O'Donnell, 1982) lo que ha resultado en la creación, en los casos exitosos, de oficinas y dependencias estatales específicas. El intenso trabajo del activismo en este campo consiguió visibilizar un asunto que, se sabe, se trata de un problema social pero que no alcanzaba el status de problema público. Junto con ello —y enlazado a la cuestión de dar visibilidad al problema— habitualmente se ha destacado la necesidad imperiosa de entrenar a las policías y/o a áreas especiales creadas ad-hoc para captar, registrar y orientar la recepción y atención de este tipo de hechos. En el caso de Uruguay, el Observatorio Nacional sobre Violencia y Criminalidad —bajo la gestión del sociólogo Rafael Paternain—, tomó esta problemática como una línea estratégica de intervención a partir del reconocimiento político de su importancia. Ello implicó, en su momento, el trabajo conjunto de la División de Estudios de Género, la División Estadística de Análisis Estratégico, el Instituto de la Mujeres y el “mundo” de las organizaciones sociales implicadas en la cuestión. Esta experiencia demostró que detrás de los datos —es decir, de la generación de información— era

crucial que existiera una evaluación previa de la complejidad de la situación, y la intervención concreta de un área profesional (en este caso, de Política Institucional y Planificación Estratégica) que promueva instrucciones específicas para la rigurosidad en su registro. Todo ello llevó a una notable reconsideración de los datos en materia de muertes y lesiones, y permitió dar cuenta de la dimensión relativa del fenómeno así como de otros fenómenos conexos. El registro de la violencia doméstica en Uruguay hizo posible demostrar que este tipo de hechos constituía una masa de acontecimientos mayores en cantidad que las rapiñas (robos con violencia), conformando un corpus significativo dentro del índice general de delitos, afectando así notablemente la lectura en torno a la violencia y la seguridad ciudadana en ese país. Este caso pone de manifiesto no sólo qué hay detrás de los datos, sino el alcance efectivo de la formulación respecto de la estatalidad de los datos. Se comprueba así que lo que se conoce sobre la criminalidad no es sino lo que las fuerzas de seguridad registran en virtud de sus tradiciones institucionales y a partir de sus decisiones e intervenciones, y la importancia de construir el gobierno de la seguridad por la vía de acciones técnico-políticas concretas que orienten y direccionen estas prácticas.

En definitiva, en el proceso de construcción de la información confluyen diferentes fenómenos, tales como: la participación de expertos que cuadros técnicos de una burocracia calificada; el trabajo articulado entre dependencias estatales; el desarrollo de sistemas de información que se gestionan de manera simultánea al entrenamiento del personal específico dedicado a ello; diseños logísticos e institucionales determinados que definen la asignación de personal y de recursos materiales; y, decisiones políticas que reconocen y establecen la importancia de los problemas sociales y su status de asunto público, posibilitando o no su acceso a la agenda estatal, a su vez sumamente permeable a las demandas y reclamos de la sociedad, entre otros.

Como vemos, existen problemas de distinto orden en lo que hace a la producción de información en materia de seguridad. Identificar las cuestiones referidas a las costumbres y tradiciones institucionales, a las lógicas que gobiernan las agencias y atraviesan las relaciones interinstitucionales, y a los usos de la información que definen las conducciones políticas de las áreas con competencia en la temática, resulta material indispensable para conocer a fondo cómo y donde intervenir.

Porque lo cierto es que cuando las agencias del campo que es objeto de nuestra atención producen información lo hacen impulsadas, a veces de manera inercial, por una serie acotada de razones. Es en este sentido que, páginas atrás, señalamos que resulta imprescindible pensar la articulación de la burocracia con el poder político. En este caso creemos que queda bien clara la interrelación entre una dimensión técnica, una dimensión cognitiva experta y una dimensión política.

Por supuesto no siempre las decisiones se toman en los ámbitos que directamente se encuentran involucrados en la producción de información, y no siempre tampoco esos procesos implican una intervención que se ajuste a la planificación en materia de registro de información. En ocasiones, ciertas reformas o transformaciones institucionales que buscan resolver problemas sociales y/o intervenir sobre el desempeño de determinadas agencias estatales o, incluso, ciertas decisiones institucionales que no generan transformaciones estructurales pero que sí alteran los modos de “hacer las cosas”, tienen necesariamente efectos —algunas veces no deseados o bien no pensados— sobre los sistemas de registro de información en materia de seguridad ciudadana. Los casos de las faltas en Uruguay y de las contravenciones en la Ciudad de Buenos Aires en Argentina son dos ejemplos de lo que estamos argumentando.

En el caso de Uruguay, según nos han relatado distintos entrevistados, la decisión de la justicia de dejar

de intervenir en materia de faltas —fundada en la convicción de que el proceso de reforma del Código Penal había modificado algunas conductas y había derogado otras— provocó incertidumbre jurídica no sólo en cuanto a la intervención policial sino también, consecuentemente, en los registros de su actuación. Una de las personas consultadas lo expresaba así: “En 2005 los juzgados penales decidieron no tomar más acción en materia de faltas y no instruir estas causas. Esto fue una especie de reforma invisible porque dejó de existir instrucción. Lo deseable sería que el sistema de faltas salga del Código Penal y vaya a una modalidad de mediación de conflictos”. Como resultado de esta situación, la Policía Nacional continúa deteniendo personas en virtud de la presunta comisión de faltas (alteración del orden público —especialmente en aquellos casos ocurridos durante espectáculos deportivos, en base a leyes especiales sobre violencia en el deporte—, ebriedad, obtención fraudulenta de una prestación —no pago de un taxi, colectivo, hotel, restaurante o bar, por ejemplo—) y las mantiene detenidas por un lapso máximo de cuatro horas, da aviso verbal al juez competente y, al no iniciarse ningún proceso judicial, las libera sin dejar registro alguno de su detención. Y esto por cierto tiene implicancias graves en materia de libertades y derechos de los ciudadanos. Pero también impacta en las posibilidades de control estatal sobre el desempeño de sus agencias.

El ejemplo ilustra de manera condensada al menos dos dimensiones de peso en lo que hace al registro de acciones y su valor qua información. Por un lado, su importancia como elemento de control de desempeño y gestión, ya que al no haber registro no es posible controlar el desempeño policial. Por otro lado, tampoco se pueden conocer los motivos aducidos —fundados o no— que dieron lugar a esa detención policial y, consecuentemente, mucho menos conocer el perfil de los individuos/la población objeto de su intervención.

En el caso de la Ciudad de Buenos Aires<sup>33</sup>, cuando luego de un largo proceso se derogaron los edictos policiales y se creó la justicia contravencional de la Ciudad, no sólo cambiaron las figuras contravencionales y las competencias de la Policía Federal —con jurisdicción sobre la Ciudad de Buenos Aires— en la materia, sino que también —junto con las transformaciones institucionales— se modificó por completo una antigua modalidad de registro de la información. A partir de ese momento los funcionarios policiales debían enviar todas sus actuaciones a la justicia contravencional y, como corolario, suspendieron la elaboración de sus propios registros. En los primeros años la Policía Federal aún registraba cada actuación contravencional: los problemas del sistema de registro reflejaban las deficiencias del proceder policial tanto en las contravenciones como en el registro de la información. Pero luego de unos años —concretamente entre la serie de un año y la de otro (2003 a 2004)— el total informado de actas labradas por la Policía Federal en materia contravencional descendió abruptamente en un 45%. No obstante ese fuerte descenso, podía notarse que eran las mismas faltas las que continuaban siendo las de mayor incidencia, y que la población objeto de control e intervención era la de siempre. ¿Qué ocurrió? Al ser consultado sobre este más que importante descenso en la cantidad de actas registradas, un funcionario judicial nos explicó que “se definió una política al respecto ya que la policía salía a hacer número y el 80% había que archivarlas porque no servían”. En simultáneo, el sistema de registro —y consecuentemente los informes resultantes del procesamiento de los datos — era cada vez más detallado. Año a año se había ido per-

---

33 Para un mayor desarrollo de este caso ver PTTA, 2007.

feccionando el sistema, y se había acotado a las acciones estrictamente judiciales. De hecho, se consiguió mejorar el sistema informático judicial con técnicos propios y orientarlo a dos funciones. Por una parte, como soporte para la gestión del trabajo, que redundara en la agilidad de la administración de justicia (ingreso de actas, asignación de causas a fiscalías, defensores oficiales, juzgados y Cámara), con los debidos resguardos y campos de información cerrados conforme las pautas del proceso judicial. Y por otra parte, como generador de los insumos necesarios para producir los informes anuales destinados a proveer información pública. Es decir, el sistema de registro de la justicia contravencional había mejorado notablemente pero ajustándose a sus propios fines: la administración de justicia y la producción de información pública. Se había decidido dejar afuera las actuaciones policiales porque, se consideró, eran resultado de la lógica policial de “salir a hacer estadística” y porque, sin duda, perjudicaban a la agencia judicial. En este sentido, se entendió que una más elevada medida cuantitativa de la acción policial —aunque luego fuera dejada de lado por inconducente, por falta de pruebas o por deficiente registro de información— impactaría negativamente en los indicadores de la administración de justicia, al afectar la evaluación sobre su rendimiento, productividad o eficiencia en su labor (esto al menos, desde la lógica con la que se ha organizado la producción de información). Por su parte, la Policía Federal dejó de tener la obligación de producir información pública sobre la materia, toda vez que sus actuaciones eran ya registradas (o dejadas de registrar) por la justicia contravencional. De este modo, aunque las razones aducidas por la justicia para dejar de registrar las actuaciones informadas por la Policía eran racionales —y más aún, pueden ser comprendidas a la luz de los conflictos que produce el encuentro (y colisión) de lógicas e intereses interagenciales diferentes—, lo cierto es que se ha perdido el registro que —a modo de indicador proxy— informaba de una actividad que, fundada o infundadamente, desarrolla la policía en el marco de sus formas de hacer e intervenir para con grupos sociales que se han constituido en su “clientela habitual”. Se ha invisibilizado así definitivamente (por la ausencia de registro) la medida de las prácticas de intervención policial en materia contravencional.

