

**PROVINCIA DE RÍO NEGRO  
CONSEJO FEDERAL DE INVERSIONES**

**PLAN PREVENCIÓN INTEGRAL DEL DELITO Y LA VIOLENCIA EN RÍO  
NEGRO**

**INFORME FINAL  
NOVIEMBRE DE 2019**

**CLAUDIO MARCIAL SUÁREZ  
MARIANO CIAFARDINI  
DANIEL FERNANDEZ CORONADO  
PATRICIA JANET CARO  
HERNAN OLAETA  
PAULA SOKOL  
VALENTINA NOVICK  
ANA PAZDERA  
NAZARENA BELEN MORA  
JAIME CARES  
MICAELA GISEL FUENTES  
AGUSTINA SANCHEZ  
BELEN SOL CIFUENTES**

## Índice de contenido

### Contenido

INTRODUCCIÓN .....	8
1. DISEÑO, FORMULACIÓN Y APLICACIÓN DE LA ENCUESTA DE PERCEPCIÓN DE INSEGURIDAD Y MODULO EXPLORATORIO DE VICTIMIZACIÓN .....	10
1.1. Consideraciones preliminares .....	10
1.2. Taller de equipos técnicos .....	14
1.3. Informe técnico Encuesta Provincial de Percepción y Victimización en Río Negro...15	
1.4. Actividades de difusión y sensibilización de actores locales.....22	
<b>1.5. Aplicación de la Encuesta de Percepción y Estudio exploratorio de Victimización .....</b>	<b>22</b>
2. EVALUACIÓN DE LAS ACCIONES DE PREVENCIÓN SOCIAL DEL DELITO.....30	
2.1. Modelo de Evaluación. Enfoque conceptual.....30	
2.2. Definición conceptual de variables y Ficha de relevamiento.....32	
2.3. Elaboración y aplicación de Instrumentos de evaluación del Programa Oportunidades desde el Barrio- Río Negro-.....42	
2.4. Consideraciones finales .....	49
3. FORTALECIMIENTO DEL OBSERVATORIO DEL DELITO Y LA VIOLENCIA .....	51
3.1. Antecedentes Internacionales y Nacionales. Normativa y Diseño institucional. Proyectos de los instrumentos normativos propuestos para la formalización del observatorio. ....	51
3.2. Protocolos y pautas de trabajo. Propuestas y recomendaciones.....74	
3.3. Planificación y diseño de informes del Observatorio y mapas del delito.....91	
4. <b>ACTUACIÓN POLICIAL. ACTUALIZACIÓN Y REENTRENAMIENTO PERMANENTE .....</b>	<b>100</b>
<b>4.1. Normativa general vigente.....</b>	<b>100</b>
<b>4.2. Normativa, protocolos y recomendaciones sobre Uso de la fuerza.....</b>	<b>107</b>
<b>4.3. Propuesta del Centro de Reentrenamiento y Elaboración de Doctrina Policial de la Provincia de Río Negro para la Formación Permanente y Continua.....</b>	<b>117</b>
5. CONCLUSIONES Y RECOMENDACIONES FINALES.....	129
6. ANEXOS.....	131
7. BIBLIOGRAFIA.....	132

## INTRODUCCIÓN

El presente informe de tiene como objetivo presentar los resultados de las actividades del Programa de Asistencia Técnica al Plan de Prevención del Delito y la Violencia en Río Negro.

Las actividades se desarrollaron en el marco de los objetivos específicos establecidos en el Plan de Trabajo (Contrato de Obra Exp N° 18638 0201 CFI -IDI) y con el objetivo general de fortalecer las capacidades de gobierno en materia de seguridad, prevención del delito y la violencia.

Es importante advertir que tanto para la formulación como para el desarrollo de las acciones y productos que se presentan se tomaron en cuenta las recomendaciones surgidas del Programa de Formación y Capacitación de Equipos Locales para la Prevención Integral del Delito y la Violencia en la Provincia de Río Negro (Expediente N° 169050001/ 2018 CFI -IDI) así como las prioridades del organismo destinatario de la asistencia.

Consideramos cuatro dimensiones principales para agrupar las actividades propuestas en el plan de trabajo y que fueron proyectadas para concretarse antes del 31 de Octubre de 2019 y que se culminaron al 8 de Noviembre del corriente conforme a la prórroga solicitada oportunamente

La primera corresponde al desarrollo de los estudios de percepción de inseguridad y victimización para la Provincia de Río Negro, presentándose en esta instancia los resultados del diseño de cuestionario, muestra y metodología (informe de avance) y el proceso de aplicación de la encuesta en las localidades de Viedma , Bariloche, Cipolletti, General Roca, San Antonio Oeste. Cabe resaltar en este punto los acuerdos de colaboración alcanzados con la Universidad Nacional de Río Negro para realizar este estudio con la colaboración de Licenciaturas en Criminología y Ciencias Forenses y Licenciatura en Seguridad Ciudadana a través de GIASEC (Grupo de Investigación Académica en seguridad Ciudadana) en el marco del Convenio vigente entre la institución académica y el Ministerio de Seguridad y Justicia (Anexo II) sin los cuales no podrían haberse cumplido los objetivos previstos

La segunda dimensión abarca las propuestas de diseño preliminar de los instrumentos destinados a mantener una evaluación de las acciones y programas orientados a la prevención del delito para lo cual se presentan los respectivos instrumentos y sus fundamentos conceptuales. Estos instrumentos han sido elaborados por consultores que participaron de la implementación del

Programa en 2018 planteándose de esta manera una continuidad necesaria para garantizar consistencia conceptual y conocimiento del campo de aplicación. Adicionalmente se presenta una evaluación de las experiencias en curso.

La tercera dimensión corresponde al diseño institucional, organización y pautas de trabajo propuestas para la creación y desarrollo del Observatorio del Delito y la Violencia de la Provincia de Río Negro. En este caso particularmente se presentan los productos previstos en las actividades 3 y 4 pero además corresponde resaltar que se ha logrado anticipadamente la firma de una Resolución Ministerial (1129/19 del 9 /08/2019 que forma parte del presente como ANEXO N° I) que institucionaliza la creación del Observatorio. Los productos comprometidos están disponibles y se espera que cumplan con la función de orientar la puesta en marcha del Observatorio Provincial.

La cuarta dimensión tiene como objeto analizar el marco normativo y los protocolos de actuación policial vigentes. Se ofrece además un diseño de Centro de reentrenamiento y capacitación policial como dispositivo complementario a la formación actual. El foco en este caso este puesto en dos aspectos: acción preventiva y uso racional de la fuerza ampliándose a un conjunto de temáticas y campos de interés para mejorar las prácticas policiales.

# **1. DISEÑO, FORMULACIÓN Y APLICACIÓN DE LA ENCUESTA DE PERCEPCIÓN DE INSEGURIDAD Y MODULO EXPLORATORIO DE VICTIMIZACIÓN**

## **1.1. Consideraciones preliminares**

### **1.1.1. Antecedentes**

#### **Experiencias en Encuestas de Percepción y Victimización**

A lo largo del siglo pasado en el ámbito criminológico las estadísticas criminales basadas en fuentes policiales han sido reiteradamente puestas en discusión. Se ha sostenido que tal fuente de datos deja de lado, obviamente, los delitos que no son denunciados, cifra que resultaba por otra parte totalmente desconocida. Otro tanto sucedía con los datos procedentes de la justicia penal: también se ha mantenido la sospecha de que las estadísticas criminales más allá del problema de la no denuncia, presentan dificultades de confiabilidad por insuficiencia de sus sistemas estadísticos o incluso, en algunos casos, por manipulación de la información.

Las carencias señaladas acerca de la información que brindan las agencias oficiales, dieron origen décadas atrás a nivel internacional, al diseño de los estudios de victimización de manera tal de obtener información sobre las cifras de la criminalidad independientemente del sistema penal.

Este tipo de estudios brinda datos relevantes acerca de la victimización de un grupo de hechos delictivos, características de estos hechos (como localización geográfica, horarios, modalidades, etc.), perfil de las víctimas y, en algunos casos, también de los autores.

Uno de los ejes principales en torno al cual se han desarrollado estos estudios de victimización, aplicados mediante encuestas, ha sido el de medir la proporción de hechos no denunciados a la policía, intentando determinar la denominada “cifra negra” o “cifra oculta” de la criminalidad. Se trata de una medición que engloba a la totalidad de los hechos presuntamente delictivos que las encuestas relevan, para luego determinar para cada tipo delictual cuál

es la proporción de hechos que fueron reportados a la policía o a otra agencia estatal.

Resulta evidente que no es posible realizar un diagnóstico confiable de la situación delictiva partiendo sólo las cifras oficiales denunciadas ya que la “cifra negra” en todos los estudios conocidos hasta el momento en nuestro país se aproxima a nivel global a dos tercios del total de delitos. Para ser más claros: de cada 10 delitos que se cometidos realmente, sólo 3 son denunciados y por ende, ingresan al circuito de datos oficiales.

Delitos de cierta gravedad y contacto con el agresor como es el robo con violencia presentan ese mismo nivel de denuncia.

De todas formas, los estudios de victimización no deben constituirse en los únicos instrumentos confiables sino que, su complementariedad con los datos provenientes de otras fuentes de información, posibilitará elaborar la base suficiente para la construcción de un mapa criminológico que permita una clara lectura de la problemática delictual y el delineamiento de las estrategias políticas y sociales más eficaces en la búsqueda de soluciones racionales al fenómeno de la criminalidad.

Las primeras encuestas de victimización, como las de la década del 30, se enfocaban en estudiar a los agresores y no a las víctimas, para comprender mejor sus motivaciones y las causas de sus decisiones. Las encuestas a las víctimas fueron desarrolladas como metodología de manera bastante tardía, y fueron parte del crecimiento general de las metodologías cuantitativas en las ciencias sociales y el diseño de formas modernas de gobierno para comprender su población y su entorno como también ofrecer una base de evidencia para el desarrollo de intervenciones por medio de políticas. (Young, 2003).

El interés gubernamental en trascender sus propias fuentes administrativas y hacer encuestas a la población surge durante la década de 1960. Los criminólogos comenzaron a comprender las debilidades de las fuentes administrativas y buscaron métodos alternativos que pudieran ofrecer una descripción más precisa e informada de los problemas delictivos. Las primeras encuestas de victimización estaban diseñadas para examinar lo que

se acabó llamando la “cifra negra” del delito, es decir, delitos que no se denunciaban o que no eran registrados por la policía. La primera experiencia pura de este tipo fue la International Crime Victimization Survey (ICVS), a iniciativa del gobierno de Holanda. La ICVS se realiza desde 1965 en un creciente número de países, con un marcado incremento a partir de 1989, siendo la iniciativa internacional más extendida. En 1972, se produce en los Estados Unidos la primera Encuesta Nacional de Victimización Delictiva (NCVS) siendo actualmente la más importante a nivel mundial, y que entrevista anualmente a 80.000 personas (NCVS, 2017).

Gran Bretaña fue otra de las naciones que se unió, a partir de 1977, en la recolección de datos a través de encuestas de victimización con la British Crime Survey. Otros países pioneros en esta metodología de recolección de datos fueron Australia (1975), Francia (1985), Suiza (1987), Canadá (1988).

La década de 1990 vio una ampliación en el número de países que desarrollaron herramientas de este tipo. España (1995), Nueva Zelanda (1996), Italia (1998) son ejemplos, con distintas experiencias y variable regularidad. En Latinoamérica, según datos de ONUDD correspondientes al año 2009, se generaban hasta ese momento en América Latina 27 Encuestas de Victimización, concentradas en 15 países. Los países que más Encuestas de Victimización habían generado eran Brasil y Perú con cinco cada uno, mientras que la región Centroamericana es la que presenta mayores rezagos. Chile realiza, desde 1999, encuestas de victimización en comunas del gran Santiago, que luego se replicaron en el año 2000, en área metropolitana y en 2001 en doce comunas del país, experiencias que aún se mantienen.

Respecto específicamente de experiencias en Argentina, la primera encuesta de victimización se llevaron adelante en 1992 en la ciudad de Buenos Aires, formando parte de la antes mencionada ICVS. Desde 1995 la Dirección Nacional de Política Criminal del Ministerio de Justicia y Derechos Humanos ha realizado encuestas de victimización en la ciudad de Buenos Aires. En algunos casos, como en 1999 y 2002, se incluyó a otros grandes conglomerados de población, como Córdoba, Rosario y Mendoza.

Paralelamente existieron experiencias de encuestas sobre victimización

llevados adelante por instituciones educativas públicas o privadas. Por ejemplo, dos trabajos conjuntos, el primero entre la Universidad Nacional del Centro y la municipalidad de Azul, en los años 2003 y 2005, y por otro lado la experiencia de la Universidad de San Andrés y el Gobierno de la ciudad de Buenos Aires (CABA) en 2007. En el interior del país a las experiencias mencionadas se suman otras entre las que destacamos el trabajo llevado adelante entre la Universidad del Litoral y la municipalidad de Santa Fe, que desde 2008 llevan adelante la Encuesta sobre Delito y Seguridad.

En 2017, el Instituto Nacional de Estadísticas y Censos (Indec) en conjunto con el Ministerio de Seguridad de la Nación lanzaron la Encuesta Nacional de Victimización (ENV, 2017) que se llevó a cabo de marzo a mayo en 23 provincias del país. Esta experiencia fue realizada con el objetivo de generar un primer estudio de este tipo sobre la seguridad pública de alcance nacional. Cabe señalar que el instrumento aplicado cumple con los parámetros que estableció la Iniciativa para la Encuesta de victimización delictiva en América Latina y el Caribe (LACSI) desarrollado por el GRUPO DE TRABAJO SOBRE ENCUESTAS DE VICTIMIZACIÓN PARA LATINOAMÉRICA Y EL CARIBE del que Argentina fue parte desde su inicio en 2013.

En el renglón local, desde el año 2013, la Universidad Nacional de Río Negro (UNRN), a través de sus Licenciaturas en Criminología y Ciencias Forenses y Licenciatura en Seguridad Ciudadana, desarrolla una herramienta que permite la recolección, procesamiento y análisis de datos referidos a la percepción de la inseguridad del delito en la población y la victimización real. Este instrumento, denominado ahora EVIPEC, (Encuestas de Victimización y Percepción de la Seguridad en Cipolletti), si bien se encuentra en proceso constante de revisión y mejora, ha sido puesto en práctica durante seis años consecutivos en la ciudad de Cipolletti. Esta experiencia será la base para la **Encuesta Provincial de Percepción y Victimización en Río Negro**, cuyos aspectos salientes desarrollaremos en apartados subsiguientes.