Ambos ejemplos nos permiten llamar la atención sobre algunos asuntos a los que hicimos mención en las primeras páginas. En primer lugar, que las decisiones y la lógica de funcionamiento de una institución repercuten sobre la modalidad de funcionamiento y de registro de otra. En segundo lugar, que el registro de información de las instituciones sobre sus propias actuaciones tiene varios usos. Los registros resultan insumos para el inicio de acciones de otra agencia o institución; son elementos valiosos para la evaluación del desempeño de las instituciones (y para la medida de su carga de trabajo); y dan cuenta de cómo y sobre qué acontecimientos y sujetos los agentes públicos emplean las normas y proceden. Es preciso no perder de vista los múltiples valores que portan los registros de información, y junto con ello la importancia de contar con instancias de articulación interinstitucionales, que sean capaces de ponderar y atender tanto las exigencias intra y extra agenciales, como los efectos que en materia de registro de información se producen a la hora de alterar normas y procedimientos que impactarán sobre los procesos de trabajo de distintas agencias.

Por otra parte, los ejemplos brevemente relatados nos demuestran la invalidez de sostener que los datos “o dicen la verdad o mienten”. La creencia en el principio de que los números expresan la realidad cae por tierra cuando se advierte que éstos sólo enuncian construcciones hechas a partir de una determinada perspectiva sobre la cual, es claro, se agrega una cuestión adicional: la autoridad legítima sobreimprimiendo valor de verdad a un dato. El foco de la cuestión entonces debe estar orientado hacia el momento de

la decisión de registrar o no los hechos y de cómo hacerlo.

A lo largo de esta investigación advertimos algunas de las limitaciones más importantes que presenta de manera más frecuente la información producida por las policías. Esas limitaciones están vinculadas tanto a la materia sobre la que se producen los datos, como a la forma en que se articulan —más o menos conflictivamente— los diversos saberes técnicos y políticos que operan o intervienen sobre ellos. Es cierto que el registro de los hechos supone la puesta en juego de una técnica que transforma la historia contada por las víctimas o los presuntos delincuentes en un relato impersonal utilizando los procedimientos burocráticos y jurídicos. Y cierto es también que este tipo de narración difiere de la lengua científica, que se caracteriza por establecer una relación entre la “realidad” y su representación en la búsqueda de un universal, en especial, la identificación de patrones. Además, el sistema penal se caracteriza por mantener su tradición inquisitiva de búsqueda de la verdad a través principalmente de la indagación. Por ello, toda la documentación recopilada apunta a la imputación de un delito al sujeto sospechoso. En el caso de los registros policiales, los procesos de trabajo se dan de forma particular. El registro representa el comienzo de un trabajo que interviene distinguiendo a los conflictos, en tanto “cada caso es un caso”. Entonces, al procesar la información, los registros policiales terminan descontextualizando los hechos. Así, sobre esa “materia” a partir de la cual se construyen los hechos —o mejor dicho, esa materia— es resultado de diversas prácticas inter e intra-institucionales que convergen, y también colisionan en función de diferentes lógicas en lo que hace a procesos de trabajo y definiciones de categorías acerca de los hechos.

Por último, en todos y cada uno de los casos se hace evidente el valor del registro qua indicador de parámetros en materia de seguridad ciudadana y derechos humanos. A la vez que ilustran con claridad que la no previsión del impacto de determinadas decisiones o cambios normativos puede provocar la pérdida de información sobre lo que está aconteciendo en ese campo.

## 2. Políticas públicas de gestión de la información

### a) El debate sobre el gobierno político de la seguridad ciudadana

En este apartado nos detenemos a señalar de modo estilizado lo que está ocurriendo en los países relevados, destacando algunos aspectos considerados de interés a los fines de este documento. Porque lo cierto es que, con marcas locales y temporalidades algo variables, en los cuatro países consultados se observa desde la década del '90 una preocupación creciente sobre la seguridad ciudadana. De manera sistemática, además, desde inicios de la primera década del 2000 ha comenzado a enfatizarse —a veces por impulso de organismos internacionales, con créditos de diverso tipo; a veces, en articulación con decisiones y definiciones políticas locales— la importancia de fortalecer, generar o modificar sistemas de producción y gestión de la información en materia de seguridad. Es más, hace un par de años sobre esa tendencia se superpone el reconocimiento y la explicitación de lo que se formula como necesidad y que se denomina el gobierno político de la seguridad ciudadana. Se trata de una formulación resultante de una evaluación política pero también técnico-institucional, de los déficits y de los fracasos relativos en este campo.

Según reseñan documentos de reconocidos expertos y académicos, algunos de ellos también funcionarios, las políticas públicas en materia de seguridad pública han resultado hasta el presente ampliamente

deficitarias. No obstante, al tiempo que se reconoce que el diseño y concreción de nuevos paradigmas demandarán muchos años, se destaca la necesidad de revertir “la excesiva policialización de las agendas de seguridad, el notorio descrédito institucional y las sempiternas demandas en términos de ‘ley y orden’” como desafíos para la gobernabilidad democrática” (Paternain, 2007: s/n). La mentada “policialización” implica, tal como lo señala Saín (2007) analizando el caso de Argentina, que las autoridades gubernamentales han delegado “a las agencias policiales el monopolio de la dirección y de la administración de la seguridad pública. Es decir, ésta configuró una esfera institucional exclusivamente controlada y gestionada por la policía sobre la base de criterios, orientaciones e instrucciones autónoma y corporativamente definidas y aplicadas sin intervención determinante de otras agencias estatales no-policiales. En consecuencia, la dirección, administración y control integral de los asuntos de la seguridad pública, así como la organización y el funcionamiento del propio sistema policial, quedaron en manos de las agencias policiales, generando así una suerte de policialización de la seguridad pública. Estas tendencias impidieron la estructuración de dispositivos normativos, organizacionales y funcionales apropiados para el ejercicio integral del gobierno político de la seguridad pública y trajeron aparejadas algunas deficiencias institucionales relevantes en esta dimensión de la institucionalidad democrática”.

De manera concomitante con esta evaluación, algunos países analizados han procurado conseguir la gobernabilidad democrática de la seguridad ciudadana mediante la formulación y/o reformulación de planes nacionales. Se define a la gobernabilidad democrática en esta materia como “la capacidad institucional por parte de las autoridades legítimas de diseñar, implementar y evaluar políticas de prevención y control de la violencia y el delito” (CIDH, 2009: 31; Política Nacional de Seguridad Ciudadana, 2010: 35). Y para ello se sostiene que es fundamental desarrollar políticas específicas que se proclaman pluridimensionales, pues “refieren y afectan a diferentes aspectos de la vida institucional y social”; multisectoriales, porque interpelan y convocan a múltiples actores estatales y sociales; y complejas, en tanto “suponen la gestión de problemáticas diversas”. Estos planes en general han incorporado el paradigma de los derechos humanos, y han cuestionado y relativizado el papel de las policías en la definición de las políticas. Esto queda bien explícito en uno de los más recientes planes, el Plan Nacional de Seguridad Ciudadana de Paraguay (2010), donde se destaca que “en nuestra región, ha sido habitual colocar al sistema policial como el actor exclusivo o predominante de las políticas de seguridad; no obstante, el carácter pluridimensional de la seguridad ciudadana está asumido por el Ministerio del Interior, teniendo en cuenta justamente la impronta multisectorial de las políticas específicamente abocadas a intervenir sobre los problemas que inciden en la seguridad” (Política Nacional de Seguridad Ciudadana, 2010: 29). Esta formulación, por lo demás, suscribe a la definición conceptual de seguridad ciudadana sustentada por la CIDH.

En todos estos planes y directrices se resalta como un punto especial el referido a la producción y gestión de la información sobre seguridad ciudadana, y se enfatiza en la importancia de construir, mantener y actualizar diagnósticos en la materia. En el caso de Brasil el tema de la gestión de la información pasó a ser considerado uno de los “presupuestos” básicos para una política de seguridad eficiente. Así, en el Sistema Único de Seguridad Pública (SUSP) una de las directrices de reforma de las instituciones de seguridad pública es la llamada “Gestión de Conocimiento”. El tema también aparece destacado en los casos de Uruguay, Argentina y Paraguay. En el Documento Base sobre Política Nacional de Seguridad Ciudadana de Paraguay, además se aclara que uno de los ejes de la políticas de seguridad ciudadana será elaborar un “cuadro situacional de la violencia y el delito y el diagnóstico institucional”. Para ello se prevé

generar “un proceso permanente de recopilación y sistematización de información y de abordaje analítico del fenómeno” (Política Nacional de Seguridad Ciudadana, 2010: 34). En Uruguay, bajo esa consigna se creó y se definieron las misiones y funciones del Observatorio Nacional sobre Violencia y Criminalidad del Ministerio del Interior. En Argentina, luego de la reciente creación del Ministerio de Seguridad (diciembre de 2010) —tras reconocer la importancia de la producción de información y la articulación y “socialización de conocimiento y experticia provenientes [de] funcionarios públicos y actores de la sociedad civil”—, se creó un Consejo Asesor para la Gestión de la Información Criminal de la Dirección Nacional de Política Criminal de la Subsecretaría de Análisis y Gestión la Información Criminal (RES. 590 del 25 de julio de 2011).

Pero es claro que no resulta tarea sencilla desmontar y/o transformar viejas y acendradas costumbres institucionales. En especial cuando se trata de la producción de información en materia de seguridad, tradicionalmente ligada a la comisión de los delitos y las violencias estandarizadas, cristalizadas en los códigos penales y registradas por las policías. En este sentido, la policialización también se imprimió en los tipos y formas de registro de la información. Como señala Saín, en el caso de Argentina esto significó que “el cuadro de situación acerca del delito y la violencia que se impuso en el ámbito de las instituciones públicas fue elaborado por la policía sobre la base de una visión institucional que casi siempre giró en torno de la sistemática afirmación de que el crecimiento de la violencia y del delito ha estado vinculado en forma directa al aumento de la pobreza, y que la única manera de contenerlo y controlarlo es dotando a la institución policial de mayores facultades discrecionales y medios operacionales. La policía monopolizó dentro del ámbito estatal la información acerca del delito, de su envergadura, su despliegue y su evolución, lo que la proyectó como la única agencia estatal con capacidad para producir aquel cuadro de situación, pero lo hizo conforme sus propias perspectivas, orientaciones e intereses institucionales. Ante las autoridades gubernamentales y la sociedad, dicho diagnóstico casi nunca reflejó la verdadera realidad delictiva, ya que ésta, en ciertas ocasiones, fue ‘inflada o magnificada’ a la hora de reclamar más facultades y recursos institucionales y, en otras oportunidades, fue ‘subvaluada u ocultada’ a los efectos de esconder los trazos de ineficiencia que signaron el desempeño policial o la corrupción derivada de la regulación de ciertas actividades criminales, imponiéndose siempre la versión policial de los hechos y de la problemática criminal” (Saín, 2007: 64).

## **b) Producción y gestión de la información y del conocimiento: prácticas institucionales y problemas**

### **Lógicas de procedimiento**

En este apartado abordamos algunas cuestiones generales en torno a la producción y gestión de los sistemas de información en materia de seguridad pública. En tanto ésta es una versión reducida del informe final de la investigación, se omitirán descripciones detalladas sobre los diferentes procesos de producción y gestión de la información de fuente policial abarcados en esta pesquisa.

En particular, nos interesa contribuir a la tarea pendiente de elaboración de un análisis organizacional del proceso de producción de la información partiendo del trabajo de sus agentes quienes, en función de estas directivas, generan información organizada que se supone insumo para el desarrollo de planes

estratégicos y acciones tácticas. Es por ello que nos detenemos a echar luz sobre las prácticas y políticas adoptadas para el tratamiento de los datos antes que sobre los aspectos tecnológicos necesarios para la organización de la información (por ejemplo, hay una infinidad de software libres y pagos que poseen visiones distintas respecto del almacenaje de datos).

En este sentido, volvemos a llamar la atención sobre la diferencia existente entre la gestión de la información y la gestión del conocimiento. La primera expresión se refiere fundamentalmente a los procedimientos técnicos. En otras palabras, la gestión de la información en general está asociada a la estructuración de las formas de acceso y difusión de la información, a la creación y el uso de repositorios de datos electrónicos. La segunda, en cambio, tiene como objetivo valorizar las informaciones, contextualizándolas como foco para su aplicabilidad institucional. Por gestión del conocimiento se entiende el proceso cognitivo que depende de la acumulación de diversas informaciones incluidas en un contexto dado, que define su aplicabilidad. Sin embargo en la práctica, muchas veces por el término gestión del conocimiento se designan actividades que son, en verdad, de estructuración de formas de acceso y difusión de la información, tal como se verá en las páginas siguientes. Eso explica las razones por las cuales ambos términos suelen aparecer en el discurso de los “operadores” como sinónimos, aún para mencionar procesos de trabajo distintos.

Otro aspecto que merece ser destacado es el modo en que los “operadores” del área de seguridad construyen un modelo de tratamiento de la información a partir de una idea de complejización progresiva, basado en teorías importadas de otros contextos, en especial de la criminología norteamericana (figura 1).

Figura 1: Flujo idealizado del proceso de tratamiento de la información



Según esa concepción los datos se originan en un hecho que llega a conocimiento de la institución y provoca algún tipo de intervención. Los datos están asociados a diferentes formas de registros y corresponden a una información desestructurada, construida a partir de fragmentos de observaciones sobre la “realidad”. La información, en cambio, estaría relacionada a las formas de interpretaciones que el acontecimiento suscita, lo que presupone algún consenso sobre los significados atribuidos. Según ese proceso, el conocimiento no es una mera suma de todas las partes, sino una reflexión sobre los datos e informaciones en un contexto específico conforme la intervención institucional.

Sin embargo, este modelo choca con la concepción que la mayoría de los agentes tienen sobre su proceso de trabajo. En ese escenario cuando un agente toma conocimiento de que hubo un hecho, su primera reacción es clasificar si lo ocurrido se encuadra en un acontecimiento o en un evento<sup>34</sup>, lo que provocará diferentes procesos de trabajo (figura 2). Por acontecimiento se entienden aquellas cuestiones cotidianas con las cuales la institución, en general, no se quiere involucrar pues, según su punto de vista, sólo representan aumento de trabajo (lo que en Brasil se conoce comúnmente como “feijoadá”: aquellas cosas sin importancia, cuyas denuncias deben ser desestimadas, tales como los conflictos entre vecinos, peleas conyugales, por ejemplo). El evento en cambio corresponde a una demanda de trabajo inequívoca que no se puede eludir.

A partir de explicitar las prácticas que supone este modelo, se puede percibir que, en realidad, lo que define todo el trabajo de la institución es la decisión de registrar o no un hecho. Los procedimientos que se derivan de un caso no se resuelven por un proceso de reflexión sobre el acontecimiento que lo originó. Por el contrario, los procedimientos representan el fin del trabajo; en tanto prima la idea común de los operadores de seguridad pública de que “cada caso es un caso”, sólo aquéllos “especiales” —los considerados “importantes” o “serios”— serán registrados por la institución. Tal expresión evidencia un sentido práctico, que se fundamenta en una concepción finalista de la acción, y que dificulta identificar “patrones” a partir de su trabajo cotidiano. Y eso, si bien no es un problema en sí, se torna un obstáculo ya que entra en conflicto con la idea de identificación de patrones que sostiene el flujo idealizado de información representado en la figura 1.

Figura 2: Flujo del proceso de decisión sobre el tratamiento de la información



Es por estas razones que enfatizamos que, al momento de pensar sobre los sistemas de producción y gestión de información —fundamentalmente policial— se deben describir y comprender las habituales prácticas de los agentes, los saberes prácticos consolidados y sus tradiciones institucionales. Sólo conociendo estas dimensiones será posible avanzar en la transformación de modos de registro inveterados.

## Algunas limitaciones y dificultades

Con mayor o menor grado de desarrollo y de soporte tecnológico, las policías son las instituciones con mayor peso en la generación de información en materia de seguridad ciudadana, en especial en lo que hace a la criminalidad y la violencia. Ello se explica en función de que es la lógica policial y el empeño de esta institución la que cubre la prevención, control, persecución y represión de los hechos presuntamente delictivos y es, por tanto, la agencia que puede proveer (aun considerando los bajos niveles de registro) de información de primera mano. Es cierto que esta información puede presentar algunas dificultades para su uso debido a los distintos intereses o motivos para los que fue construida: como información estratégica policial (para trabajo de inteligencia o investigación criminal); como información para proveer al poder judicial; como información generada ad hoc a requerimiento de otras agencias (ministerios de seguridad, de interior o de justicia), por ejemplo, para brindar información pública. Esto en ocasiones lleva a que o bien la información no satisfaga a los múltiples usuarios —porque para algunos puede resultar escasa y para otros sobreabundante (porque considera o desconsidera campos de interés según el requirente)—, o bien, se generen dobles registros y, consecuentemente, inexactitudes resultantes de los problemas de “traducción” a la que es sometida la información, pues para satisfacer a los diversos usuarios se acaba produciendo más de un informe o tabla a partir del dato bruto.