## 1.2. Taller de equipos técnicos

Con el objetivo de definir los principales aspectos técnicos para el diseño, formulación y aplicación de la Encuesta de Percepción y Victimización se desarrolló un taller de trabajo en la ciudad de Cipolletti con la participación de los consultores del proyecto, el equipo de Giasec (UNRN) y el equipo la Subsecretaría de Política Criminal

Participaron del Taller de Trabajo: Lucía Camardon, Claudio Marcial Suarez, Fernando Casullo, Daniel Fernandez, Patricia Caro, Jaime Cares, Micaela Fuentes, Belen Cifuentes, Agustina Sanchez, Maria Fimpel, Lucila Hetherington, Sofía Scilipoti y Ulises Basualdo

La agenda de trabajo comprendió los siguientes items

*Temario de reunión 5 de Agosto de 2019*

1. *Presentación general del proyecto CFI. Objetivos y Metas propuestas*
2. *Encuesta*
  - 2.1 *Presentación del equipo de GIASEC y consultores invitados*
  - 2.2 *Objeto de la investigación. Definición del cuestionario*
  - 2.3 *Diseño muestral. Alternativas y posibilidades acorde a los recursos*
  - 2.4 *Campo y levantamiento de datos. Supervisión , equipos , capacitación , instructivos*
  - 2.5 *Codificación , edición y carga de datos*
  - 2.6 *Procesamiento*
  - 2.7 *Análisis*
  - 2.8 *Informes: De avance al 23/8 y de resultados al 28/10*
  - 2.9 *Plazos de ejecución*
  - 2.10 *Cronograma , localizaciones , días de trabajo ,*

Como resultado del tratamiento de la agenda se estableció un plan de trabajo cuyos resultados están en parte reflejados en el presente informe.

El producto de los trabajos de diseño para esta etapa se encuentran en el informe técnico que se presenta a continuación con la metodología y las opciones de muestra propuestas y en el Cuestionario que se presenta en el Anexo III adjunto.

En particular sobre el cuestionario cabe aclarar que el mismo requirió un proceso arduo de trabajo teniendo sucesivas modificaciones antes de iniciar el trabajo en campo. Por lo tanto se mantienen en este documento las dos versiones , la inicial y la definitiva a fin de que pueda quedar registro de los cambios realizados. Cabe señalar que en cuanto al módulo de victimización este tendrá un carácter exploratorio toda vez que en esta aplicación se pondrán a prueba las posibilidades de empalme y comparabilidad con las otras

mediciones realizadas y que fueran referidas (las ediciones realizadas para Cipolletti y la Encuesta Nacional con inferencias para el total provincia que midió el período 2017).

### **1.3. Informe técnico Encuesta Provincial de Percepción y Victimización en Río Negro**

#### ***Metodología***

##### *Objetivo General*

Contar con indicadores comparables a nivel provincial y en algunas ciudades principales, sobre la prevalencia e incidencia delictiva y cifra negra que afectó a los residentes mayores de 16 años de la Provincia de Río Negro.

##### *Objetivos Específicos*

- Determinar las características sociodemográficas, educativas y del entorno socioeconómico de la población victimizada.
- Describir las características específicas de los distintos tipos de delito.
- Estimar la “cifra negra” o “cifra oculta” de delitos e indagar sobre los motivos por los cuales la víctima no denuncia.
- Indagar acerca de las experiencias de la población con las instituciones de seguridad y justicia.
- Medir la percepción de la población sobre la seguridad del lugar donde viven y donde realizan sus actividades.
- Examinar las medidas de seguridad que adoptan los hogares para prevenir ser víctimas de un delito y estimar su impacto sobre la probabilidad de ser víctima de un delito.

##### *Conceptos centrales*

###### **≈ Seguridad:**

Aspectos observables y cuantificables de la vida humana que ayudan a determinar y/o superar las dificultades generales e intersectoriales que afectan a la supervivencia, los medios de subsistencia y la dignidad de las personas

(ONU, 2012).

≈ **Inseguridad:**

Perspectiva subjetiva o posibilidad objetiva de sufrir las consecuencias de un daño o una agresión, de carácter físico, emocional o patrimonial, provocado por un evento natural o acción humana, sea intencional o no (Martens, 2016).

≈ **Victimización:**

Proceso mediante el cual una persona, un grupo, o un colectivo social, sufren una agresión, intencional o no, de carácter físico, patrimonial o emocional.

≈ **Conflicto:**

Situación de disputa o conflicto de intereses, necesidades o valores, connaturales a la condición humana, que no necesariamente involucran violencia (Galtung, 1995).

≈ **Víctima:**

Toda persona que sufre las consecuencias de un daño o una agresión, intencional o no, sea de carácter físico, patrimonial o emocional (Varona *et.al.* 2015).

≈ **Miedo al delito:**

Respuesta emocional específica, asociada al temor, respecto de la posibilidad de ser víctima de un daño sobre su integridad, física, psicológica, patrimonial o social (Vozmediano Sanz, 2010).

≈ **Sensación de inseguridad:**

Respuestas emocionales inespecíficas, asociadas al espectro de emociones humanas, respecto de la posibilidad de ser víctimas de un daño sobre su integridad, física, psicológica, patrimonial o social (Kessler, 2009).

≈ **Percepción de inseguridad:**

Cálculo subjetivo general de la situación social, en base a la experiencia personal, la observación del entorno, las relaciones sociales, el desempeño

institucional, la información disponible y las perspectivas a futuro de todos aquellos factores que inciden en perjudicar la situación ideal de goce de derechos.

≈ **Prevención:**

Políticas estatales, estrategias comunitarias o acciones individuales tendientes a minimizar los factores que favorecen la criminalidad o la violencia, actuando sobre los contextos sociales y/ o situacionales propiciatorios.

≈ **Prevención social:**

Políticas estatales, estrategias comunitarias o acciones individuales, que actúan sobre las causas de carácter estructural de los contextos de violencia y delito, con el fin de minimizarlas. Sus acciones son inespecíficas y dependen del contexto, siendo la disminución de la violencia y el delito un efecto a mediano o largo plazo, resultado del esfuerzo concertado de los actores sociales (Centro de Estudios en Seguridad Ciudadana, 2004).

≈ **Prevención situacional:**

Políticas estatales, estrategias comunitarias o acciones individuales que actúan sobre los factores de proximidad desencadenantes de situaciones de violencia o delito. Opera anticipándose a una o a la combinación en tiempo y lugar de tres factores: víctima propicia, autor motivado y falta de control (Cohen *et.al.* 1979).

≈ **Calidad de vida:**

Conjunto de indicadores que responden a aspectos objetivos y subjetivos sobre la intimidad, la expresión emocional, la seguridad, la productividad, la salud, el bienestar material, la relación armónica con el ambiente físico, social y comunitario (Moreno, 1996).

≈ **Cifra sumergida delictiva:**

Datos sobre comportamiento delictivo que no son posibles de conocer por ningún medio, en el estado actual de la ciencia y la técnica criminológica (Sozzo, 2010).

≈ **Cifra negra delictiva:**

Conjunto de conductas realizadas efectivamente en la vida social que presuntamente se asocian a las tipificaciones contenidas en la ley penal, que no han sido registradas y oficializadas por las agencias estatales pertinentes (Sozzo, 2003).

***Diseño Metodológico***

a) Población objetivo

La población objetivo de la Encuesta Provincial de Victimización (EPVRN) 2019 a las personas de 16 años o más residentes en viviendas particulares de la Provincia de Río Negro.

b) Instrumento de recolección

La elaboración del cuestionario para el relevamiento de los datos de la EPVRN se realizó en base a un trabajo de intercambio y discusión de los consultores que tuvo una primer versión presentada en el informe de avance ( Ver cuestionario provisorio Anexo III) y una versión definitiva ( ver anexo N° VIII)

La versión final tuvo en cuenta los siguientes instrumentos previos:

- Cuestionario del GIASEC- Grupo de Investigación Aplicada en Seguridad de la Universidad Nacional de Río Negro.
- Cuestionario del Ministerio de Justicia de la Nación basado en el modelo UNICRI aplicado en el país entre 1995 y 2011.
- Cuestionario aplicado en la CABA aplicado de 2009 a 2016.
- Cuestionario del Ministerio de Seguridad de la Nación. ENV 2017 Una medición.
- Nuevo Cuestionario Internacional. LACSI (Latin America and the Caribbean Crime Victimization Survey Initiative) Iniciativa para la Encuesta de victimización delictiva en América Latina y el Caribe. Auspiciado por UNODC – BID –PNUD
- El cuadro comparativo de Encuestas de Victimización aplicadas en la Argentina y la Región que se adjunta en el Anexo XII

En algunas reuniones presenciales y múltiples intercambios virtuales se ha ido evaluando la conveniencia de cada instrumento. Con el aporte colectivo y la asesoría de los especialistas se ha definido finalmente el instrumento a implementar.

Los consultores del proyecto han realizado variadas sugerencias, desde la formulación de las preguntas, el fraseo, las categorías de respuesta, la inclusión de nuevas variables, la exclusión de preguntas que resultaban innecesarias en este trabajo, la forma y los períodos de medición de la victimización en los diferentes delitos relevados.

c) Dominios de estimación

Para esta fase exploratoria de la Encuesta de Victimización se tiene como objetivo dar estimaciones de los indicadores más importantes para el dominio provincial y para las 6 divisiones políticas compuestas por las localidades: Viedma, San Carlos de Bariloche, Cipolletti, General Roca, San Antonio Oeste y El Bolsón de la Provincia de Río Negro, siempre que los estándares de calidad, cobertura y precisión requeridos para las estimaciones puedan ser satisfechos.

d) Diseño Muestral

La muestra provincial está integrada por 6 ciudades grandes de 10 a 100 mil habitantes y por una ciudad Intermedia cuya población es de 100 a 250 mil habitantes.

Observación:

Clasificación de tipo de municipio según cantidad de habitantes (Daniel Arroyo)

Rurales	Chicos	Grandes	Ciudades intermedias	Áreas metropolitanas
Hasta 2 mil hab.	De 2 a 10 mil hab.	De 10 a 100 mil hab.	De 100 a 250 mil hab.	Más 250 mil hab.

El tamaño de muestra se obtuvo a partir de una población provincial proyectada

al año 2019 de 558305 habitantes mayores a 15 años de edad.

El tamaño de la muestra es de 2400 con una confianza del 95% con un error de estimación del 2%, distribuida de manera proporcional según las ciudades seleccionadas

Municipio	Muestra 2400
Bariloche	929
Viedma	414
Roca	366
Cipolletti	344
San Antonio	
Oeste	189
El Bolsón	158
Total	2400

Fuente: Dirección de estadística y censo de la provincia de Río Negro

El muestreo se realiza en 3 etapas.

1º Etapa: Muestra probabilística estratificada de las localidades con más de 10000 habitantes según proporción de población. Estas son seleccionadas con probabilidad proporcional al total de población de cada una de ellas (Unidades Primarias).

2º Etapa: Muestreo sistemático proporcional de radios censales según número de viviendas (y/o habitantes), dentro de cada localidad.

3º Etapa muestreo sistemático proporcional de viviendas según cantidad de habitantes, dentro de cada radio censal.

### **Muestra provincial de encuesta de victimización**

Se pautaron dos probables distribuciones muestrales con representatividad provincial a implementarse mediante método probabilístico y cara a cara.

**Alternativa 1 - Muestra 2.400 casos con elevación casos en localidades más pequeñas**

LOCALIDAD	CASOS	PESO	CASOS	
			PRACTICOS	Error +/-
<b>S.C. de Bariloche</b>	929	38,7	700	3,78
<b>Viedma</b>	414	17,3	400	5,00
<b>General Roca</b>	366	15,3	400	5,00
<b>Cipolletti</b>	344	14,3	400	5,00
<b>San Antonio Oeste</b>	189	7,9	250	6,32
<b>El Bolsón</b>	158	6,6	250	6,32
<b>TOTAL</b>	<b>2400</b>	<b>100</b>	<b>2400</b>	<b>2,04</b>

**Alternativa 2 - Muestra 2.200 casos**

LOCALIDAD	PESO	CASOS		Error +/-
		PROP	PRACTICOS	
<b>S.C. de Bariloche</b>	38,7	852	600	4,08
<b>Viedma</b>	17,3	380	400	5,00
<b>General Roca</b>	15,3	336	400	5,00
<b>Cipolletti</b>	14,3	315	350	5,35
<b>San Antonio Oeste</b>	7,9	173	230	6,59
<b>El Bolsón</b>	6,6	145	220	6,74
<b>TOTAL</b>	<b>100</b>	<b>2200</b>	<b>2200</b>	<b>2,13</b>

Los errores estadísticos se encuentran calculados para un nivel de significación de  $p=q=0.5$

Los porcentuales de peso se corresponden con el peso poblacional obtenido de los últimos datos de la Dirección de estadística provincial.

La distribución de casos no estrictamente proporcional ha tenido por objeto disminuir el nivel de error estadístico de las localidades más pequeñas. En el procesamiento informático de los datos se ponderarán estos pesos a fin de otorgarles nuevamente su dimensión paramétrica.

#### **1.4. Actividades de difusión y sensibilización de actores locales**

Con el objetivo de fortalecer las iniciativas que el Ministerio de Justicia y Seguridad desarrollan a través de la Subsecretaría de Política Criminal en relación a la implementación del Observatorio y la Encuesta se desarrolló una actividad de presentación abierta a diferentes actores del campo académico, institucional y de organizaciones de la sociedad civil interesadas en la temática.

Esta actividad se pensó como primer paso para difundir tanto los alcances de la Encuesta como del Observatorio a los potenciales usuarios y colaboradores previo a su realización. El objetivo es generar alianzas y cooperación con diferentes actores locales.

La actividad se desarrolló el día 5 de Agosto entre las 11:30 y las 14 hs. En la Ciudad de Cipolletti y fue difundida por medios locales y provinciales (ver Anexos IV, VI, VII).

Asimismo, se realizaron dos charlas informativas en las ciudades de Viedma (el día 12 de septiembre, en la sede de la Secretaría de Trabajo de la Provincia) y en San Carlos de Bariloche (el día 30 de septiembre en la Sede Andina de la UNRN, sita en mitre 630).

Por su parte, también se realizaron actividades de difusión de la Encuesta de Victimización y Percepción sobre Seguridad en las que contemplaban contenidos tendientes a la sensibilización respecto de la importancia del uso de información criminal para la planificación, seguimiento y evaluación de las políticas públicas en materia de seguridad.