Además de las policías, se destacan en estos procesos de producción y gestión de la información las autoridades responsables de la seguridad pública, tales como los ministerios de interior o de seguridad. En general, estas instituciones tienen un rol articulador en el sistema de información. Su papel suele ser el de centralizar y consolidar las cifras de denuncias que sistematizan las policías y/u otras fuerzas de seguridad, buscando así construir y/o acrecentar la capacidad de generar información y mayor conocimiento de la problemática con la perspectiva de las políticas públicas (Dammert et. al., 2010).

También existen áreas del poder judicial que realizan la labor de recolectar y sistematizar la información delictual conforme al procedimiento penal. En especial, los ministerios públicos —sobre todo a medida que el proceso de reforma procesal se ha ido consolidando en la región—, comenzaron a gestionar información sobre aspectos ligados al funcionamiento del sistema penal y conjuntamente de los hechos delictuales (Dammert et. al., 2010). Esto es lo que en la actualidad ocurre en los casos de Paraguay y Argentina (a continuación comentaremos el caso particular de la provincia de Buenos Aires).

Asimismo es posible observar la existencia de programas específicos sobre temáticas puntuales que producen información. No obstante, en su mayoría, esta información no proviene de la demanda, sistematización y/o articulación de otras agencias, sino que resulta de su propio desempeño e intervención y, debido a ello, no suele contar con la sistematicidad y alcance que podrían tener si se sumaran las agencias

---

34 Esta distinción resulta más clara en portugués.

estatales que intervienen de primera mano en la recepción de las denuncias. Así ocurre, por ejemplo, con los datos referidos a violencia de género y violencia doméstica en Argentina.

Es de destacar también el papel de organizaciones no gubernamentales (ONG) que actúan articulando información proveniente de distintas fuentes oficiales en ciertas temáticas, difundiendo, o bien directamente produciendo información ad hoc que completa los faltantes de información pública en asuntos de relevancia e interés. Esto pone en evidencia no sólo las limitaciones de las instituciones públicas con mayor alcance y cobertura nacional en materia de producción y circulación de información, sino también las dificultades —por razones de diversa naturaleza— para registrar información que otros actores y sectores consideran relevante.

Lo cierto es que con notables avances, y también con eventuales retrocesos, los países de la región han tomado una importante serie de decisiones en torno a las formas de lidiar con la información que producen —con grandes problemas de integración y articulación—, todas esas instituciones, agencias y organizaciones mencionadas.

Como dijimos, esta investigación se focalizó en el circuito de producción de la información cuya fuente es policial. Esto implica, de acuerdo con el país de que se trate, procesos más o menos complejos en virtud de tratarse de sistemas federales o unitarios. Mientras que en los casos de Uruguay y Paraguay el escenario en este punto se presenta un poco menos complejo, en Argentina y Brasil —al tratarse de sistemas federales—, el análisis de los registros y estadísticas policiales necesariamente precisa atender a los mecanismos de articulación entre las áreas institucionales con competencia para requerir, compilar, sistematizar y analizar la información y las fuerzas de seguridad federales y provinciales implicadas.

A lo largo de este documento destacamos las distintas limitaciones y dificultades que presentan estos datos. Durante la investigación pudimos comprobar que el diagnóstico es compartido en general por funcionarios y expertos de los cuatro países. Más allá de las especificidades y grados de intensidad de las iniciativas locales, cabe señalar aquí que hay desde hace por lo menos un década en todos ellos una clara preocupación e intervención de las áreas específicas en materia de generación y fortalecimiento de sistemas de producción y gestión de información, que se evidencia en los procesos en curso, las decisiones y también las desavenencias. Esa atención por los procesos de producción y gestión de la información, también se ha comenzado a advertir —sobre todo discursivamente, aunque con un desarrollo mucho más incipiente— en materia de producción y gestión del conocimiento.

Poder integrar diversos procesos de producción y gestión de datos para generar información y gestionar conocimiento resulta una línea de trabajo que, de ser desarrollada y profundizada, posibilitaría que de una vez se consiguiera expandir y llegar a un verdadero alcance de la noción de seguridad pública anudada a la de derechos humanos, es decir a la noción de seguridad ciudadana, en los términos en que fue desarrollado en las primeras páginas de este documento.

Cuando hablamos de gestionar conocimiento consideramos dos cuestiones en simultáneo. Por un lado, claro está, nos referimos al conocimiento específico en materia de seguridad ciudadana. Un conocimiento que necesariamente debe abreviar en diversas fuentes de información (estatales, de organizaciones no gubernamentales, de institutos de investigación y áreas académicas) y que, por cierto, no sólo reside en datos cuantitativos, sino también en investigaciones cualitativas, empíricas, de casos, estudios específicos y/o en profundidad que en mucho pueden aportar a comprender fenómenos y dinámicas de procesos so-

ciales de diversa complejidad y conflictividad. Mas por otro lado, nos referimos al conocimiento de (acerca de) las propias instituciones estatales involucradas en la producción de información. Y ello así porque únicamente si se conoce el funcionamiento de estas agencias se podrán diseñar y gestionar procesos de producción de información eficientes, sea que tomen en cuenta para su consolidación las tradiciones y modalidades de trabajo institucionales valiosas o que procuren alterar las deficientes.

Decíamos páginas atrás que en esta materia los problemas en torno a la información se deben a dos tipos de razones: las relacionadas con la naturaleza de los datos y las vinculadas con ciertas prácticas institucionales —informales pero las más de las veces cristalizadas— que hacen al funcionamiento real de las instituciones. También, hicimos referencia a la existencia —en general conflictiva— de lógicas intra e inter-agenciales diversas que confluyen y/o colisionan en este campo de asuntos: la lógica jurídica vs. la lógica criminológica y /o sociológica, la lógica política vs. la lógica institucional, los procesos de gestión de la información para la producción de información pública vs. aquellos procesos orientados a la gestión y organización de los procesos de trabajo intra-agenciales, etcétera. Documentar, comprender y analizar esos procesos es, desde nuestra perspectiva, una cuestión fundamental para poder gestionar conocimiento que permita diseñar e implementar políticas públicas eficaces. Porque de lo que se trata no es, al menos inicialmente, de lo que “se debería hacer” abonando a una modalidad imperativa y normativa de las políticas públicas. Sino de comprender cómo es que se hace, o como diría la antropóloga Mary Douglas (1996) “cómo piensan las instituciones” para luego evaluar cómo transformarlo si eso es lo que se busca. Por cierto, no desconocemos que en materia de políticas públicas, en tanto el Estado está directamente implicado, está en juego la dimensión normativa, obligatoria. Eso está fuera de toda duda. Sin embargo, entendemos que tanto para el diseño como para el seguimiento y análisis de una política pública resulta fundamental conocer y comprender los procesos de trabajo de las instituciones implicadas.

Tomemos en cuenta por un momento algunos asuntos mencionados en este documento. Por ejemplo, las prácticas institucionales habituales que provocan bajos niveles de denuncia y/o de registro, en particular sobre cierto tipo de hechos y conflictos, en sede policial en el Brasil; el descenso abrupto en la serie de datos estadísticos en materia contravencional en la Ciudad de Buenos Aires; la ausencia de registro de detenciones en materia de faltas en Uruguay; o la carencia de registro de información desagregada en distintos campos de información para diferente tipos de delitos en Paraguay. Comprender estas situaciones, atender y considerar los motivos expuestos por los actores o las razones de sus formas de operar resultan, desde nuestra perspectiva, una información valiosa que se encuadra en lo que entendemos como conocimiento y que nos permite identificar tradiciones institucionales, conflictos en los flujos de información, efectos de cambios o decisiones de una agencia que afectan a otra, entre otras cuestiones. Ello, obviamente, además de posibilitarnos la toma de decisiones sobre una situación real, nos evitará presentar escenarios errados a partir de leer información cuantitativa sin distinguir su significado.

Sobre esta última cuestión cabe otro señalamiento que se deriva de algunas de nuestras entrevistas en Paraguay sobre la experiencia de construcción de indicadores regionales, y que creemos nos permiten colocar algunas consideraciones que pueden hacerse extensivas para reflexionar en torno a la producción de información. Allí nos relataron el proceso de trabajo orientado a integrar información proveniente no sólo del registro policial, sino también de otras fuentes de información (fundamentalmente judicial)<sup>35</sup>.

Es claro que tomar datos provenientes de distintas fuentes siempre generará dificultades metodológicas. La forma de producción de la información, el alcance y cobertura territorial, el nivel de desagregación

y detalle son diferentes en cada una de las agencias que intervienen. Obviamente los actores (expertos y profesionales) locales saben a ciencia cierta cuáles son las fuentes más convenientes para uno y otro tipo de hecho. No obstante, la decisión de compilar información de diferentes fuentes puede no sólo consolidar tradiciones de múltiples y dispares registros —y de contabilizaciones paralelas— sino que, al menos desde nuestra perspectiva, en poco contribuye para avanzar en la generación de sistemas agenciales eficientes y eficaces en materia de registro y procesamiento de información. Esto puede derivar —sin llegar a contar con un afiatado y permanente control metodológico sobre la cuestión— en la contabilización de hechos que, de alguna manera, resultan incompatibles. Ello puede ocurrir porque han sido procesados de modos diferentes o porque fueron registrados en distintos momentos del proceso en que los hechos se convierten en un caso, según la agencia que los sistematiza. Así, cada uno de los países que participan de este sistema, actuando conforme su evaluación de cuál es la agencia más eficiente en materia de registro de determinado tipo de delito, acaba compilando hechos registrados bajo diversas modalidades y en distintos momentos del proceso, sin estandarizar metodologías y procedimientos.