#### **1.5. Aplicación de la Encuesta de Percepción y Estudio exploratorio de Victimización**

##### **1.5.1. Actividades preparatoria, capacitación e instrucción a encuestadores.**

La Encuesta Provincial de Victimización se realizó, al igual que las anteriores experiencias, utilizando la herramienta de los Programas de Trabajo Social de la Universidad de Río Negro (PTS). Los PTS son una actividad de responsabilidad social universitaria, que tiene el propósito de acompañar la

resolución de problemas de la comunidad, en particular de los sectores más vulnerables, compartiendo y transmitiendo conocimientos. Es obligatoria como requisito para la graduación y debe realizarse después de haber cumplimentado el 50% de la carrera. Pueden ser formulados como un PTS directamente o como parte de un Proyecto de Extensión. Así, se inserta la actividad de la Encuesta Provincial en el marco curricular de la Universidad de Río Negro y a su vez se capacitan alumnos de carreras consideradas clave (Licenciatura en Criminología y Ciencias Forenses, Abogacía, Licenciatura en Antropología) para esta y otras tomas de información. Este breve recuento no intenta hacer las veces de video institucional en prosa, sino acercarnos un poco a la experiencia del trabajo en el cual se inserta este libro. Las carreras que mencionamos anteriormente no fueron incorporadas desde una apuesta académica tradicional sino todo lo contrario. De hecho su presencia no fue a partir de decisiones tomadas en la Torre de Marfil, sino una decisión estratégica por el perfil del alumnado y por abarcar las tres sedes de la UNRN. En efecto, en ese marco, decidimos armar las capacitaciones apuntando a la integralidad y no como la mera consecución de un reclutamiento. A continuación, una breve reseña de las mismas.

#### **Capacitación en Viedma. (12 de septiembre de 2019)**

La capacitación en Viedma contó con la presencia de 5 alumnos y 5 miembros de la administración pública de la Provincia de Río Negro y la Profesora Melisa Fernandez Marrón de la carrera de Abogacía de la Sede Atlántica de la UNRN. Se dividió en dos turnos y en ambos se trabajó con los aspectos generales de las encuestas de victimización (recorrido histórico, heurístico, experiencia institucional de la Encuesta de Victimización en la Universidad Nacional de Río Negro) y trabajo con el instrumento. En general el trabajo fue muy positivo, resaltándose en este caso las dificultades para conseguir personal para la realización de la toma en la ciudad.

#### **Capacitación en Bariloche. (30 de septiembre de 2019)**

La Capacitación en Bariloche contó con la presencia de 6 alumnos y se dio en el turno mañana y contó con la presencia de 6 alumnos, tres miembros de la Administración Pública de la Provincia de Río Negro y la Profesora Eva Muzzopapa, directora de la Carrera de Antropología de la Sede Andina de la

UNRN. Se trabajó al igual que en Viedma con una parte general y luego sobre el instrumento, pero en este caso surgieron cuestiones mucho más específicas sobre el uso del mismo (a partir de una entrevista modelo). Asimismo se discutió sobre la realidad local y el impacto sobre la toma de la muestra (la profunda fragmentación territorial de la ciudad de Bariloche) y la posibilidad de encarar una difusión de la encuesta en medios locales. A la tarde, en el marco de las actividades, miembro del equipo dictaron la charla “¿Es la inseguridad sólo una sensación? Las encuestas de victimización y percepción en la Argentina” que contó con el auspicio de la Sede Andina. De la misma participó el Vicerrector, Doctor Diego Aguiar, y otras autoridades. En la misma se trabajó con profundidad las formas de articular la experiencia con los Programas de Trabajos Social. Este punto, hay que señalar, fue muy distinto el trabajo respecto de la actividad en la Sede Andina. Allí la posibilidad de generar una sinergia entre el equipo de la Encuesta de Victimización y las autoridades de la Sede chocó con algunas rigideces normativas y culturas institucionales. Consideramos esta dificultad de relevancia y para tener en cuenta en futuras instancias de trabajo, máxime a partir de poder poner en valor esta primera experiencia.

### **1.5.2. Actividades de Campo**

*Impresiones y recomendaciones sobre los aspectos observados por el equipo de trabajo en terreno*

Esta primera Encuesta Provincial de Victimización, Provincia de Río negro, se aplicó durante el mes de septiembre y octubre de 2019, en las localidades de Cipolletti, General Roca, Bariloche, El Bolsón y San Antonio Oeste.

Encuestas:

Como aspectos generales se evidenció una notoria predisposición por parte de los vecinos a recibir encuestadores y contestar las preguntas en las ciudades más pequeñas, con mención especial hacia El Bolsón, donde gran cantidad de personas encuestadas se mostraron muy amables y receptivas, al punto de agradecer la posibilidad de participación en el evento, similar a lo ocurrido en San Antonio Oeste. Por el contrario, el rechazo fue mayor en las ciudades más grandes, tales como Cipolletti y Bariloche.

Las personas en los barrios con mayor poder adquisitivo, en general y en todas las ciudades, se mostraron muy poco dispuestas a recibir al encuestador y responder las preguntas. Para el caso de Bariloche motivó que se tuvieran que buscar otros métodos para la realización de la encuesta, por tal motivo se convocó a las juntas vecinales, lo que permitió la llegada a más vecinas y vecinos de estos barrios.

Se advierte que, en general, el abordaje a los barrios de mayor poder adquisitivo se logra al mencionar la pertenencia al Ministerio de Seguridad y Justicia. Por el contrario, en los barrios con mayores deficiencias estructurales y menos poder adquisitivo, la predisposición se logra mencionando la pertenencia a la UNRN. La división entre barrios por estas características es subjetiva, por lo que no se puede definir con claridad los límites entre estos.

Como aspectos relevantes por ciudad, podemos mencionar:

- Cipolletti:
  1. Falta de interés en muchos sectores de la ciudad, especialmente en aquellos barrios de mejores condiciones socioeconómicas. Este problema se evidencia desde 2013.
  2. Falta de conocimiento por parte de la población en general de la existencia de una sede de la UNRN en la ciudad, mucho menos se conocen las carreras que se dictan y sus incumbencias.

Como aspecto positivo, y que permitió optimizar el trabajo de campo, destacamos el conocimiento del territorio por parte del equipo encuestador, lo que facilita las tareas.

- General Roca:
  - 1 Al contrario de Cipolletti, mencionar la pertenencia a la UNRN genera buena predisposición, lo que evidencia el conocimiento y la estima de la población hacia la institución.
  - 2 Un caso puntual en el norte de la ciudad, que creemos oportuno destacar fue que una de las encuestadoras del equipo al realizar la encuesta, y hacer preguntas en referencia a las fuerzas policiales, el delito y el consumo de sustancias a un vecino, fue increpada acusándola de pertenecer a la policía federal y conminándola a que se fuera de allí.
  - 3 También en esta ciudad, la policía detuvo a uno de los encuestadores, por el llamado que hizo una vecina sobre persona sospechosa. Cuando el encuestador mostró su credencial y comentó lo que realizaba, los agentes llamaron a la comisaría y a la regional para saber sobre la actividad en proceso. La respuesta

fue que la policía no tenía conocimiento de esta actividad en la ciudad.

- Bariloche:

1. La extensión geográfica, los barrios asentados en zona de montaña y el acceso a los lugares hizo que la tarea del encuestador fuera complicada y agotadora. Sumado a que la población de los barrios en el sector denominado “los kilómetros” no mostraba predisposición para realizar la encuesta.
2. Como en se observaba anteriormente, son los barrios con menor estabilidad socioeconómica los que mejor responden y se entusiasman al responder el cuestionario.
3. Se dio una difusión radial y televisiva muy breve durante los primeros días de trabajo de campo, en donde se habló sobre el propósito del mismo, y aunque muy poca gente pudo escucharlo, ayudó a mitigar la desconfianza de la gente que caracterizó la experiencia en la ciudad.

- El Bolsón y SAO:

1. Excelente predisposición, amabilidad de la gente, interés en el trabajo realizado y sana curiosidad sobre sus posibles aplicaciones.
2. Uno de los encuestadores recibió el llamado por parte de un programa de radio, interesándose en los aspectos de la encuesta. Se realizó una entrevista en directo, mostrando una vez más el interés local en el trabajo.
3. En San Antonio, ya teniendo el encuentro con la policía que desconocía la actividad que desarrollábamos, el equipo se acercó el primer día a la comisaría local y se presentó, habló sobre el proyecto y dio sus datos básicos y de contacto.

Además de los aspectos destacados sobre el trabajo en terreno, creemos oportuno señalar algunos aspectos generales, como problemáticas detectadas por el equipo encuestador.

- Falta de difusión de la actividad. Un factor común en las dificultades del trabajo de campo fue la falta de conocimiento por parte de la comunidad sobre la actividad. Creemos necesario ampliar y mejorar los canales de difusión. Se sugiere prever estrategias de comunicación, difusión por medios locales, redes sociales, radios. Reuniones con comisiones vecinales. Equipamiento de identificación para los encuestadores

- (chaleco, campera, identificaciones oficiales), especialmente en aquellas ciudades donde la predisposición es menor (Bariloche, Cipolletti).
- Falta de notificación a la policía sobre la actividad.
  - Mejorar los calendarios, canales de comunicación entre instituciones (gubernamentales – UNRN)
  - Rechazo por parte de la población hacia las encuestas con sentido político (intención de voto, imagen, etc.). Se sugiere realizar, en la medida de lo posible, este trabajo en fechas alejadas del período de elecciones.
  - El factor climático fue otro punto de gran inconveniente, dado que los días asignados a trabajos de campo eran limitados y los objetivos (cantidad de encuestas por zona) eran específicos, y eventualidades como la nieve, lluvia o vientos helados dificultaron en gran medida poder salir a la calle y cumplir con los números asignados de encuestas a realizar.

Respecto del instrumento, se sugieren algunos cambios para optimizar el trabajo de campo:

- Dificultad en el apartado DATOS GENERALES, punto 5 y 10. En el caso del punto 5 (Zona de residencia), es un criterio muy subjetivo por lo que requiere definir criterios. El punto 10 (Ingresos del grupo familiar), es muy invasiva y mal predispone a las personas a encuestar.
- Pregunta 6 de la encuesta en general (Probabilidad de ser víctima de un delito), es confusa para el encuestado y alarga el tiempo cuando se le debe explicar a qué apunta.
- Preguntas 8 y 11 utilizadas como filtro (Qué ha dejado de hacer y Qué medias tomó para evitar el delito), imposibilitó que la gente diera una respuesta entendida sobre el tema, en muchas oportunidades comentaban luego que sí habían dejado de hacer algunas actividades. Se sugiere retirar las preguntas filtro y pasar directamente a las actividades.
- Debatir formas de mejorar el instrumento en el segmento de victimización para poder ser más ordenados y expeditivos los ítems a responder.
- Esencial que los encuestadores estén capacitados para realizar la tarea, ya que se presentaron inconvenientes en el terreno por parte de los alumnos de la UNRN y los agentes de estado.
- Realizar pruebas más exhaustivas por parte del equipo en la prueba del instrumento y la carga de datos.
- Es necesario que las ciudades difundan su división política. Los límites de los barrios oficiales y no oficiales son muy difíciles de obtener. Esto llevo a grandes dificultades para realizar el trabajo de campo.

Aspectos positivos del trabajo realizado:

Es destacable la conformación de un equipo de trabajo multidisciplinar, con diversa pertenencia institucional y distancia geográficas, que ha logrado múltiples y complejas tareas.

Se realizó por primera vez en el caso de Cipolletti, encuestas en los barrios no declarados en Catastro municipal, como Barrio Obrero, Puente 83, Costa Norte y Sur, ampliando la cobertura territorial del trabajo de campo, con buena recepción al equipo.

### **1.5.3. Recomendaciones para completar la investigación a partir de acciones futuras**

De acuerdo a lo previsto en el proyecto se logró completar la aplicación de la encuesta de percepción y victimización en toda la provincia y en las localidades seleccionadas en la muestra

El total de los casos relevados es de 2200 y se ha completado la carga en sistema de casi el 90% de los mismos

Cumplidos estos objetivos quedan por realizar a cargo del equipo de investigación de la Universidad de Rio Negro las tareas de procesamiento y análisis de datos.

Podemos señalar dos aspectos principales a tener en cuenta para las tareas futuras:

#### **a) Creación y construcción de nuevas variables e índices**

Se sugiere la elaboración de variables nuevas a partir de los datos que se obtengan, a saber:

**NES** (o INSE – Índice de Nivel Socio económico) del entrevistado o del principal sostén de la familia. Combinar en base a Ocupación, nivel de estudios alcanzados y alguna otra variable que discrimine en ese sentido. Definir tres niveles: Bajo, medio y alto.

**NED** (Índice de Nivel educativo) del entrevistado. Agrupación de la variable orígenes de estudios alcanzados en tres segmentos: hasta primaria completa, de éste último hasta secundaria completa y mayor de secundaria completa. Agrupaciones que definirían tres segmentos: Bajo, medio y alto.

**EDAD agrupada.** Se sugiere agrupar en cuatro segmentos: 16 a 29 años, 30 a 49 años, 50 a 65 años y más de 65 años.

**VICTIMIZACION GENERAL.** Prevalencia de victimización en la totalidad de los delitos relevados.

**DENUNCIA GLOBAL.** Promedio porcentual de denuncia del conjunto de los delitos relevados.

**b) Procesamiento de datos**

- ✓ Realizar pruebas de consistencia de los datos.
- ✓ Controlar y/o ponderar informáticamente
- ✓ zonas, género, edad, nivel educativo u otra variable?
- ✓ Utilizar los datos paramétricos de las variables anteriores a nivel local y provincial.
- ✓ Por este mecanismo deben construirse las nuevas variables como Victimización general, Victimización contra la propiedad, Victimización con contacto con el agresor o sin contacto, que se sugirieron.
- ✓ Elaborar un plan de tabulaciones.

A efectos del análisis se podrá considerar la viabilidad de comparar los indicadores por totales agregados para toda la provincia con los correspondientes a la Encuesta de Victimización Nacional de 2017

Con posterioridad al procesamiento y análisis se recomienda proyectar la elaboración de una publicación y un plan de difusión y disseminación de los datos obtenidos.

Una exhaustiva evaluación de esta experiencia permitirá avanzar con el desarrollo de un estudio permanente de victimización para la Provincia de Rio Negro que tenga continuidad, fiabilidad y pueda ser objeto de comparación con los estudios regionales, nacionales y subnacionales que se realicen a futuro en este campo.

## 2. EVALUACIÓN DE LAS ACCIONES DE PREVENCIÓN SOCIAL DEL DELITO

### 2.1. Modelo de Evaluación. Enfoque conceptual

La evaluación de proyectos constituye una herramienta fundamental en la construcción de Políticas Públicas que permite no sólo mensurar la calidad y el impacto de las propuestas que se ejecutan desde el Estado sino también modificar, mejorar, revisar y recrear las mismas. En el abordaje de estrategias de prevención social del delito y la violencia, la construcción de una matriz diseñada para el “*Programa Oportunidades desde el Barrio para la prevención integral del delito y la violencia*” (POB) de la provincia de Río Negro, intenta generar un sistema de recolección de información permanente que opere básicamente en dos niveles: en la particularidad y singularidad de cada dispositivo territorial y en el monitoreo del Programa por parte del estado provincial.