Por lo demás, un problema adicional que se encuentra en este tipo de sistemas es que, por un lado, sólo se informan datos numéricos totales de cantidad de hechos, sin detalle ni discriminación de tipos específicos de hechos, lugares de ocurrencia, cantidad de víctimas y autores, edad y género de víctimas y autores, relación entre los mismos, etc. Lo cual lleva a preguntarnos acerca de su valor, y a recordar lo que hace ya unos cuantos años escribiera el reconocido historiador inglés E. P. Thompson: “...la importancia de la violencia —tanto la violencia del Estado y las leyes, como la violencia de la protesta— no tiene relación directa con la cantidad. Cien personas pueden perder la vida en un desastre natural y esto sólo provoca lástima; un hombre puede ser muerto a palos en una comisaría y provocar una ola de protesta que transforme la política de la nación. Las olas de indignación popular pueden dar lugar a la repetición de acciones represivas, ni el terror ni el contraterror pueden revelar su significado bajo un examen puramente cuantitativo, ya que las cifras deben ser vistas dentro de un contexto total, y éste incluye un contexto simbólico que asigna valores diferentes a formas de violencia diferentes”. Sabemos que el señalamiento de Thompson excede lo que deseamos argumentar en este apartado, pero consideramos que aporta en este contexto, porque la región, desde hace más de dos décadas, se muestra preocupada por el tema violencia y criminalidad. La inquietud se expresa en las agendas de gobierno y en la agenda social; la cuestión aparece como preocupación social en diversos tipos de sondeos de opinión; las encuestas de victimización —justamente porque toman en cuenta este humor y los ánimos y sentimientos sociales sobre el tema— proliferan y buscan medir el impacto de los miedos sociales e indagar en qué se basan. Hoy, en líneas generales, los gobiernos se preocupan por conducir políticamente el gobierno de la seguridad, es decir conducir desde el poder civil un problema como la seguridad ciudadana que hasta no hace muy poco en la región era un asunto tenido como de pura incumbencia policial.

Resulta entonces necesario llamar la atención y discutir la importancia o la poca utilidad de contar con valores medios y generales acerca de las formas en que las modalidades más extremas de violencia y criminalidad se manifiestan, si ésta no permite a la vez contar con información acerca de las formas

---

35 Este proceso se ha impulsado a partir de la adhesión de Paraguay a la iniciativa financiada por el BID para crear un “Sistema regional de Indicadores Estandarizados de Convivencia y Seguridad Ciudadana”, ya mencionado.

en que las modalidades más extremas de violencia y criminalidad se manifiestan, si ésta no permite a la vez contar con información acerca de las formas diferenciales en que ello afecta a distintos grupos de edad, de género y de estrato social. Porque lo que nos interesa es algo que va más allá del hecho delictual en sí. Es decir, cuando indagamos en los números de homicidios —que son los datos más claros y eficientes para pensar la cuestión de la violencia—, procuramos saber no sólo la cantidad de homicidios sino, junto con ello, cuántas de esas muertes se producen entre conocidos; cuántas involucran personal de fuerzas de seguridad; cuántas de ellas derivan de asuntos de orden particular y cuántas de asuntos de orden público o político; cuántas han ocurrido entre las paredes de hogar y cuántas por ejemplo en comisarías, presidios o en contextos de manifestación pública; cuántas están basadas en motivos de género, orientación sexual, extracción de clase, edad o pertenencia étnica y/o religiosa; entre otras dudas. Porque verlo de ese modo y con esos detalles informativos nos aportará mucho más que la cantidad, nos hablará más de que un crimen: nos hablará también de patrones y/o niveles de violencia extrema que entran en juego al momento de dirimir conflictos de naturaleza diversa. Así, con años de distancia y parafraseando a Thompson podríamos decir que no es lo mismo un muerto en ocasión de un desalojo de tierras que uno en ocasión de un robo en un comercio, y una víctima de un delito sexual no es igual que una de odio racial o intolerancia religiosa. De la misma manera, no es lo mismo un crimen individual y privado que uno, aunque individual, cometido sobre una personalidad pública que, por tanto, adquiere valor colectivo. Tampoco es igual un crimen colectivo fundado en razones particulares que uno que afecte a una única comunidad religiosa o étnica. La preocupación e interés público será diferente según el tipo de motivos y naturaleza de conflictividad que cada caso ponga en evidencia. Y es obvio que no por tratarse de distintos tipos de muertes la víctima será menos importante; pero sí es claro que el hecho deberá ser considerado en términos sociológicos y políticos de manera diferencial. Es decir que, en cierto sentido, su mayor o menor medida (cantidad) adquiere valor relativo en función de la trascendencia social de ciertos hechos como problema social y/o político.

Por esta razón es que debemos llamar la atención respecto del enorme esfuerzo de trabajo orientado a la compilación y sistematización de información que resulta en indicadores tan simples y básicos. ¿Qué valor tiene, para la región, contar cantidad de hechos sin más datos acerca de las circunstancias en que ellos ocurrieron? Es obvio que no negamos la relevancia de tener una cifra orientadora y general, pero ¿es ello suficiente como insumo para la evaluación de dinámicas y procesos sociales que implican el ejercicio de violencia de unos sobre otros, y/o de grupos sobre individuos, de individuos sobre grupos, o de instituciones sobre grupos e individuos? ¿Qué valor tienen esos datos y, más aún, qué utilidad como indicadores para pensar intervenciones concretas y políticas públicas específicas? ¿Cuál es la utilidad real de construir cifras que funcionen como indicador si no dan cuenta de procesos específicos? Es decir, ¿cómo, en qué circunstancias, involucrando a quiénes, sobre qué tipo de hechos, con qué tipos de autores y sobre cuáles tipos de víctimas se dan estos hechos? Sólo teniendo información más desagregada y detallada es posible saberlo y, en consecuencia obrar sino para su eliminación al menos para su sanción y/o su reducción. El resto no deja de ser un dato que, aunque puede servir en tanto indicador genérico, también engrosa presuntos rankings de “peligrosidad” o “niveles de riesgo” sobre determinadas sociedades, lo que por ocasiones no hace más que contribuir a la construcción de paisajes sociales atemorizantes y generalizadores que no ayudan, ni en un poco, a explicar la dinámica de la violencia y la criminalidad locales. En este sentido consideramos que optar por una perspectiva local, particularista, pero a la vez exhaustiva

—pues no son antónimos— puede ofrecer mayores beneficios que una estrategia de generación de información masiva pero con escaso nivel de detalle y que, por eso mismo, nos impida realizar otra cosa que no sea contadores de delitos por minuto en una región.

### III. Consideraciones finales

Documentar, registrar, compilar, hacer accesible y analizar información; echar mano a diferentes metodologías y diseñar estrategias ad-hoc; circular información proveniente de diferentes fuentes, alterar rutinas burocráticas, monitorear los sistemas y rutinas de registro, conocer las limitaciones de ciertas fuentes de información en virtud de su propia naturaleza y en función de eso generar otras nuevas y supletorias o complementarias modalidades de registro; desarrollar, a la par que sistemas de registro y producción de información cuantitativa, modalidades de pesquisa cualitativas locales y en profundidad; dar cabida a distintos agentes (estatales y no estatales) para la producción de información; aceitar los mecanismos de circulación de información existentes entre diferentes áreas de las burocracias estatales; potenciar el desarrollo de Observatorios; suscribir convenios con equipos de investigación de universidades y organizaciones no gubernamentales; propiciar la generación de bancos de datos y la articulación entre proveedores de información; seguir ciertos temas definidos como prioritarios a través de diferentes metodologías de investigación que sean capaces de generar conocimiento para detectar e intervenir, previendo situaciones de mayor conflictividad y niveles de violencia evitables. Todo ello, sin duda facilitará la articulación en materia de producción y gestión de la información y el conocimiento en materia de seguridad ciudadana.

En definitiva, de lo que se trata es de generar las condiciones para producir un conocimiento que sea capaz de proveer herramientas para la administración y resolución institucional de conflictos que sea justa y respetuosa de los derechos humanos; en fin, una administración de conflictos que nos posibilite pasar de una formulación en términos de “resolución de conflictos” a una en términos de “transformación de los conflictos”. Ello indicará, tal como recupera Segato (2004) y señalan An-Na’im y Svetlana Peshkova, Raimo Vayrynen (1991) y John Paul Lederach (1995), “que hemos pasado a buscar su transformación más que su resolución, donde lo que se transforma no son solamente los derechos del grupo insatisfecho sino el conjunto de la sociedad: □ el sistema, la estructura y las relaciones que se encuentran en el centro del conflicto □ (An-Na’im y Peshkova, 2000)”.

Sostener la premisa de un gobierno político de la seguridad ciudadana implica deshacer el tradicional monopolio policial en materia de dirección y administración de la seguridad y reemplazarlo por una conducción civil y política. Y en particular supone retirar de la matriz policial la producción de información y conocimiento. Y ello no significa, de ninguna manera, que las policías y otras fuerzas de seguridad no produzcan información. Como tampoco que sea garantía de transformación que los datos sean elaborados por oficinas o agencias no policiales. La cuestión es efectivamente mucho más compleja.

El desafío es la seguridad ciudadana deje de ser concebida como asunto policial (entendida ésta como seguridad pública) al momento de orientar procesos de trabajo y registro. El problema a superar es que el eje delictual (y, aún más, asentado sobre viejos y tradicionales tipos de delitos) sigue siendo la matriz para pensar la seguridad, la violencia y los derechos. Desde nuestra perspectiva, entonces, es crucial conseguir analizar y actuar en términos de gestión del conocimiento; es decir, abrir la producción y gestión de sistemas de información en clave de producción y gestión de conocimiento. Considerado éste como resultado

de la articulación de la producción de las agencias estatales directamente ligadas a la seguridad pública, mas también de otras agencias estatales ligadas indirectamente, así como de equipos de investigación de universidades, organizaciones no gubernamentales y especialistas. Ello en gran medida limitaría los análisis estrictamente penales y permitiría profundizar en términos de gestión de la conflictividad social, de derechos, y de administración institucional de conflictos. Porque lo cierto es que siempre ha habido delito, violencia y conflictividad. Es imposible imaginar una sociedad sin ella. Hace ya mucho tiempo Émile Durkheim señalaba que “el delito no se observa solamente en la mayoría de las sociedades de tal o cual especie, sino en las sociedades de todos los tipos. No hay una en la que no haya criminalidad. Ésta cambia de forma, los actos así calificados no son en todas partes los mismos; pero en todos los sitios ha habido hombres que se conducían de forma que atraían sobre ellos la represión penal... Lo normal es sencillamente que haya criminalidad...el delito es normal porque una sociedad exenta del mismo es del todo imposible” (Durkheim, 1986: 92–93). De este modo, se conceptualizaba al crimen como un hecho social; ya no concebido como un hecho patológico y por tanto “natural”; sino, por el contrario, como parte constitutiva de la vida social (Pita, 2004).

Lo que interesa pues es detenerse a pensar cómo generar insumos adecuados para desarrollar políticas de seguridad ciudadana, y esto implica necesariamente preguntarse acerca de sobre qué y cómo producir conocimiento, cómo generar información, quiénes (qué agencias, qué actores) deben evaluar qué información generar, quiénes deben producir qué, de qué manera pensar los datos, cómo medirlos, cómo analizarlos, y cómo imaginar, diseñar e implementar políticas públicas capaces de asirlos y analizarlos. A lo largo de este documento procuramos reflexionar sobre cómo hacerlo, buscando a la vez evitar que sean exclusivamente las propias agencias afectadas a la seguridad quienes —en función de sus tradiciones y costumbres institucionales— decidan, de hecho, jerarquizar ad-hoc los conflictos y así resuelvan registrar —o dejar de hacerlo— conforme lo que cada una considere lo “importante”. El desafío es entonces cambiar de matriz para pensar los problemas sociales ligados a la seguridad ciudadana.

Para finalizar, no podemos sino coincidir con la antropóloga argentina Sofía Tiscornia quien recientemente, relatando la experiencia del Acuerdo para una Seguridad Democrática<sup>36</sup>, y en particular el desempeño del grupo de investigadores sociales en el marco de dicho acuerdo, señalara “no hay problemas de seguridad, sino que la seguridad pública está íntimamente ligada a problemas sociales y económicos, a problemas históricos y a intereses políticos y sectoriales” (Tiscornia, 2011: s/n). Estas afirmaciones sin duda orientan nuestros comentarios.

De resultas de lo relevado en los cuatro países de los que se ha ocupado este documento de trabajo queda claro que es prioritario fortalecer la gestión política de la seguridad y, para ello, es preciso articular procesos de producción de información orientados a generar conocimiento, para lo cual, además, se deben sumar a distintos actores. Existe ciertamente una masa crítica importante producida en los últimos años, así como variadas (más o menos felices) experiencias de gestión. Se revela entonces no sólo como posible sino también como deseable la realización de reuniones, talleres y propuestas de trabajo intersec-

---

36 El Acuerdo de Seguridad Democrática es una alianza multisectorial, conformada a fines de 2009, destinada a diseñar e implementar políticas que brinden soluciones eficaces frente al problema de la inseguridad, desde una perspectiva respetuosa de los derechos y las libertades de los ciudadanos (<http://www.asd.org.ar>).

toriales, a nivel regional, específicas de este campo temático. Resulta primordial participar activamente de espacios institucionales regionales, algunos ya creados, en los que las autoridades estatales en materia de derechos humanos y de seguridad pública no son, por lo menos de momento, de la partida<sup>37</sup>.

#### IV. Referencias bibliográficas y de material documental

Acuerdo de Seguridad Democrática, Argentina, <http://www.asd.org.ar>

ADORNO, Sérgio F. “Sistema Penitenciário no Brasil: Problemas e Desafios”. *Revista da USP*, N° 9, São Paulo, 1991 (pp. 65-78).

ADORNO, Sérgio F. “Prisão sob a Ótica de Seus Protagonistas: Itinerário de uma Pesquisa”. *Tempo Social*, vol. 3, n° 1-2, São Paulo, 1991 (pp. 7-40).

ALVAZZI DEL FRATE, Anna. *Victims of crime in the developing World*. United Nations Interregional Crime and Justice Research Institute, Roma, 1998.

AN-NA'IM, Abdullahi and SVETLANA, Peshkova. “Social Movements Revisited: Mediation of Contradictory Roles”. Amadiume, Ifi & Abdullahi An-Na'im (eds.): *The Politics of Memory. Truth, Healing & Social Justice*, Zed Books, London, 2000 (pp. 68-89).

AN-NA'IM, Abdullahi (ed.): *Human Rights in Cross-Cultural Perspective: A Quest for Consensus*. Pennsylvania Studies in Human Rights, University of Pennsylvania Press, Philadelphia, 1991.

BAZZANO, Micaela y POL, Luciana. *Las condiciones de producción de las estadísticas criminales en Argentina*, Centro de Estudios Legales y Sociales / CELS; Documento de Trabajo, 2010 (<http://www.asd.org.ar/wp-content/uploads/2011/03/CondicionesProduccionEstadisticas.pdf>)

BISCAIA, Antônio Carlos; MARIANO, Benedito Domingos; SOARES, Luis Eduardo; AGUIAR, Roberto Armando Ramos de. *Projeto Segurança Pública para o Brasil*, Instituto Cidadania, Fundação Djalma Guimarães, São Paulo, 2003.

CAFFERATA, Fernando y LENARDUZZI, Julieta. *Seguridad pública y privada en Paraguay*, Organización de Estados Americanos, Washington, D.C. 2008.

---

37 Nos referimos por ejemplo a la Reunión Especializada de Estadísticas del MERCOSUR. Este espacio nuclea al conjunto de las instituciones que elaboran información estadística en los Estados Parte, y en particular a los representantes gubernamentales a cargo de los Sistemas Estadísticos Nacionales. Consideramos importante la realización de talleres, espacios de trabajo y encuentros de los cuerpos técnicos a cargo de estadísticas sectoriales que incluyan además de a los responsables de la producción de estadísticas sociodemográficas, ambientales y económicas a quienes producen estadísticas en materia de seguridad pública y derechos humanos. Para más información ver MERCOSUR/GMC/RES. N° 14/10.

CAVALLARO, James Louis y VILLAGRA DE BIEDERMANN, Soledad. La seguridad en el Paraguay: análisis y respuestas en perspectivas comparadas, Clínica de Derechos Humanos del Programa de Derechos Humanos de la Facultad de Derecho de la Universidad de Harvard y Universidad Columbia del Paraguay, Asunción, 2007.

CARDOSO DE OLIVEIRA, Luis Roberto. “Racismo, direitos e cidadania”. Estudos avançados, São Paulo, 2004 (18 (50):81-93).

CARDOSO DE OLIVEIRA, Luis Roberto. Direito Legal e Insulto Moral: dilemas da cidadania no Brasil, Quebec e EUA, Relume Dumará, Rio de Janeiro, 2002.

CENTRO DE ESTUDIOS LEGALES Y SOCIALES (CELS). “Indoamericano: un año de soledad”, 2011 (<http://www.cels.org.ar/common/documentos/Indoamericano%204-12-11.pdf>).