Se consideran 3 momentos en el proceso de construcción de herramientas de monitoreo/evaluación:

- 1- Elaboración del instrumento que permita el monitoreo y la evaluación del trabajo que realizan los equipos con los/las jóvenes que integran los dispositivos del POB (ficha y categorías de análisis).
- 2- La asistencia técnica a estos equipos en la aplicación de estos instrumentos.
- 3- Elaboración de una matriz de evaluación de implementación y resultados que permita al equipo central del Programa, dar cuenta de los avances y obstáculos en la implementación como de los logros obtenidos en las metas de cada año.

El diseño de estos instrumentos de evaluación surge como producto de las actividades realizadas en los años 2018 y 2019 en la provincia de Río Negro, en el marco en un primer momento del “*Programa de Formación y Capacitación de equipos locales para la Prevención Integral del Delito y la Violencia*” y luego el “*Programa Oportunidades desde el barrio para la prevención integral del delito y la violencia*”. En ambos procesos los actores locales que participaron plantearon en su totalidad la inexistencia y las dificultades de sus respectivos dispositivos para evaluar tanto el proceso de los mismos, como la incidencia que éstos tienen en las trayectorias de vida de las/os jóvenes.

El POB tiene la particularidad distintiva de aplicarse en los territorios de diferentes localidades de la provincia; la elección de esos territorios se realizó a través de las actividades mencionadas anteriormente. Tal cual explicita en sus fundamentos programáticos, el Programa se diseñó sobre los principios y ejes de: el trabajo en red y multiagencialidad, la articulación y perspectiva de redes sociales, los Dispositivos flexibles (DF), el enfoque de género, los conceptos de accesibilidad, territorio y circuito. Las categorías de análisis propuestas en esta etapa se construyeron considerando la necesidad de que sea posible evaluar estas dimensiones.

En las experiencias territoriales locales, la producción de información se dará desde un primer momento, a través de la provisión de datos relevantes respecto el estado de situación de vulnerabilidad de los/las jóvenes al ingresar al POB (en sus diferentes dimensiones), dando cuenta de sus situaciones familiares e individuales como así también de sus trayectorias educativas/laborales/penales durante el proceso de acompañamiento.

La particularidad distintiva de un proyecto territorial requiere de categorías que integren aspectos del cotidiano del contexto que permitan evaluar además de los procesos individuales, los colectivos y los territoriales, es decir que contengan las tensiones, conflictos, contingencias, etc. con los que habitualmente tropieza la institución que ejecuta el Programa (en términos simbólicos las tensiones entre las lógicas del contexto y las lógicas institucionales).

El instrumento presentado en este primer momento, posibilitará rescatar la singularidad de cada joven que integra el POB, como así también la aplicación efectiva del trabajo en equipo (equipos contingentes) que conforman a partir del contacto con un/una joven en situación de riesgo y vulnerabilidad socio-penal y la lógica de la articulación.

### **Momentos previstos de monitoreo/evaluación:**

En principio cabe señalar que el ciclo de monitoreo, se propone comience una vez acordada la programación anual entre el Equipo Provincial y el Equipo Local.

Se contemplan 2 tipos de evaluación:

- 1- De implementación: que partirá con el acuerdo de monitoreo se evalúa en con dos cortes anuales e identifica los aspectos que favorecen u obstaculizan en cada territorio, la ejecución de las acciones de los dispositivos del POB atendiendo al análisis de tres aspectos prioritarios:

perfil de los destinatarios, ejecución de actividades programadas y avances en los objetivos previstos por el proyecto territorial.

- 2- De resultados: se contrastan los resultados obtenidos con los esperados al finalizar el ciclo anual de planificación/programación de actividades de los proyectos territoriales.

## 2.2. Definición conceptual de variables y Ficha de relevamiento

### Ficha general

El objetivo de este instrumento es construir una matriz de datos relevantes que nos permita identificar indicadores que den cuenta de la situación del/la joven al momento de contactarse con el Programa y la que tiene cuando culmina el proceso. Esta evaluación tendrá en cuenta diferentes momentos:

- **El inicial** que nos da información relevante al momento de ingresar el/la joven al Programa y para diseñar la estrategia que se implementará.
- En el **proceso** podremos evaluar si los dispositivos inciden favorablemente sobre situaciones que vulneran la vida del/la joven o si debemos intentar otros caminos.
- **El final** que nos permite analizar los aspectos de la vida de cada joven que transita por el dispositivo que han cambiado favorablemente y cuales aún deben seguir siendo trabajados en articulación con otros espacios institucionales o actores familiares y/o comunitarios.
- La **matriz del Programa** nos provee de información para evaluar la incidencia del mismo en diferentes dimensiones:
  - La caracterización del perfil de los beneficiarios
  - Los ejes y dimensiones sobre los que más se trabajó
  - La efectividad de las actividades y acciones propuestas
  - Los aspectos a reforzar y/o rectificar

### DATOS DE IDENTIFICACION DEL/LA JOVEN

Apellido y Nombre

DNI:

CUIL:

Fecha de nacimiento:

Género:

Edad al ingreso

Hijos:

### **UBICACIÓN GEOGRAFICA**

DOMICILIO

BARRIO

### **DATOS DE INGRESO**

#### **CÓMO LLEGA AL POB**

##### **1- Por sí mismo.**

Ingresa mediante su **participación espontánea** en los distintos dispositivos, acompañamientos, orientaciones, asistencias, intervenciones puntuales y/o talleres.

##### **2- Derivación institucional.**

Ingresa mediante una derivación institucional, debiendo el equipo contactarse y articular con éstas para reconstruir la historia del /la joven y de ser necesario acordar estrategias en conjunto.

- 1- SENAF: 1.1 ECOS. 1.2. HUECHES, 1.3. F.FLIAR, 1.4. LIB ASISTIA, 1.5 OTRO (ESPECIFICAR)
- 2- IAPL
- 3- SERVICIOS DE SALUD
- 4- INSTITUCION EDUCATIVA
- 5- MUNICIPALIDAD
- 6- ORGANIZACIÓN BARRIAL/ REFERENTE BARRIAL
- 7- ORGANIZACION NO GUBERNAMENTAL
- 8- ORGANIZACIÓN GUBERNAMENTAL
- 9- PODER JUDICIAL

10-OTRO

### **COMPOSICIÓN FAMILIAR**

Quiénes integran el grupo conviviente del/la joven

- 1- Biparental padres
- 2- Biparental madre- pareja
- 3- Biparental Padre-pareja
- 4- Monoparental femenina
- 5- Monoparental masculina
- 6- Biparental abuelos
- 7- Monoparental abuela
- 8- Monoparental abuelo
- 9- pareja
- 10-Otra y aclarar cuál.

### **FICHA DEL PROCESO**

\* En las categorías que se indica s debe consignarse la situación de inicio y la del corte de la evaluación

### **DIMENSION FAMILIAR**

#### **RELACION DEL /LA JOVEN CON SU FAMILIA**

Esta variable permite identificar las marcas que ha dejado o tiene el grupo familiar en el proceso de constitución de la subjetividad del/la joven. Las dimensiones son:

**1. Familia como grupo de Pertenencia:** Generalmente el joven reside o está estrechamente ligado con su familia de origen. En estos casos la identidad con su familia es importante y comparte muchos de los criterios e ideas de ésta, habiendo integrado a su vida valores y rituales de su familia de origen.

**2. Familia como grupo de Referencia:** Situación en que se ha iniciado a través de un proceso de diferenciación o extrañamiento entre el/la joven y su familia y que ha provocado con un alejamiento progresivo entre ambos, posiblemente desde su infancia.

**3. Fuera de la Familia:** El alejamiento entre el/la joven se ha profundizado y está instalado. No hay expectativas entre los miembros; ninguno espera nada del otro. Pueden estar juntos o no que ello no afecta sus vidas.

### TIPO DE ORGANIZACIÓN DE SU FAMILIA

#### **1- Familia atravesada por situaciones problemáticas múltiples. Dinámicas desorganizantes:**

Son aquellos grupos familiares donde los vínculos pueden estar debilitados y en los que habitualmente las definiciones de rol aparecen confusas. Los padres suelen delegar en otros (personas o instituciones) sus responsabilidades respecto de los hijos. El núcleo dinámico de funcionamiento tiende a la desorganización frente a imponderables y/o intervenciones institucionales.

Indicadores:

1. **Roles paterno-filiales confusos:** no hay claridad respecto cuestiones relacionadas tanto a funciones parentales como de cuidado, sobre todo con los más vulnerables. No saben exactamente qué esperar de cada uno, lo que ocasiona expectativas que muchas veces no pueden ser cubiertas.
2. **Delegación de las tareas cotidianas** en los niños/as/jóvenes (comida, limpieza, mandados) desde muy pequeños. Muchos de los niños/niñas y/o jóvenes que asumen la responsabilidad de cuestiones ligadas al cotidiano familiar abandonan aspectos de sus vidas que se corresponde a momentos vitales y derechos de sus infancias y adolescencias (escuela, juego, vida social, etc.)
2. **Ausencia o pobreza de rituales familiares** muchas de estas familias carecen de los rituales que operan como organizadores de la vida familiar: horarios en que se comparte en familia, lugares asignados, rutinas, etc.
3. **Delegación de los adultos** de su responsabilidad/cuidado en vecinos/as, familia extensa o instituciones.
4. **Búsqueda de vínculos por fuera de la familia:** los vínculos que sostienen y son relevantes para los integrantes de la familia suelen estar fuera (personas, instituciones).

5. **Descreimiento respecto los circuitos institucionales** vinculados a derechos. El grupo familiar no está relacionado activamente con aquellas instituciones que garantizan y restituyen derechos.
6. **Consumo problemático**
7. Ambigüedades en el **manejo del dinero**: falta de claridad acerca del origen la administración del dinero
8. **Sobreintervención institucional**: la multiplicidad de problemáticas puede estar directamente relacionada con intervenciones institucionales que operan desarticuladamente unas con otras, generando aún más confusión en la familia. Los discursos y narrativas institucionales impactan sobre la familia.

## 2- Familias con dinámicas organizantes

Son organizaciones familiares con más claridad de roles y funciones

1. En su organización los **roles están más claros**: sus miembros reconocen lo que cada uno de ellos espera de los otros. En general el grupo está a cargo de los adultos.
2. **Existencia de rituales familiares**: que impactan en la organización familiar
3. **Acceden a propuestas de instituciones** en la orientación para el acceso a derechos y conocen los circuitos institucionales vinculados a derechos

Consideramos que con la presencia de al menos **tres indicadores** la familia queda incluida en este agrupamiento.

**En ambos tipos de organización** se consignará la relación **de estos grupos familiares con la ley**, indicando a aquello que funcionan sin reconocimiento de una ley social como reguladora de las conductas. Estas familias pueden tener actividades relacionadas con el delito y constituir su forma de vida - Prácticas ilegales y/o delictivas de miembros de la familia. También se consignará si alguno de sus miembros, actualmente o en el pasado están con privación de la libertad

(LP)

## DIMENSION INDIVIDUAL

### 1- RELACIÓN DEL/LA JOVEN CON EL DELITO

Cómo se relaciona el/la joven con el delito y cómo éste influye en sus vidas.

Las variables son:

- 1- **Sin relación con el delito:** el/la joven nunca ha tenido dificultades con la justicia
- 2- **Participa en Grupos de Riesgo:** Integra grupo de pares (en los que puede haber menores de edad y adultos), que están en conflicto con la ley. Tiene exposición frente a situaciones de violencia dentro y fuera del barrio.
- 3- **Delito Amateur:** el/la joven alterna entre actividades delictivas y otras socialmente aceptadas (educación, trabajo, recreativas, etc.)
- 4- **Delito en Escalada:** El/la joven ya está en conflicto explícito con la ley. Progresivamente han aumentado la cantidad y sobre todo la gravedad de los hechos.

### **En cualquiera de las categorías**

**Consumos problemáticos:** de sustancias y/o alcohol

### 2- RELACIÓN CON LOS PARES.

Esta categoría expresa la relación que tienen los/las jóvenes en diversos ámbitos de interacción. Las variables son:

1. **Amigos de la escuela/barrio:** se relaciona con compañeros o amigos que ha conocido en la escuela, vinculándose con ellos en otros ámbitos de su vida.
2. **Otros jóvenes familiares:** prioriza vínculos con pares de su familia (por ej. hermanos o primos) por sobre otros.
3. **Grupos de Riesgo 1:** su grupo está formado por amigos del barrio o la esquina y hay consumo de drogas y alcohol.
4. **Grupo de Riesgo 2:** su grupo está formado por familiares, amigos del barrio o de la esquina en el que algunos tienen actividades delictivas.
5. **Grupo de Riesgo 3:** forma parte de un grupo que se organiza para cometer

delitos.

**6. Pluripertenencia a grupos delictivos:** joven con pertenencia/referencia a varios grupos que cometen delitos.

## **DIMENSION LABORAL**

### **1- Trayectoria laboral del/la joven**

Referido (de haberlo) a la historia laboral del/la joven:

#### **1. Con experiencia previa**

- Estable
- Ocasional

#### **2. Sin experiencia previa**

- Nunca buscó trabajo
- Nunca consiguió trabajo

#### **3. Calificación laboral del/la joven**

En caso de ser afirmativo especificarlo

SI- NO

### **2- Situación laboral del joven**

El trabajo es:

1. En relación de dependencia en blanco
2. En relación de dependencia en negro
3. Por cuenta propia
4. Changa
5. Cooperativas
6. Otro

### 3- **Situación laboral familiar**

En esta categoría se tiene en cuenta la situación laboral de padre/madre u otros adultos del grupo familiar.

El trabajo es:

1. En relación de dependencia en blanco
2. En relación de dependencia en negro
3. Por cuenta propia
4. Changa
5. Cooperativas
6. Otro

### 4- **Programa Social**

En esta categoría se tendrá en cuenta si los miembros del grupo familiar son beneficiarios de programas sociales. En caso afirmativo se deberá seleccionar una opción para el momento de ingreso al programa y una opción para el proceso de trabajo realizado. Las variables son las siguientes:

- 1 Asignación por embarazo para protección social
- 2 Asignación por Hijo con Discapacidad
- 3 Asignación Universal por Hijo (AUH)
- 4 Pensión por discapacidad

### 5 **Plan Más Vida**

6 Progresar

7 Otro (ingresan en esta categoría subsidios y/o participación en programas con o sin transferencias condicionadas provinciales/municipales)

## **DIMENSION EDUCATIVA**

## **SITUACIÓN EDUCATIVA FORMAL**

### **1- Situación escolar**

Esta categoría nos permite realizar una comparación entre el inicio, esto es, cuando comenzamos a trabajar con él /a joven; y en proceso, es decir, una vez transcurrido un tiempo de trabajo. Las variables son:

- 1. Asiste regularmente:** no ha quedado libre en este año y concurre a la escuela.
- 2. Asiste irregularmente:** concurre en forma discontinua.
- 3. No va a la escuela:** ha dejado de concurrir desde hace menos de 1 año.
- 4. Abandono:** se desvinculó de la escuela desde hace 1 año o más y ésta no entra en su proyecto.
- 5. Ingreso o reincorporación**
- 6. Nunca estuvo escolarizado,** teniendo edad para ello.
- 7. No corresponde**

### **2- Modalidades del Sistema Educativo formal.**

1. Escuela Primaria de Adulto
2. Escuela Secundaria
3. Escuela Secundaria de Adultos
4. FINES Primaria
5. FINES Secundaria
6. Escuela de Educación Especial.

Dimensión institucional

1. Interneciones priorizadas desde el POB

**1.1 Acompañamiento individual** El Acompañamiento individual es un proceso sostenido en el tiempo, dado que las intervenciones requieren la permanencia de diversas estrategias. El objetivo es acompañar en procesos que promuevan la promoción, la restitución de derechos, la organización y fortalecimiento individual.

**1.2 Acompañamiento Familiar.** El objetivo es acompañar en procesos que promuevan la organización y fortalecimiento del joven, al igual que el Acompañamiento Individual es un proceso sostenido en el tiempo, dado que las intervenciones requieren la permanencia de diversas estrategias. (esto incluye la promoción o la articulación preexistente de la familia con programas u organizaciones que cumplen con dicho propósito)

### **1.3 Espacios colectivos:**

Se refiere a los espacios que el/la joven integró propuestos por el Programa:

- 1. Talleres de orientación laboral.**
- 2. Talleres recreativos /artísticos.**
- 3. Talleres de formación/reflexión:** derechos, identidad, proyección vital, educación sexual integral, prevención de consumos....

### **1.4 Circuito**

#### **¿Participa de más de una actividad?**

Se considera circuito a la red de referencia y/o pertenencia que transita el/la joven compuesta por dos o más instituciones del Estado, ONG u organizaciones sociales que a través de espacios educativos, recreativos, artísticos y deportivos conforman propuestas de promoción, protección y restitución de derechos.

Las dimensiones son:

- 1. Talleres de Formación Profesional del POB**
- 2. Talleres artísticas recreativos del POB**
- 3. Talleres en otros espacios del territorio** en articulación con el POB

#### **4. Actividades en articulación con Organizaciones Gubernamentales** (Universidad, municipio, provincia)

1- **Personas con las que se trabajó.** En esta categoría se tendrá en cuenta el trabajo, de haberlo, con la red vincular primaria del/la joven

1 Madre y padre

2 Madre

3 Padre

4 Abuela

5 Hermanos

6 amigos

7 pareja

8 Otro

### **2.3. Elaboración y aplicación de Instrumentos de evaluación del Programa Oportunidades desde el Barrio- Rio Negro-**

En el mes de agosto se presentó un instrumento de evaluación (Ficha de seguimiento individual) que fue oportunamente difundido por la Subsecretaria de Política Criminal del Ministerio de Seguridad y Justicia de Rio Negro a los equipos que llevan adelante las experiencias del Programa Oportunidades desde el Barrio (POB) en las localidades de Viedma, Cipolletti, General Roca y Bariloche.

En esta etapa hemos mantenido intercambios con algunos de estos equipos en localidades (a excepción de Bariloche) respecto la aplicación de ese instrumento y en relación al estado de desarrollo de cada Proyecto, sus contingencias, inquietudes, aportes, sugerencias, dificultades, etc.

Como se expresó en el informe anterior, los proyectos del POB desarrollados

en diferentes territorios, reconocen las particularidades y dinámicas locales y la elección de los mismos se realizó a través de las actividades realizadas en 2018.

***Descripción de Proyectos POB en ejecución con los que se mantuvo intercambio:***

**1- Viedma**

El POB se desarrolla en esta ciudad a través de un taller de de “Manipulación de Alimentos”, en las instalaciones de “La Almería”, del barrio Gral. Cabral (cuenta con habilitación municipal). La organización que lo implementa es la Fundación para el Trabajo creativo y la Participación Solidaria (FUTAPS) y el mismo comenzó a ejecutarse en el mes noviembre de 2018.

El grupo está compuesto por 15 jóvenes aproximadamente, muchos de ellos ingresan desde dispositivos de la SENAF, especialmente del Programa de Libertad Asistida.

El equipo lo integran 2 talleristas, uno de ellos integrante del equipo técnico de la Subsecretaría de Política Criminal del Ministerio de Seguridad y Justicia. En los encuentros realizados con esta organización sobre todo en 2018, se focalizó en los ejes del POB, básicamente aquellos relacionados con la convocatoria y criterios de selección de los jóvenes, el sostenimiento-articulación con la SENAF, en especial con el programa de Libertad asistida, dinámica del taller.

Debe destacarse que el proyecto se ejecuta de manera ininterrumpida desde el mes de noviembre de 2018. Ha logrado estabilidad desde ese entonces y un trabajo constante con un grupo de entre 10 y 15 jóvenes, en su mayoría varones.

Uno de los problemas que debería resolver es que carece de un equipo propio estable que contemple, además de la actividad grupal, el abordaje de las situaciones particulares de los y las jóvenes que participan. La actividad convocante (manipulación de alimentos) es realizada por dos talleristas, uno de ellos con doble rol de tallerista y técnico del POB.

Vinculado al punto mencionado anteriormente no han logrado la articulación interinstitucional que aspiraban, sobre todo con los dispositivos de la SENAF, institución de la que provienen gran parte de los jóvenes integrantes de la propuesta.

La poca articulación interagencial se traduce en sobrecarga de quienes gestionan el proyecto y la imposibilidad de abordar integralmente la

problemática. No cuentan con información relevante de las historias de vida de los jóvenes ni con aspectos de sus familias y los talleres no son el espacio indicado para profundizar sus problemáticas individuales

## **2- CIPOLLETTI**

En esta localidad hay 2 POB en curso:

- 1- Taller de rugby social y derechos sociales**, presentado y diseñado en conjunto con el Programa ECOS (Secretaría de Estado de Niñez, Adolescencia y Familia – SENAF). Los equipos proponen “...*generar un espacio en el que se implementen estrategias preventivo-promocionales brindando contención temporal a adolescentes y jóvenes en situación de vulnerabilidad psico-social y socio-penal... partir de la construcción de este espacio de socialización y contención, a través de la introducción a la práctica del Rugby Social, permite que se trabajen estrategias integrales e interagenciales para el pleno ejercicio de derechos sociales y prevención de hechos de violencia*”.

La convocatoria para el taller POB se construyó en articulación con los equipos de ECOS y la Red Puentes (Centro de día para la prevención de adicciones) lo que amplió la llegada a jóvenes en el territorio.

Se implementa desde fines de julio de este año en el Club San Isidro (rural b15 Bis) de Cipolletti con una frecuencia de 2 días a la semana y asisten aproximadamente entre 25 y 30 jóvenes, todos varones.

El equipo estable que lo sostiene está integrado por el tallerista y la profesional del POB; el equipo ECOS participa más irregularmente.

### **2- Taller de ciclomecánica básica” – 2019**

En este caso el proyecto está planteado como”... *una propuesta pedagógica-laboral destinada a personas que se encuentran en una comunidad terapéutica del tipo cerrada y que en su mayoría son jóvenes que se encuentran en situación de vulnerabilidad socio-penal.*” Y “*La actividad busca que a través del reciclaje de bicicletas judicializadas se incorporen conocimientos básicos que luego puedan significar una posible salida laboral*

*y una alternativa a la movilidad personal, teniendo en cuenta que la mayoría de los jóvenes provienen de barrios marginales.”*

Esta experiencia se inició en esta etapa en la Comunidad Terapéutica Casa del Sur de Cipolletti. Esta condición la inscribe con una lógica de funcionamiento diferente marcado por la Institución en la que están internados estos jóvenes.

Las perspectivas son que próximamente (enero de 2020) se comience a desarrollar esta actividad en un barrio de la ciudad en un trabajo articulado con el programa ECOS, asumiendo de esta manera carácter territorial y ampliando la convocatoria a jóvenes de la comunidad.

### **3- GENERAL ROCA**

En esta localidad se llevan adelante 3 experiencias POB articuladas entre ellas, de manera tal que los jóvenes puedan transitar por las diferentes propuestas.

#### **1- Reparación de Smartphone**

Este taller se desarrolla en instalaciones del PUET (institución que aloja a jóvenes menores de edad privados de la libertad, dependiente de la SENAF), con una frecuencia de 2 veces a la semana y una duración de 3 meses. Participan 4 jóvenes alojados en esa institución.

Se plantea como objetivo **Objetivo General:** *“Brindar un espacio de trabajo en el cual, los participantes adquieran la capacidad de conocer y diagnosticar los principales problemas que presentan Smartphone (hardware) a los fines de proporcionar solución de soporte y/o reparación.”*

#### **2- Metalúrgica**

Esta actividad está *“destinada a jóvenes expuestos a situaciones de riesgo y vulnerabilidad socio penal de la localidad de General Roca”*

Tanto la capacitación como los insumos están a cargo de la UOCRA.

Funciona en las instalaciones de una Escuela técnica en el centro de la ciudad 2 veces a la semana y también dura 3 meses. Participan 8 jóvenes de la SENAF (PUEC y Libertad Asistida) y de IAPL.

### **3- Electricidad domiciliaria**

En este caso también se ejecuta en la Escuela técnica y también se realiza con los aportes de la UOCRA.

A este espacio, además de jóvenes provenientes del PUEC y libertad asistida también concurren algunos del programa ECOS.

El equipo territorial de General Roca lo integran dos profesionales de las ciencias sociales y recientemente se sumó a un profesor de Educación física, habiendo iniciado algunas actividades deportivas. La mayor permanencia la han tenido los jóvenes privados de libertad, pero ninguno de ellos tiene su familia en General Roca, lo que limita el impacto que el equipo pueda tener en sus vidas.

Han tenido intentos de abordaje multiagencial y articulaciones con instituciones que resultan muy creativos e interesantes considerando que el POB cuenta con un equipo pequeño y una actividad muy novedosa. Las inquietudes del equipo están orientadas en ampliar las perspectivas y generar propuestas en espacios barriales.

### **Experiencia piloto del instrumento de evaluación y seguimiento individual**

La experiencia piloto estaba prevista a partir del análisis de 5 casos testigo por POB en las 4 localidades en las que se ejecuta. Cuestiones relacionadas a acuerdos y coordinación con la gestión provincial y los equipos locales, determinaron que el universo resulte menor que el esperado y por lo tanto las inferencias deben considerar las vicisitudes el empleo del instrumento.

Se aplicó la Ficha Individual en dos experiencias del POB, una situada en General Roca y la otra en Cipolletti, evaluando cada una de ellas a 4 jóvenes del Programa. Estos POB tienen modalidades muy diferentes que definen recorridos y procesos de construcción particulares.

Las diferencias de ambos permiten considerar y cruzar la evolución del Programa con el tránsito de los casos testigos presentados, sobre todo

focalizando en la construcción de la convocatoria y perfil de los beneficiarios.

La experiencia 1 se corresponde a un POB que se implementa con jóvenes privados de la libertad (Centro Cerrado de Detención) y la experiencia 2 a un POB que se integra desde un espacio barrial y se realiza con jóvenes que viven en las cercanías desde donde se desarrolla la propuesta.

La información que aporta el instrumento de la Ficha individual permite identificar:

- Formas de ingreso de las/os jóvenes
- Instituciones con las que se articula en el cotidiano
- Caracterizaciones generales de sus organizaciones familiares
- Relación que tienen con el delito
- Trayectorias y situación escolar actual
- Trayectorias laborales y situación actual
- Ejes del trabajo desde el POB
- Intervenciones

### **Experiencia 1-**

En este caso el POB se realiza con jóvenes privados de la libertad, en las propias instalaciones de la institución y por fuera de la misma.

La condición de estos jóvenes determina que todos ellos sean menores de 18 años, detenidos con intervención de la justicia y de la SENAF.

De los casos trabajados surgen las siguientes observaciones:

- Ninguno de los jóvenes es oriundo de General Roca.
- Todos pertenecen a familias con historial de intervenciones institucionales y en algunos casos con historias carcelarias de otros miembros. Al tratarse de familias de otras localidades no hay posibilidad desde el POB de integrar la dimensión familiar del trabajo.
- Los grupos de pertenencia de los jóvenes dan cuenta de “desenganches” institucionales precoces, en especial del sistema educativo y su integración a otros circuitos más vinculados al delito y el consumo. En este sentido, podríamos plantear que en sus trayectorias de vida no ha habido presencia suficiente de las instituciones que se suponen presentes durante la infancia y adolescencia. Podría inferirse que quienes intervinieron no pudieron/supieron alojarlos/contenerlos.
- La escolaridad en la actualidad queda cubierta desde la institución de encierro a la vez que su participación en los talleres.

- Tratándose de jóvenes privados de la libertad, la evaluación del alcance de la propuesta es mucho más dificultosa, considerando que la voluntariedad no es la condición de su ingreso.
- Las articulaciones interinstitucionales se reducen al Centro de detención y los docentes.

## **Experiencia 2-**

Los casos testigos del “Proyecto de rugby social” aportan información significativa en relación a los principios conceptuales desarrollados en los enunciados del POB.

- Todos los casos presentados se integran al POB a través de una Organización comunitaria y su concurrencia es voluntaria. Este no es un dato menor, considerando que el desarrollo de las propuestas territoriales están totalmente ligado a la tensión natural que se produce entre las lógicas institucionales y las del contexto. Este dato da cuenta de que el barrio ha tomado y se ha apropiado de esta propuesta. En este sentido hay que mencionar que la construcción del dispositivo en conjunto con ECOS sin duda facilitó este proceso.
- Los datos que surgen de las organizaciones familiares de estos jóvenes también aportan una ruta en el diseño de las intervenciones, sobre todo considerando que 3 de ellos tienen hijos. Todos son varones mayores de edad.
- Los 4 casos quedan encuadrados en lo que Kessler, G (2004) denomina delito amateur, lo que provee a quienes intervienen márgenes importantes de intervención, especialmente en la ampliación de sus circuitos de otros espacios con lógicas similares a las del POB como así también en los niveles de eficacia en los resultados previstos por las actividades del Programa.
- Sus trayectorias educativas y laborales dan cuenta de interrupciones y abandonos recurrentes.
- El acompañamiento individual es la modalidad privilegiada para el diseño de intervenciones orientadas a la integración de estos jóvenes en espacios, ya se trate de restitución de derechos (por ejemplo en todos existe consumo problemático de sustancias y/o alcohol) o en la construcción de puentes interinstitucionales en áreas relacionadas con la inserción laboral, el acceso a la vivienda, etc.

### ***Alcances y limitaciones de la utilización del Instrumento y de estas experiencias***

El análisis comparativo de ambos dispositivos refleja claramente que el mayor impacto para estas modalidades de trabajo con jóvenes en situación de vulnerabilidad socio penal, reside en las condiciones y características del dispositivo que lo encuadra.