CENTRO POR EL DERECHO A LA VIVIENDA Y CONTRA LOS DESALOJOS (COHRE). “Paraguay: Nuevo protocolo de conducta policial reduce el riesgo de violencia durante reclamos de tierra”. Boletín Derecho a la Vivienda y a la Ciudad en América Latina. Año 3, Nro. 9, Septiembre de 2010, <http://es.scribd.com/doc/53635082/Desalojos-en-Paraguay-Resultados-iniciales-de-la-aplicacion-del-nuevo-Protocolo-Policial-Bulletin-on-Housing-Rights-and-the-Right-to-the-City-in-La>

COMISIÓN INTERAMERICANA DE DERECHOS HUMANOS (CIDH). Informe sobre Seguridad Ciudadana y Derechos Humanos, OEA/Ser.L/V/II. Doc. 57, 2009.

COMISIÓN INTERPARTIDARIA DE SEGURIDAD PÚBLICA DE URUGUAY. Documento de Consenso, Montevideo, 10 de agosto de 2010 (<http://www.minterior.gub.uy/index.php/es/documentos-importantes/499-documento-de-consenso>).

DAMMERT, Lucía; SALAZAR, Felipe; MONTT, Cristóbal y GONZÁLEZ, Pablo A. Crimen e inseguridad: indicadores para las Américas, FLACSO Chile/Banco Interamericano de Desarrollo (BID), Santiago, Chile, 2010.

DOUGLAS, Mary. Cómo piensan las instituciones, Alianza, Madrid, 1996.

DURKHEIM, Emile. Las reglas del método sociológico, Orbis, Madrid, 1986.

FELNER, Eitan. Desarrollo de una metodología que incorpore el enfoque de derechos humanos en la planificación del desarrollo de Ecuador, Presentación realizada en el IPPDH19 de abril de 2011.

FÓRUM BRASILEIRO DE SEGURANÇA PÚBLICA. Anuário Brasileiro de Segurança Pública, edição 1 (2007), edição 2 (2008), edição 3 (2009), edição 4 (2010), edição 5 (2011), São Paulo, <http://www2.forumseguranca.org.br/node/26>

FOUCAULT, Michel. *Vigiar e punir: o nascimento da prisão*, Petrópolis: Vozes, 1987.

FOUCAULT, Michel. *A microfísica do poder*, 9 ed. Graal, Rio de Janeiro 1990.

FOUCAULT, Michel. *Seguridad, territorio, población*, Fondo de Cultura, Buenos Aires, 2006.

GAMA LIMA, Lage de e ANDRÉ DE SOUZA, Suellen. “Representações de gênero e atendimento policial a mulheres”. *InterThesis*, vol, 6, N° 2, 2009.

GIULIANE, Érika Andrade Souza. *Feijoada completa: reflexões sobre a administração institucional e dilemas nas Delegacias de Polícia da Cidade do Rio de Janeiro*, Dissertação de Mestrado, Instituto de Ciências Humanas e Filosofia, Universidade Federal Fluminense, Niterói, 2008.

GOULART, Julie Barrozo. *Entre a (in)tolerância e a liberdade religiosa: a Comissão de Combate à Intolerância Religiosa, suas reivindicações e estratégias de inserção no espaço público fluminense*, Monografia de conclusão de curso em Ciências Sociais, Universidade Federal Fluminense, Niterói, julho de 2010.

GUEDES, Simoni. “O sistema classificatório das ocorrências na Polícia Militar do Rio de Janeiro e a organização da experiência policial: uma análise preliminar”. Pinto, Andréia Soares; Ribeiro, Ludmila Mendonça Lopes (comps). *A análise criminal e o planejamento operacional*. Riosegurança, Rio de Janeiro, 2008.

KANT DE LIMA, Roberto. “Sincretismo Jurídico ou Mera Esquizofrenia? A Lógica Judicial da Excludência e a Organização Judiciária Brasileira”. H. W. Rodrigues (org.), *Lições Alternativas de Direito Processual*, Editora Acadêmica, São Paulo, 1995 (159-197).

KANT DE LIMA, Roberto. “Complementaridade e Inquisitorialidade, Oposição e Acusatorialidade. A Tradição Jurídica da Punição de Conflitos e a Tradição Processual da Resolução de Conflitos no Brasil”. *Série Estudos*, n° 91, 1995 (67-85).

KANT DE LIMA, Roberto. *A polícia da cidade do Rio de Janeiro: seus dilemas e paradoxos*. Forense, Rio de Janeiro, 1995.

KANT DE LIMA, Roberto; MISSE, Michel y MENDES DE MIRANDA, Ana Paula. “Violência, Criminalidade, Segurança Pública e Justiça Criminal no Brasil: uma bibliografia”. *BIB – Revista Brasileira de Informação Bibliográfica de Ciências Sociais*, n° 50, 2º sem. 2000 (p. 45-123).

KITSUSE, John y CICOUREL, Aaron. *A note on the uses of statistics*. *Social Problem*, 11, 1963 (131-139).

LATOUR, Bruno. “Scientific objects and legal objectivity”. Pottage, Alain & Mondy, Martha (editors),

Law, Anthropology and the Constitution of the Social: Making Persons and Things, 2004.

LEDERACH, John Paul. Preparing for Peace: Conflict Transformation across Cultures, Syracuse University Press, N.Y., 1995.

LESSA, Renato; GUINDANI, Miriam; BANDEIRA, Antonio Rangel; FECCHIO, Firmino; COLLI-RAUX, Heitor; MESQUITA, Paulo; LEMGRUBER, Julita; TAVARES, José Vicente; BEATO, Claudio. Arquitetura do Sistema Único de Segurança Pública, Ministério da Justiça / Federação das Indústrias do Estado do Rio de Janeiro, Rio de Janeiro, 2004.

MARSHALL, T. H. Cidadania, classe social e status, Zahar, Rio de Janeiro, 1967.

MENDES DE MIRANDA, Ana Paula. “Entre o privado e o público: considerações sobre a (in) criminalização da intolerância religiosa no Rio de Janeiro”. Anuário Antropológico, 2009 - 2 (pp. 125-152).

MENDES DE MIRANDA, Ana Paula. “Informação, análise criminal e sentimento de (in)segurança: considerações para construção de políticas públicas de segurança”. Pinto, Andreia Soares et al. (org). A análise criminal e o planejamento operacional, Riosegurança, v.1, Rio de Janeiro, 2008 (p. 14-41).

MENDES DE MIRANDA, Ana Paula y PITA, María Victoria. “Rutinas burocráticas y lenguajes del Estado: análisis comparado de las políticas de producción de registros estadísticos criminales en las áreas metropolitanas de Río de Janeiro y Buenos Aires”. Revista Sociología e Política (Dossier: Delito, Seguridad e Instituciones Estatales: problemas y perspectivas), vol.19 no.40, Departamento de Ciências Sociais da Universidade Federal de Paraná, Curitiba, 2011.

MENDES DE MIRANDA, Ana Paula y PITA, María Victoria. “O que as cifras cifram? Reflexões comparativas sobre as políticas de produção de registros estatísticos criminais sobre mortes violentas nas áreas metropolitanas do Rio de Janeiro e de Buenos Aires”. Kant de Lima, Roberto; Pires, Lenin y Eilbaum, Lucia (orgs.) Burocracias, Direitos e Conflitos: pesquisas comparadas em Antropologia do Direito, Editora Garamond, Rio de Janeiro, 2011.

MENDES DE MIRANDA, Ana Paula Mendes de; MOTA, Fabio Reis & PINTO, Paulo Gabriel Hilu da Rocha. 2010. Relatório sobre a Comissão de Combate à Intolerância Religiosa: um balanço de dois anos de atividade. Rio de Janeiro, maio.

MENDES DE MIRANDA, Ana Paula; PITA, María Victoria; OLAETA, Hernán y DIRK, Renato. “Análisis comparado de las políticas de producción de registros estadísticos criminales: homicidios en Rio de Janeiro y Buenos Aires”. Ponencia presentada en la VIII Reunión de Antropología del Mercosur (RAM), Universidad Nacional de San Martín, 29 de septiembre al 2 de octubre de 2009, Ciudad de Buenos Aires.

MENDES DE MIRANDA, Ana Paula; OLIVEIRA, Marcela B.; PAES, Vivian F. “A reinvenção da “Cartorialização”: análise do trabalho policial em registros de ocorrência e inquéritos policiais em “Delegacias Legais” referentes a homicídios dolosos na cidade do Rio de Janeiro”. *Segurança, Justiça e Cidadania*, v.4, 2010 (p.119 – 152).

MELOSSI, Darío. *El Estado del Control Social. Siglo XXI*, México, 1992.

MELOSSI, Darío. “La Gaceta de la Moralidad: El castigo, la economía y los procesos hegemónicos de control social”. *Delito y Sociedad. Revista de Ciencias Sociales*, N° 1, CINAP/UBA, Facultad de Ciencias Sociales, Buenos Aires, 1992,

MELOSSI, Darío. “Ideología y Derecho Penal. Garantismo jurídico y criminología crítica: ¿nuevas ideologías de la subordinación?”. *Nueva Doctrina Penal*, 1996/A, Del Puerto Buenos Aires, 1996.

MERCOSUR, MERCOSUR/GMC/RES. N° 14/10: “Reunión Especializada de Estadísticas del Mercosur (REES)”.

MINISTÉRIO DA JUSTIÇA DA BRASIL (SECRETARIA NACIONAL DE SEGURANÇA PÚBLICA). *Plano Nacional de Segurança Pública*, Imprensa Nacional, Brasília, 2000.