Las instituciones cerradas, Centros cerrados de privación de libertad o Comunidades Terapéuticas, conllevan en sí mismas dificultades para abordar las perspectivas de los jóvenes en el afuera, y el espíritu del POB está centrado en explorar y reconocer las contingencias de ese “afuera”, como ejercicio y manera de construir un proyecto de vida real.

Los espacios comunitarios representan simbólicamente las contingencias por las que estos jóvenes y sus familias transitan sus vidas. En este sentido, la “negociación” con el contexto de las lógicas institucionales en los procesos del POB resulta en sí misma una intervención.

Las características de los jóvenes presentados, dan cuenta de un vínculo a partir del cual ellos deciden tomar la propuesta (voluntariedad). La actividad colectiva propuesta, en este caso deportiva, resulta el escenario a través del cual el equipo POB puede ir identificando necesidades y/o derechos vulnerados de algunos jóvenes y a partir de allí construir las estrategias singulares de intervención.

Si bien todos los jóvenes presentados son mayores de edad, mantienen relación con sus familias de origen; la actividad en el barrio hace posible el contacto de los equipos con las mismas.

Finalmente se observa que, las posibilidades de articulación y multiagencialidad del trabajo territorial, es alentadora al abrir puertas y nuevas propuestas en forma sistemáticas, lo que da a estos procesos características dinámicas y de movimiento permanente.

#### **2.4. Consideraciones finales**

Los procesos de consolidación de este tipo de propuestas contrahegemónicas no punitivistas centradas en la prevención del delito, suelen requerir tiempos y recorridos que las fortalezcan y definan sus perfiles. El instrumento de evaluación individual presentado en el mes de agosto y el instrumento de seguimiento para la evaluación semestral de los proyectos del POB que se elaboró en esta etapa (Anexo IX), permitirán entre otras cosas identificar en cada una de las experiencias las fortalezas, las revisiones necesarias, la reformulación, ajustes, modalidades y fundamentalmente sistematizar los cambios esperados y logrados en las trayectorias de vida de los jóvenes participantes de los

distintos proyectos del POB.

A nivel de formulación general pueden presentarse las siguientes observaciones:

- Más allá de las particularidades y contingencias de cada experiencia del POB en esta etapa fundacional, quienes son responsables de sostenerlas han logrado que estas perduren en el tiempo, comenzando y/o consolidándose en sus territorios como referentes en la temática de jóvenes en situación de vulnerabilidad socio penal.
- Se ha iniciado un recorrido orientado a la multiagencialidad a través de los diferentes niveles de su ejecución. En este aspecto, tal cual es esperable, en lo operativo los equipos territoriales (que asumen múltiples funciones) han tenido dificultades importantes para que esta lógica de la articulación se vea plasmada en los proyectos.
- Vinculado al aspecto anterior y considerando el poco tiempo transcurrido, no se han logrado conformar equipos territoriales propios (de la Subsecretaría de Política Criminal del Ministerio de Seguridad y Justicia) con roles, funciones, responsabilidades, etc. diferenciadas que inscriban una dinámica de pensamiento técnico colectivo e integrador respecto la problemática compleja de los/las jóvenes con los que el POB trabaja. Con equipos tan reducidos, el esfuerzo y energía ha estado más centrado en la actividad colectiva de los talleres sin poder intervenir y abordar los otros ejes del POB, como las articulaciones y los acompañamientos individuales a los jóvenes, dinámicas grupales, etc.
- Consideramos fundamental reforzar el entrenamiento y la ampliación de los equipos de profesionales propios que permita en perspectiva avanzar sobre otros territorios y desarrollar abordajes que estén centrados en los procesos de resocialización de jóvenes en situación de vulnerabilidad socio penal,
- Estos dos aspectos, elección de nuevos territorios y conformación de equipos propios especializados resultan fundamentales a la hora transitar una etapa superadora que posibilite tanto una evaluación sistemática (los dos instrumentos propuestos) como un crecimiento en el impacto territorial del POB.

### **3. FORTALECIMIENTO DEL OBSERVATORIO DEL DELITO Y LA VIOLENCIA**

#### **3.1. Antecedentes Internacionales y Nacionales. Normativa y Diseño institucional. Proyectos de los instrumentos normativos propuestos para la formalización del observatorio.**

##### **Antecedentes**

En la década del noventa y a partir del impulso de Colombia, comenzaron a desarrollarse observatorios sobre la temática del delito y las violencias en la región latinoamericana, que partían de dos enfoques conceptuales dominantes para la observación del delito: el epidemiológico y el de cultura ciudadana. Estas perspectivas tienen un abordaje interinstitucional y multidisciplinario. Luego empiezan a desarrollarse otros Observatorios con un enfoque más criminológicos, ocupando un rol central los datos policiales. Pasado un período similar a un estancamiento en la proliferación de estas iniciativas, desde 2010 esta tendencia se aceleró nuevamente.

En la actualidad, la mayoría de los observatorios existentes son gubernamentales y del nivel sub-nacional, aunque hay también una variedad de estructuras mixtas con participación de la academia, el sector privado y la sociedad civil. En términos generales los objetivos de los observatorios han sido la recolección y análisis de información, proveer información para la formulación de políticas públicas y el monitoreo de las tendencias de la inseguridad. Pero no todos han cumplido con los objetivos planteados y, de acuerdo a estudios recientes, los más consolidados parecieran ser aquellos que se han sentado sobre sólidas bases de consenso político y continuidad institucional. (Srur, Documento BID).

Nuestro país no fue la excepción en esta tendencia y, así, en las últimas décadas han prosperado diferentes iniciativas de este tipo, tanto en el ámbito gubernamental como en el académico. En particular, algunos gobiernos provinciales han desarrollado, con diferente nivel de éxito, observatorios sobre el delito en diferentes formatos y estructuras.

En términos generales podemos definir que un observatorio significa un

espacio intersectorial e interdisciplinario en que se recopilan datos de utilidad para el análisis de los diferentes tipos de violencia, que sea capaz de orientar la toma de decisiones en materia de políticas públicas de seguridad por parte de las autoridades competentes.

Entendemos que un observatorio deber tener fines y objetivos específicos y funcionar bajo la lógica de los *Sistemas de información*, que se definen como el conjunto de funciones y procedimientos destinados a la captura, almacenamiento, procesamiento, análisis y comunicación de datos para apoyar la toma de decisiones en relación a la temática. Se trata de un conjunto de elementos orientados al tratamiento y administración de datos, información y conocimiento; provee capacidad de organización y procesamiento, y facilita el uso de esos datos para construir conocimiento útil a los objetivos de la organización.

Es imprescindible recordar siempre la secuencia de estadios:

Datos → Información → Conocimiento

En particular en el caso que nos ocupa el objetivo final del observatorio es construir conocimiento sobre la realidad criminal en la Provincia de Rio Negro. Se trata de incorporar y adaptar las planillas, formularios existentes y de los Sistemas Informáticos empleados por la Nación o por otras provincias, a las necesidades específicas del Observatorio, al mismo tiempo de incorporar nuevos sistemas específicamente creados para tal fin. Por otra parte, el Observatorio debiera garantizar y coordinar una mesa de reuniones entre agentes de la administración pública provincial, actores de la sociedad civil, universidad y organismos el Estado para el seguimiento de los mecanismos de registro y circulación de datos.

El Observatorio, por lo tanto, tiene una función específica derivada de su necesidad de construir conocimiento que sustente las políticas públicas en el marco general de la seguridad democrática y en lo específico en el contexto de la prevención del delito y las violencias.

La creación del Observatorio del Delito y la Violencia en la Provincia de Rio Negro, debería permitir el uso intensivo y extensivo tanto de las tecnologías de

información como de las comunicacionales disponibles y las que se incorporen, que permita la integración de la información de diferentes fuentes.

Existen variadas definiciones sobre los objetivos y finalidades que debe tener un Observatorio. Podemos mencionar la que surge de la “Guía para la Conformación de Observatorios de Derechos Humanos” desarrollada por el Observatorio del Programa Presidencial de Derechos Humanos de Colombia que sostiene que *“un observatorio es un espacio donde se observa, analiza, procesa y teoriza acerca de una realidad o contexto determinado. Se constituye una herramienta útil para construir a partir de datos estadísticos, cuantitativos y cualitativos, diagnósticos y documentos analíticos, que tienen como objeto explicar o aportar conceptos que permitan la comprensión de los fenómenos sociales que afectan a una población determinada. En este sentido, los datos procesados y los documentos producidos por un Observatorio son un insumo esencial para los tomadores de decisiones y los hacedores de políticas”*.

En esa línea, podemos definir como objetivo general del Observatorio brindar al Gobierno Provincial y a los organismos vinculados a las políticas de prevención e investigación del delito –en sentido amplio, abarcado a los distintos Poderes del Estado Provincial-, herramientas útiles para la toma de decisiones en materia de políticas públicas y acciones de prevención, a través de la disponibilidad de información confiable y oportuna. Los datos obtenidos podrán utilizarse en la evaluación de la situación Provincial en materia de seguridad y violencia social, realizando y coordinando los datos recogidos, analizándolo y ampliando de ser necesaria la información a través de estudios específicos.

El Observatorio se concibe como una instancia provincial de nivel superior por lo que para su funcionamiento se requieren que sistemas de orden inferior funcionen adecuadamente, entre los que debemos mencionar el Sistema de Información Policial, el Ministerio de Salud, la Dirección General de Estadística y Censos de la Provincia, el Ministerio de la Defensa Pública Provincial y el Ministerio Público. Cada organismo aporta datos específicos y con periodicidad diferente según su producción.

#### Esquema Genérico del Observatorio

El observatorio se conformará como un espacio intersectorial e interdisciplinario dentro de la Subsecretaría de Política Criminal, en que se recopilarán datos de

utilidad para el análisis de los diferentes tipos de violencia, que sea capaz de orientar la toma de decisiones en materia de políticas públicas de seguridad por parte de las autoridades competentes.

Genéricamente es un conjunto de elementos orientados al tratamiento y administración de datos, información y conocimiento. Provee capacidad de organización y procesamiento, y facilita el uso de esos datos para construir conocimiento útil a los objetivos de la organización. Podemos pensar al Sistema de Información en base a sus funciones principales:

- 1) Recolectar
- 2) Procesar
- 3) Almacenar
- 4) Analizar
- 5) Diseminar

Información para un propósito específico.

### **Antecedentes de otros Observatorios**

En la República Argentina, durante las últimas décadas, se han creado diferentes observatorios sobre el delito y la violencia, con distintas funciones y marco institucional. Nos referiremos brevemente a algunos antecedentes que guardan relación con el actual proyecto provincial y que consideramos de interés para su conocimiento.

#### ***Observatorio Nacional del Delito y la Violencia.***

En primer lugar, es importante destacar el proyecto de Observatorio Nacional del Delito y la Violencia –ONADEVI- y el Sistema único de Información y Análisis del Delito y la Violencia –SUIADEVI- presentado ante la Cámara de Diputados de la Nación el 19 de noviembre de 2010. Se trataba de un organismo descentralizado en el ámbito del Ministerio de Justicia y Derechos Humanos, responsable del *Sistema Unificado de Información y Análisis del Delito y la Violencia, pensado como un sistema integral de información pertinente, multiagencial y sectorial que tiene por objetivo la detección y*

*vigilancia del delito y la violencia en sus diversas manifestaciones en el ámbito nacional y local con la finalidad de asistir a la toma de decisiones y estrategias preventivas para la seguridad ciudadana, la política criminal y social.* Entre las principales funciones, podemos destacar: establecimiento y mantenimiento de Base de Datos; coordinación interinstitucional con las áreas de gobierno y sociedad civil fuentes de información; establecimiento Comisión de Datos y Vigilancia del Delito y la Violencia y Comités Técnicos; recopilación datos sobre fenómenos de interés; fijación de Indicadores; consolidación y análisis de la información; planificación y desarrollo de estudios; promoción y realización de Encuestas de Victimización; evaluación y medición de estrategias y programas de prevención; asistencia en lo relativo a prevención del delito y violencia; desarrollo estrategias comunicacionales. La estructura del Observatorio estaba diseñada con un Administración; un Director Ejecutivo (designado por el PEN a propuesta del Ministro de Justicia y DD. HH., con acuerdo del Senado); un Consejo Consultivo (con función asesor e integrado *had honorem* por representantes de Universidades, ONG's, Organismos Derechos Humanos y medios de comunicación); una Oficina de Coordinación General de Gestión de la Información; una Oficina de Coordinación General de Tecnologías de Información y una Oficina de Coordinación General de Administración de Recursos. Por su parte, el *Sistema Unificado de Información y Análisis del Delito y la Violencia*, funcionará sobre una plataforma tecnológica que permita la carga, el procesamiento y análisis de datos conforme a criterios metodológicos que se establezcan. Y estaban pensadas como fuentes de información: Jefatura de Gabinete, Ministerios, SEDRONAR y Consejo Nacional de Políticas Sociales; organismos descentralizados; Gobierno de la CBA y Gobiernos Provinciales; Ministerios Públicos y Poder Judicial; instancias de participación ciudadana; y ONG's. Se preveía la instalación de nodos de enlace informático entre el Sistema y las fuentes primarias. También se preveía una *Comisión de Datos y de Vigilancia del Delito y la Violencia*, Integrada por representantes de Fuentes Primarias de información pero funcionando en el Observatorio; con las siguientes funciones: considerar la información y productos analíticos aportados por el Sistema; proponer y evaluar estrategias y programas preventivos de la violencia y el delito y promoción de la seguridad ciudadana; evaluar el impacto de las medidas propuestas; y definir prioridades

para la difusión en medios de comunicación. También mencionaba a *Comités Técnicos Especializados*, establecidos por el Director Ejecutivo en función de las necesidades de información y análisis específicos vinculados al Sistema, que estarían integrados por representantes técnicos de las fuentes de información, con funciones de asesoramiento y elaboración de dictámenes.

**Observatorio Regional del Delito y la Violencia.** Las provincias de Río Negro y Neuquén y Consejo de Seguridad Interior de la Nación suscribieron un Acta Acuerdo el 29 de abril de 2014 para el diseño e implementación de un Observatorio Regional. Si bien se trata simplemente de una carta intención y no hay registros de avances concretos en su implementación, representa un antecedente de interés debido al involucramiento de la provincia de Río Negro en la cuestión.

**Observatorio del Delito y la Violencia de la Provincia del Chubut.** Creado por el Decreto 1.482/2013, del 30 de octubre de 2013, este Observatorio funcionaba dentro de la Dirección de Políticas Criminales de la Secretaría de Seguridad y Justicia de la provincia. Tenía como objetivo la gestión del conocimiento en materia de seguridad pública, mediante la producción, coordinación y evaluación de la información referida a la situación del delito y la violencia, el desempeño de las instituciones del sistema de seguridad provincial y los resultados de las políticas públicas orientadas a la prevención e Investigación de esos fenómenos.