MINISTÉRIO DA JUSTIÇA DA BRASIL. *Programa Nacional de Segurança com Cidadania (PRONASCI)*, <http://portal.mj.gov.br/pronasci/data/Pages/MJ3FD1029CITEMID76B55F106F334135969209A-F5BA61EF4PTBRNN.htm>

MINISTERIO DEL INTERIOR DE PARAGUAY, *Observatorio Nacional de la Seguridad y la Convivencia Ciudadana*, 2011.

MINISTERIO DEL INTERIOR DE PARAGUAY, *Política Nacional de Seguridad Ciudadana, Documento Base*, 2010.

MINISTÉRIO DA SAÚDE DA BRASIL. *Informações de Saúde (DATASUS)*, <http://www2.datasus.gov.br/DATASUS/index.php?area=02>

MINISTERIO DE SEGURIDAD DE LA NACIÓN DE ARGENTINA, *Resolución 590 del 25 de julio de 2011*.

MINISTERIO DE SEGURIDAD DE LA PROVINCIA DE BUENOS AIRES. *Estadística Criminal de la Provincia de Buenos Aires*, 2011, <http://www.mseg.gba.gov.ar/mjysseg/libros/LIBRO%20-%20170311.pdf>

NASCIMENTO, Andrea Ana. *A especialização sem especialistas: Um estudo sobre as práticas (in) for-*

mais de investigação e de transmissão de conhecimento nas Delegacias Especializadas. Dissertação (Mestrado em Sociologia), Universidade Federal do Rio de Janeiro, 2008.

NOGUEIRA, Oracy. Tanto preto quanto branco: estudos de relações raciais, T.A. Queiroz, São Paulo, 1985.

O'DONNELL, Guillermo. “¿Y a mí, qué mierda me importa? Notas sobre sociabilidad y política en la Argentina y Brasil”. Contrapuntos. Ensayos escogidos sobre autoritarismo y democratización, Paidós, Buenos Aires, 1997.

OLIVEIRA, Roberto Cardoso de. O trabalho do antropólogo: olhar, ouvir, escrever. In: O trabalho do antropólogo, Paralelo 15, Brasília, 2000.

OSZLAK, Oscar y O'DONNELL, Guillermo. “Estado y políticas estatales en América Latina: hacia una estrategia de investigación”. Revista Venezolana de Desarrollo Administrativo, N° 1. Caracas, 1982.

PAES, V. F. A Polícia Civil do Estado do Rio de Janeiro: análise de uma (re)forma de governo na Polícia Judiciária, Dissertação (Mestrado em Sociologia), Universidade Federal do Rio de Janeiro, Rio de Janeiro. 2006.

PANTALEÓN, Jorge. Uma Nação Sob Medida. Estatísticas, economia e planificação na Argentina (1918-1952), Tesis de Doctorado, Museu Nacional de Antropología, UFRJ, 2004.

PATERNAIN, Rafael. Panorama de la violencia, la criminalidad y la inseguridad en Uruguay. Datos, tendencias y perspectivas. Ministerio del Interior-Uruguay ( Observatorio Nacional sobre Violencia y Criminalidad) y PNUD, Montevideo, 2008.

PATERNAIN, Rafael. “Violencia e inseguridad en el Uruguay del futuro. Tres escenarios y una política”. Arocena, R. y Caetano G. Uruguay. Agenda 2020, Taurus-Santillana, Montevideo, 2007.

PESSÔA, Henrique. “A atuação cidadã da Polícia Civil do Estado do Rio de Janeiro no combate à intolerância religiosa”. I. dos Santos e A. E. Filho (ed.), Intolerância religiosa X Democracia, CEAP, Rio de Janeiro, 2009.

PINHEIRO, Paulo S. “Violência, Crime e Sistemas Policiais em Países de Novas Democracias”. Tempo Social - Revista de Sociologia da USP, vol. 9, n° 1, maio, 1997 (pp. 43-52).

PITA, María Victoria. “La producción de datos en materia de seguridad pública en la Argentina. Sistematizando obstáculos y limitaciones”. Presentación como Panelista en el Seminario Internacional Desafíos de una política de seguridad para la democracia en Argentina. Experiencias y Perspectivas Latinoamericanas. Organizado por el Acuerdo de Seguridad Democrática/Naciones Unidas/Instituto de Políticas

Públicas del Mercosur y Centro de Estudios Legales y Sociales. Mimeo, Buenos Aires, 13 y 14 de abril de 2011.

PITA, María Victoria. “Contravenciones en la Ciudad de Buenos Aires. Prácticas institucionales, lógicas burocráticas y registro de información”. Presentación en VII Reunión de Antropología del Mercosur, UFRGD, Porto Alegre, Brasil, 23 al 26 de julio de 2007.

PITA, María Victoria. “Lo infinitamente pequeño del poder político. Policía y justicia contravencional en la Ciudad Autónoma de Buenos Aires”. Presentación en Maestría en Administración Pública, FCE/UBA, Mimeo, 2004.

PITA, María Victoria. “Seguridad versus Desorden Social. El control social en los tiempos del ajuste”. Cuadernos de Antropología Social, N° 9, Instituto de Ciencias Antropológicas, Sección Antropología Social, Facultad de Filosofía y Letras, Universidad de Buenos Aires, 1996.

PITA, María Victoria y OLAETA, Hernán. “Primeiras notas para uma etnografia da producao de estatísticas oficiais na área criminal”. Kant de Lima, Roberto; Eilbaum, Lucía e Pires, Lenin (orgs.), Conflitos, direitos e moralidades em perspectiva comparada, vol. II, Garamond, Rio de Janeiro, 2010.

PIRES, Alvaro. “La criminologie et ses objets paradoxaux: reflexions epistemologiques sur un nouveau paradigme”. *Déviance et Société*, vol. 17, 1993 (pp. 129-161).

PIRES, Alvaro. “Consideraciones preliminares para una teoría del crimen como objeto paradójal”. Sozzo, Máximo (comp.), *Reconstruyendo las Criminologías Críticas*, Cuadernos de Jurisprudencia y Doctrina Penal, 13, AD-HOC, Bs. As, 2001.

RADCLIFFE-BROWN, Alfred Reginald. “Preface”. Fortes, M. & Evans- Pritchard, E. E. (eds.), *African Political Systems*, Oxford University, Oxford, 1970.

RIBEIRO, Camilla, DIAS, Rafael, CARVALHO, Sandra. “Discursos e práticas na promoção de uma política de segurança: o caso do Governo Sérgio Cabral Filho (2007-2008)”. *Segurança, tráfico e milícias no Rio de Janeiro*, Justiça Global /Fundação Heinrich Böll, Rio de Janeiro, 2008.

SENRA, Nelson de Castro. “Informação estatística: demanda e oferta, uma questão de ordem”. *Data-GramaZero – Revista de Ciência da Informação*, v. 1, n. 3, jun. 2000.

DA SILVA, Jorge. *Guia de luta contra a intolerância religiosa e racismo*, CEAP, Rio de Janeiro, 2009.

DA SILVA, Vagner Gonçalves *Intolerância Religiosa: impactos do neopentecostalismo no campo-religioso brasileiro*, EDUSP, São Paulo, 2007.

SINHORETTO, Jacqueline. “Reforma da justiça (estudo de caso)”. *Tempo Social. Revista de Sociologia da USP*, v. 19, 2007 (p. 157-177).

SOZZO, Máximo. “¿Contando el delito? Análisis crítico y comparativo de las encuestas de victimización en argentina”. *Cartapacio de Derecho*, Vol. 5, Universidad Nacional del Litoral, 2003.

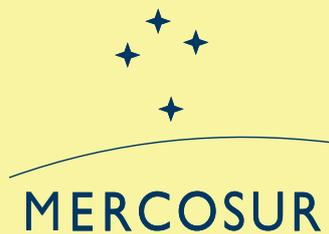
SAÍN, Marcelo. *El Leviatán Azul. Policía y política en la Argentina*. Siglo XXI, Buenos Aires, 2008.

SAÍN, Marcelo. “Notas sobre la institucionalidad gubernamental en seguridad pública”. *Seguridad Pública en los países del Cono Sur. Los desafíos institucionales*. Friedrich Ebert, Santiago de Chile, 2007.

SEGATO, Rita. “Antropología y derechos humanos: alteridad y ética en el movimiento de los derechos universales”. *Série Antropología*, N° 356, Brasilia, 2004.

THOMPSON, Edward Palmer., “Patrician society, plebeian culture”. *Journal of Social History*, vol. 7, N° 4, Berkeley, 1976 (p. 382-405).

VAYRYNEN, Raimo . *New Directions in Conflict Theory: Conflict Resolution and Conflict Transformation*, Sage, London, 1991.



# IPPDH

Instituto de Políticas Públicas en  
Derechos Humanos del MERCOSUR (IPPDH)  
Sarmiento 552, Piso 16 (1041)  
CABA, República Argentina  
Tel.: (+5411) 5217-1288  
[ippdh@mercosur.org.uy](mailto:ippdh@mercosur.org.uy)  
<http://www.ippdh.mercosur.int>