Sus funciones básicas eran desarrolladas con los organismos que lo componían y tenían las siguientes finalidades: a) La recolección, procesamiento y análisis de la información referida a los hechos delictivos, los sucesos vulneratorios del orden público y las contravenciones denunciadas y/o registradas en el ámbito provincial; b) La realización regular y periódica de los estudios y análisis de la información recibida, la elaboración de informes que den cuenta de los incidentes y problemáticas -delitos, sucesos violentos, contravenciones- desarrolladas en toda la jurisdicción provincial; c) La promoción y realización de encuestas periódicas de victimización y de percepción de la inseguridad, destinadas a medir y analizar la victimización por

eventos delictivos ocurridos; las circunstancias y modalidades de producción, población victimizada; el temor y los sentimientos de inseguridad de la población; y las percepciones sociales acerca de las respuestas y el desempeño institucional del sistema de seguridad pública provincial. d) La elaboración actualizada de un cuadro de situación o mapa de las referidas problemáticas a los efectos de que las autoridades provinciales puedan programar estrategias sociales y/o policiales de prevención; e) El seguimiento y evaluación de las políticas públicas en materia de seguridad; f ) La divulgación de la información producida a los y las ciudadanos de la provincia; g) La suscripción de convenios de cooperación institucional con organismos e instituciones de orden nacional o internacional que cumplan funciones similares o puedan aportar apoyo técnico, facilitar el intercambio de experiencias, informaciones o trabajos científicos útiles a la finalidad del Observatorio.

Institucionalmente el «Observatorio del Delito y la Violencia de la Provincia del Chubut» estaba integrado con representantes de la Policía de la Provincia del Chubut, de la Dirección Provincial de Estadísticas y Censos del Ministerio de Coordinación de Gabinete y del Ministerio de Salud, todos ellos bajo la coordinación ejecutiva del Secretario de Seguridad y Justicia, pudiendo integrarse con otros organismos dependientes del Poder Ejecutivo Provincial si así resultara conveniente. También se invitaba a integrar el programa a los Municipios Provinciales, a la Secretaría de Informática Jurídica del Superior Tribunal de Justicia (Dirección General de Estadísticas e Indicadores Judiciales), al Ministerio Público Fiscal (Área de Planificación y Control de Gestión) y al Ministerio de la Defensa Pública de la Provincia del Chubut, resultando una enumeración meramente enunciativa, pudiendo en el futuro incorporarse otros organismos nacionales o provinciales. El «Observatorio del Delito y la Violencia de la Provincia del Chubut» estaba dirigido por un Comité Ejecutivo, presidido por el Secretario de Seguridad y Justicia e integrado por representantes designados por los organismos que lo componen; y era asistido por un Consejo Académico Asesor, que tenía como función colaborar en lo concerniente a las temáticas de la vigilancia del delito y la violencia, seguridad ciudadana y política criminal y estará integrado, con carácter ad honorem, por representantes de reconocida trayectoria e idoneidad respecto de las temáticas

señaladas provenientes de: 1. Universidades públicas y/o privadas. 2. Organizaciones no gubernamentales 3. Organizaciones de derechos humanos y de la sociedad civil. Dichos representantes serán invitados a integrarlo por el Secretario de Seguridad y Justicia. También se facultaba a la Secretaria de Seguridad y Justicia a dictar las normas reglamentarias y/o aclaratorias necesarias para la mejor implementación del objeto del programa, pudiendo aportar el personal idóneo y, siempre que existan recursos presupuestarios suficientes, financiar las actividades que hacen al cumplimiento del presente.

***Observatorio sobre Violencia y Seguridad Pública de la Provincia de Chaco.*** Dentro de la Ley de Seguridad Pública de la Provincia del Chaco (Ley 6.976), publicada el 18 de mayo de 2012, se incluye (artículo 18 y siguientes) la creación del Observatorio sobre Violencia y Seguridad Pública de la Provincia de Chaco, dentro del ámbito del Ministerio de Gobierno, Justicia y Seguridad, como organismo descentralizado, de carácter técnico y con autonomía funcional y de gestión. El Observatorio está a cargo de la gestión del conocimiento en materia de seguridad pública, mediante la producción, planificación, coordinación y evaluación de la información referida a la situación del delito y la violencia y al desempeño de las instituciones del sistema de seguridad provincial. Como tal es el responsable del Sistema Unificado de Información y Análisis del Delito y la Violencia en la Provincia del Chaco, cuyo objetivo consiste en la investigación, seguimiento, análisis y estudio de acciones, proceso y problemáticas relacionadas con el delito y la violencia en sus diversas manifestaciones en el ámbito del territorio provincial con la finalidad de asistir a la toma de decisiones.

El Observatorio desarrolla las siguientes funciones básicas: a) Recolectar, procesar y analizar toda información referida a los hechos delictivos, los sucesos vulneratorios del orden público y las contravenciones denunciadas y/o registradas en el ámbito provincial; b) Coordinar con las diferentes instancias institucionales la organización de mecanismos o instrumentos de registración y la fijación de criterios uniformes para el proceso de relevamiento de la información referida a hechos de violencia, los conflictos vulneratorios del orden público, los eventos delictivos y los fenómenos asociados a los mismos;

c) Realizar regular y periódicamente los estudios y análisis de la totalidad de la información recibida y la elaboración de informes y reportes que den cuenta del conjunto de incidentes y problemáticas -delitos, sucesos violentos, contravenciones- desarrolladas en los barrios y vecindarios de la jurisdicción provincial; d) Promover y realizar encuestas sistemáticas de victimización y de percepción de la inseguridad, destinadas a medir y analizar la victimización mediante el conocimiento de los delitos que ocurren; cuándo, dónde y cómo se producen, a quiénes afectan o victimizan; el temor y los sentimientos de inseguridad de la población; y las percepciones sociales acerca de las respuestas y el desempeño institucional del sistema de seguridad pública provincial; e) Elaborar actualizadamente un cuadro de situación o mapa de las referidas problemáticas a los efectos que las autoridades provinciales puedan programar estrategias sociales y/o policiales de prevención; mediante la implementación de una plataforma tecnológica que ofrezca niveles de accesibilidad ciudadana y permita la gestión informatizada de un banco de datos integrado, que reúna además información sensible relativa las causas de producción de delitos o reducción de los factores sociales, situaciones ambientales, facilitadores de la criminalidad, contravenciones, infracciones u otros hechos vulneradores del orden público relevadas, así como la capacidad institucional, la organización y el funcionamiento del sector público comprometido para la ejecución de las acciones comprendidas en los planes y programas que componen la política pública sobre seguridad y la asignación de los recursos humanos, técnicos y económicos afectados; f) Cooperar y coordinar acciones con otros organismos públicos o no gubernamentales, nacionales o extranjeros, con fines similares y/o complementarios, especialmente en lo relativo al intercambio de información o experiencias de investigación, el apoyo técnico para el desarrollo de proyectos tendientes a contribuir al fortalecimiento institucional y mejoramiento de la calidad de la capacitación del personal, así como el seguimiento de programas, proyectos o iniciativas estratégicas de innovación en materia de seguridad pública aplicados a nivel nacional, provincial, municipal o internacional; g) Realizar recomendaciones sobre políticas públicas a adoptar en la materia, así como sugerir a los organismos públicos competentes la aprobación, modificación o derogación de normas del ordenamiento jurídico; h) Promover y dirigir estudios

de impacto de políticas públicas relacionados con la implementación de los programas de seguridad pública y proyectos de investigación científica en torno a variables estratégicas para la consolidación del sistema de información; i) Efectuar el seguimiento y evaluación de las políticas públicas en materia de seguridad; j) Divulgar la información recolectada y producida a los y las ciudadanos/as de la Provincia.

El Ministro de Gobierno, Justicia y Seguridad estableció la organización y su funcionamiento, y la dotación de personal idóneo para el cumplimiento de sus funciones, preservando la autonomía del mismo. El Observatorio es asistido por un Consejo Académico, que tiene como función colaborar y asesorar en lo concerniente a las temáticas de la vigilancia del delito y la violencia, seguridad ciudadana y política criminal y estará integrado, con carácter ad honorem, por representantes de reconocida trayectoria e idoneidad respecto de las temáticas señaladas por las universidades públicas y/o privadas.

**Observatorio de Estudios sobre Convivencia y Seguridad Ciudadana – OECSEG- de la provincia de Córdoba.** Creado en agosto de 2016, este Observatorio funciona dentro del Ministerio de Gobierno de la provincia y está centrado a la producción científica sobre convivencia, seguridad ciudadana y política criminal. Las fuentes de información que maneja el Observatorio proviene fundamentalmente del Ministerio de Seguridad, el Ministerio de Justicia y Derechos Humanos y el Ministerio de Salud.

***Red de Observatorios Locales (ROLVYD).*** Existe un grupo de observatorios locales nucleados en la denominada *Red de Observatorios Locales sobre Violencias y Delitos*, dedicada a construir conocimiento sobre los fenómenos de violencias y delitos. La misión de la red es generar ámbitos de colaboración, de aprendizaje y de difusión sobre la producción de información en materia de seguridad, especialmente en lo que se refiere a saberes y experiencias a nivel local. Esta red está coordinada por el Instituto Latinoamericano de Seguridad y Democracia y consta de los siguientes Observatorios:

**Centro Municipal de Análisis Estratégico del Delito. General Pueyrredón, provincia de Buenos Aires**

El Centro Municipal de Análisis Estratégico del Delito y la Violencia (CeMAED),

dependiente de la Secretaría de Seguridad, Justicia y Control de la Municipalidad de General Pueyrredón, fue creado en el año 2014. Este organismo está a cargo de la "gestión del conocimiento en materia de seguridad pública, mediante la producción, planificación, coordinación y evaluación de la información referida a la situación del delito y la violencia en el ámbito municipal, con la finalidad de contribuir a la toma de decisiones y de coordinar acciones con las autoridades de las diferentes instituciones e instancias que intervienen en la política de seguridad" (Art. 21, Ordenanza MGP 21.993).

### ***Observatorio de Seguridad y Violencias, Morón, provincia de Buenos Aires***

El Observatorio de Seguridad y Violencias funciona en la órbita de la Secretaría de Seguridad Ciudadana del Municipio de Morón, depende de la Subsecretaría de Planificación y Gestión y fue creado en el año 2012. Esta dependencia es la encargada de sistematizar "información, experiencias y prácticas que trasciendan los sistemas tradicionales de registro policial y judicial, favoreciendo un abordaje integral y multiagencial de los fenómenos de inseguridad y violencia con impacto local" (Decreto MM N° 1504/14).

### ***Observatorio de Convivencia y Seguridad de Rosario, Rosario, provincia de Santa Fe***

El Observatorio de Convivencia y Seguridad de Rosario, dependiente de la Secretaría de Gobierno del Municipio de Rosario, fue creado en el año 2010.

### ***Observatorio de Seguridad Ciudadana de Avellaneda, provincia de Buenos Aires***

El Observatorio de Seguridad Ciudadana de Avellaneda nació en el año 2013 como parte del proyecto trianual D-TEC 0011/13 de la Agencia Nacional de Promoción Científica y Tecnológica del Ministerio de Ciencia, Tecnología e Innovación Productiva (MINCyT). El observatorio tiene su sede en la Universidad Nacional de Avellaneda (UNDAV) y entre sus principales objetivos se encuentran la generación de conocimiento en materia de seguridad ciudadana, la asistencia y asesoramiento al gobierno y a la ciudadanía y el

monitoreo y evaluación de las iniciativas en la materia.

[undav.edu.ar/index.php](http://undav.edu.ar/index.php)

### ***Observatorio de Políticas de Seguridad de Buenos Aires, La Plata, Provincia de Buenos Aires***

El Observatorio de Políticas de Seguridad de Buenos Aires fue creado en el año 2011 a través de la firma de un acta acuerdo entre la Comisión Provincial por la Memoria (CPM) y la Universidad Nacional de La Plata. Entre sus objetivos se encuentran el relevamiento y análisis de la producción de datos oficiales sobre violencias, delitos y políticas públicas provinciales, el desarrollo de investigaciones sobre dichos temas y la promoción y organización de espacios de debate entre académicos, funcionarios públicos y representantes de organizaciones de la sociedad civil.

[observaseguridad.fahce.unlp.edu.ar/](http://observaseguridad.fahce.unlp.edu.ar/)

En el Anexo V se pueden consultar los textos completos de las normas que dan origen a los diferentes modelos presentados

### **Conceptos generales sobre estructura y organización institucional del Observatorio.**

La creación de un Observatorio en la Subsecretaría de Política Criminal del Ministerio de Seguridad y Justicia requiere contar con una base institucional y técnica tal que permita el desarrollo eficiente de las tareas que se propone llevar a cabo.

### **Aspectos organizacionales a tener presente**

La estructura y misiones específicas de la Subsecretaría de Política Criminal de la Provincia de Río Negro resultan determinantes para que la creación del Observatorio de las características planteadas se realice bajo su coordinación ejecutiva y dentro de su ámbito de competencia. Por ese motivo, también proponemos que tenga a su cargo los aspectos administrativos,

presupuestarios, el aporte de recursos humanos y equipamiento en el momento de la creación del Observatorio, ya que cuenta con un equipo de trabajo dispuesto a prestar servicios en ese ámbito.

Por otra parte, en esta primera etapa las funciones y actividades estarán centradas principalmente en la articulación institucional de los organismos públicos y no públicos –provinciales y nacionales- pudiendo en el futuro hacer previsiones en los próximos ejercicios presupuestarios para reforzar la estructura institucional inicial.

Este equipo debería estar compuesto por un mínimo de personal administrativo y por un equipo técnico interdisciplinario que incluya especialistas en sistemas, en estadísticas, análisis del delito y en investigación social. La integración de este equipo de trabajo no necesariamente requiere la contratación de personal, sino que es posible redistribuir personal ya existente en el ámbito de la Secretaría, incluso recurriendo a personal de otras áreas del Poder Ejecutivo.

Sin embargo, es preciso que la oficina de coordinación del Observatorio cuente con recursos provenientes del área de la cual depende para garantizar el cumplimiento de sus funciones básicas. Más allá de ya existir el área donde funcionaría, esto no evita que se deba contar con personal calificado para llevar a cabo las distintas tareas que prevé el Observatorio, lo que redundaría en la contratación de especialistas, la incorporación de profesionales de otras áreas y/o la capacitación del personal propio ya existente.

El Observatorio podrá contar con un Comité Ejecutivo integrado por representantes de los organismos que concurren a su creación, en particular aquellos que producen información sobre delito y violencia, o sus manifestaciones de relevancia en el ámbito Provincial y acorde con los objetivos del Observatorio.

Dentro de los organismos dependientes del Poder Ejecutivo Provincial, son compatibles con las funciones del Observatorio los siguientes organismos:

- Policía de la Provincia,
- Servicio Penitenciario de la Provincia
- Dirección General de Estadísticas y Censos
- Ministerio de Salud.

Dentro del Poder Judicial de la Provincia:

- Ministerio Público Fiscal de la Provincia.
- Ministerio de la Defensa Pública de la Provincia
- Poder Judicial de Río Negro (Superior Tribunal de Justicia).

Del ámbito académico:

- Universidad Nacional de Río Negro.
- Universidad Nacional del Comahue.

### **Propuesta normativa de creación del Observatorio**

Respecto de la norma de creación del Observatorio sobre el Delito y la Violencia de la Provincia de Río Negro, existen diferentes opciones y cada una de ellas cuenta con sus propias ventajas y limitaciones. En tal sentido, las principales propuestas serían:

- 1) Decreto de Poder Ejecutivo Provincial
- 2) Reglamentación la Ley 4.200
- 3) Ley o modificación legal provincial
- 4) Resolución del Ministerio de Seguridad y Justicia de la Provincia de Río Negro

- 1) Decreto del Poder Ejecutivo Provincial

La sanción de un decreto del Poder Ejecutivo que defina las características institucionales del Observatorio le otorga un marco institucional más consolidado y permitiría dotarlo de recursos económicos y atribuciones que no es posible, en el contexto de la división constitucional de Poderes de la Provincia, atribuirle con una norma de menor jerarquía. En ese marco, el Observatorio sería un organismo descentralizado, de carácter técnico y con autonomía funcional y de gestión.

Asimismo, la propuesta del decreto de creación refleja el ajuste de las metas institucionales en el momento de creación, haciendo posible que otros organismos se agreguen al núcleo inicial y permitiendo que, en un momento de actividad consolidada se integren municipios mediante la creación de “observatorios locales”, organismos académicos y organizaciones de la sociedad civil. Esta vía facilitaría la articulación entre organismos del poder ejecutivo y le daría un estatus administrativo relevante al Observatorio.

Entre las principales desventajas de esta opción surge las dificultades técnico-administrativas que presenta un cambio de estructura en el ejecutivo provincial, especialmente si esta creación institucional implica partidas presupuestarias y mayores recursos. En ese sentido, una modificación de estas características requiere la aprobación de una suma de instancias lo que demanda un tiempo considerable que atenta contra la efectividad del Observatorio.

Para el caso que la creación formal del Observatorio no implica erogaciones presupuestarias específicas no cambios en la estructura administrativa vigente, resulta más conveniente la utilización de otra herramienta como una resolución ministerial específica.

## 2) Reglamentación de la Ley 4.200

La Ley provincial 4.200 –promulgada el 21 de abril de 2008- crea el Sistema de Seguridad Pública de la provincia de Rio Negro a cargo del Ministerio de Seguridad y Justicia. Dicha norma específica la coordinación de tareas de los organismos integrantes de este sistema la llevará a cabo el actual Ministerio de Seguridad y Justicia. En su artículo 5 la ley dispone:

“Los órganos del Sistema Provincial de Seguridad Pública dependerán de la Secretaría de Seguridad y Justicia, quien coordinará el ejercicio de sus respectivas funciones para el cumplimiento de los objetivos previstos en la presente ley. La reglamentación establecerá las divisiones administrativas necesarias para la consecución de los fines previstos por esta ley, pudiendo el Secretario de Seguridad y Justicia delegar en ellas, los asuntos de carácter administrativo y económico que estime correspondan”.

En este sentido, la reglamentación de la norma puede integrar al Observatorio para la concreción de los fines, especialmente en la coordinación de tareas y suministro de información para la prevención del delito.

La tarea de llevar a cabo la reglamentación de esta ley es compleja y requiere el involucramiento de diferentes áreas de gobierno, lo que atenta contra la celeridad de su concreción, pero nada obstaculiza que este proceso se pueda realizar en paralelo a otras opciones.

### 3) Creación o modificación de la ley

Desde el punto de vista jurídico, la creación del Observatorio por ley sin dudas es una opción relevante y le otorgaría un estatus especial en cuanto a su independencia y legitimidad. Esta herramienta surgida de la Legislatura también facilitaría el involucramiento de otras instituciones estatales y no estatales en el funcionamiento del Observatorio. También en ese caso podría pensarse en un organismo descentralizado, de carácter técnico y con autonomía funcional y de gestión.

Sin embargo, esta posibilidad presenta grandes desventajas. Por un lado, la complejidad en cuanto a tiempos y coordinación con los múltiples actores involucrados tanto del poder ejecutivo como el legislativo y la sociedad civil. Pero, sobre todo, esta opción no parece necesaria debido a que ya existe un marco legislativo dado por la ley 4.200 y un organismo específico en el Ministerio de Seguridad y Justicia, tal como es la Subsecretaría de Política Criminal, con funciones compatibles para desarrollar un Observatorio en su ámbito.

Otra opción legal menos compleja sería la modificación de la mencionada ley 4.200, incorporando a su artículo 4 (sobre organismos que componen el Sistema Provincial de Seguridad Pública) al Observatorio previamente creado por decreto o resolución ministerial. Esto, al igual que la opción anterior, también se puede realizar en forma paralela a otras opciones.

### 4) Resolución del Ministerio de Seguridad y Justicia de la Provincia de Río Negro

El Observatorio se puede crear por una resolución del Ministerio de Seguridad y Justicia de la provincia de Río Negro. Teniendo en cuenta que dicho Observatorio funcionaría en el área de la Subsecretaría de Política Criminal de dicho Ministerio, esta vía es muy ventajosa ya que no requiere de otras instancias por fuera del Ministerio. Esto permitiría una rápida formalización e implementación del área.

En efecto, la Subsecretaría tiene entre sus misiones contribuir en la gestión de la seguridad pública de la provincia a través del uso de herramientas técnicas que promuevan la generación y utilización de información certera y oportuna para la prevención del delito y la violencia. A la vez, al representar la Subsecretaría el área específica dentro del Ministerio en materia de prevención del delito y política criminal, es importante su articulación dentro del Sistema de Seguridad Pública.

Cabe destacar que esta alternativa, para ser más viable, no debería prever asignaciones presupuestarias extras ni recursos específicos. En relación a su lugar en la estructura y funcionamiento, si bien no se trataría de un organismo descentralizado, puede contar con un esquema de trabajo propio y sumar representantes de otros organismos para fortalecer la rigurosidad en la producción y análisis de la información.

Esquema de la Resolución:

Aspectos a sumar en los Considerandos:

- Función de los observatorios como espacios interinstitucionales y disciplinares que permiten mejorar el conocimiento para la intervención en la mejora de la situación de seguridad pública.
- Enumeración de misiones de la Subsecretaría de Política Criminal atinentes a la producción y utilización de información para la prevención del delito y violencia.
- Relevancia de la creación de un Observatorio para la asistir en las funciones del Ministerio de Seguridad y Justicia en la coordinación del Sistema de Seguridad Pública Provincial.

- Antecedentes de instrumentos que propicien la instauración de un Observatorio, tal como recomendaciones de Naciones Unidas (Objetivos de Desarrollo Sostenible; UNDC), Convenios o Actas Acuerdo, etc.

### **Aspectos técnicos a tener presente**

Un observatorio sobre criminalidad y violencia social debería contar con datos sobre registro de eventos delictivos o de violencia social que sea riguroso, periódico y actualizado, y que surjan de diferentes fuentes de información. En este sentido, podemos distinguir en los siguientes estudios y estadísticas básicos:

Estadísticas policiales, provenientes del SNIC y/o sistemas de información locales,

Estadísticas judiciales, proveniente del SNEJ y/o de sistemas locales (Ministerio Público y Poder Judicial)

Estadísticas carcelarias, proveniente del SNEEP.

Encuestas de Victimización

Estadísticas vitales provinciales (Ministerio de Salud)

### **Integración de organismos.**

#### **Estructura**

En términos generales, el Observatorio debe componerse de una Coordinación General y diferentes áreas.

En primer lugar, un **área técnica**, que debe incluir el desarrollo de un sistema de información, desarrollo de series estadísticas sobre los indicadores seleccionados y un sistema de información geográfica.

En segundo término, debe contar con **un área de análisis e investigación**, donde se hace la lectura y la interpretación de la información procesada (propia

y procedente de otras fuentes).

Finalmente, un **área de difusión**, encargada de presentar los resultados del trabajo del Observatorio a los actores institucionales correspondientes y a la opinión pública.

A continuación, se describen las principales funciones de cada área.

### **Área técnica:**

#### **Sistema de Información:**

- **Estadísticas propias.** Recopilación de datos provenientes de sistemas de información y estadísticas de los organismos que integran el Observatorio. Esto incluye la estandarización de la información, posibles ajustes o cambios en los sistemas ya existentes y la posible creación de una base de datos común con información de interés proveniente de diferentes fuentes.
- **Elaboración de otros estudios y estadísticas sobre violencia social y criminalidad.** Este trabajo a su vez incluye el diseño de instrumentos de recolección estandarizados, procesamiento, sistematización y análisis de datos.
- **Estadísticas de otros organismos.** Recopilación de información proveniente de otros organismos vinculados Observatorio, que incluye la sistematización, procesamiento y análisis de datos.

#### **Sistema de Información Geográfica:**

Dentro de los productos del Observatorio se incluirán la georreferenciación con el propósito facilitar la visualización y análisis del fenómeno del delito y las violencias en el contexto territorial. A tales efectos se coordinará con el área policial pertinente la elaboración conjunta de los mismos con otra aérea que se considere conveniente, hasta tanto no incorpore capacidades tecnológicas y humanas para realizarlo de manera autónoma.

Se considera que a partir de las posibilidades de los Sistemas de Información Geográfica (SIG) el observatorio podrá estudiar los aspectos espaciales

relacionados con el delito, teniendo en cuenta las diversas fuentes de información con las que cuente, tales como datos policiales y la encuesta de victimización y percepción, entre otras.

La producción de los diferentes “mapas del delito” se planificarán a efectos de contar con una caracterización general y permanente del fenómeno estudiado o de necesidades puntuales para seguimiento de determinadas zonas, incidentes o un entrecruzamiento de variables

En esta línea de trabajo, el Observatorio construirá una base o reservorio que contenga, por ejemplo, el mapa provincial/departamental, datos sociodemográficos de sus habitantes, datos sobre servicios públicos en cada región (colegios, boliches, comisarías) y datos de delitos denunciados con su referencia especial (lugar del supuesto delito).

En cuanto a requerimientos tecnológico de software para la georreferenciación se aconseja la utilización de sistemas de información geográficos más conocidos se encuentran ARCGIS y QGIS.

#### **Área Investigativa:**

- Análisis de la información propia y no propia con la que cuente el Observatorio a fin de diagnosticar diferentes aspectos de la problemática en cuestión y proponer medidas de prevención en materia de criminalidad y violencia.
- Realización de informes sobre la base de estudios criminológicos interdisciplinarios sobre temas de interés del Observatorio.
- Llevar a cabo análisis para mejorar los sistemas de información y las estadísticas que elaboran los organismos integrantes en materia de criminalidad y violencia social.
- Realizar convenios de asistencia técnica y trabajo en conjunto con otras instituciones del ámbito estatal y no estatal.

#### **Área de difusión:**

- Presentación de estudios (propios o basados en otras fuentes) y recomendaciones a distintos actores institucionales con incumbencia en la materia.
- Creación de una Biblioteca virtual sobre documentos nacionales e internacionales sobre el tema.
- Publicación y difusión de materiales al público.
- Elaboraciones de líneas de acción en materia de prevención de la criminalidad y de la violencia social.

**Funciones y competencias básicas:**

1. La recolección, procesamiento y análisis de la información referida a los hechos delictivos, los sucesos vulneratorios del orden público y las contravenciones denunciadas y/o registradas en el ámbito provincial.
2. La realización regular y periódica de los estudios y análisis de la información recibida, la elaboración de informes que den cuenta de los incidentes y problemáticas –delitos, sucesos violentos, contravenciones- desarrolladas en toda la jurisdicción provincial;
3. La promoción y realización de encuestas periódicas de victimización y de percepción de la inseguridad, destinadas a medir y analizar la victimización por eventos delictivos ocurridos; las circunstancias y modalidades de producción, población victimizada; el temor y los sentimientos de inseguridad de la población; y las percepciones sociales acerca de las respuestas y el desempeño institucional del sistema de seguridad pública provincial.
4. La elaboración actualizada de un cuadro de situación o mapa de las referidas problemáticas a los efectos de que las autoridades provinciales puedan programar estrategias sociales y/o policiales de prevención;
5. El seguimiento y evaluación de las políticas públicas en materia de seguridad;

6. La divulgación de la información producida a los y las ciudadanos de la provincia.
7. Establecer convenios de cooperación institucional con organismos e instituciones de orden nacional o internacional que cumplan funciones similares o puedan aportar apoyo técnico, facilitar el intercambio de experiencias, informaciones o trabajos científicos útiles a la finalidad del Observatorio.

### **Convenio de Cooperación**

Como se adelantará, la integración de miembros del Observatorios se puede realizar a través de Convenios de Cooperación que estipule los roles de cada una de las partes. Se trataría de un convenio marco en donde se prescriban las funciones y tareas del Observatorio y el rol de los actores intervinientes.

En el caso particular de algunos actores, como al Universidad, con los que se lleven a cabo algunas investigaciones en particular, en caso que ellas demanden recursos específicos, se deberá suscribir un acta específica con el detalle.

En estos Convenios se detallarán los roles específicos de cada agencia, priorizando la producción de información de interés en la materia y/o el análisis de los datos existentes. También se podrá convenir la publicación y difusión de estudios realizados en forma conjunta.

### **Vinculación con ámbito académico:**

Los lazos con el ámbito académico otorgan a los observatorios un sostén científico que contribuye a su legitimidad, a la vez que favorece el involucramiento de estas en la construcción de conocimiento en materia de seguridad, delito y violencias como insumo para en el diseño de las políticas pública en la materia. En este sentido, desde el Observatorio se promoverá el establecimiento de convenios de intercambio y cooperación con el ámbito académico, especialmente con las universidades con asiento en el territorio de la provincia, sin excluir a otras instituciones académicas que por su relevancia o desarrollo en el tema lo ameriten, sean estas nacionales o extranjeras,

pública o privadas. Esta cooperación propiciará la colaboración en materia de información, estudios del fenómeno del delito y las violencias y el desarrollo de líneas de investigación conjunta, para lo cual se establecerán pautas de trabajo específicas determinando objetos de trabajo, responsabilidades y compromisos mutuos.

También se promoverá el establecimiento de convenios de cooperación institucional con otros organismos e instituciones que puedan aportar apoyo técnico, facilitar el intercambio de experiencias, informaciones o trabajos científicos útiles a la finalidad del Observatorio, y se conformará un espacio de encuentro interdisciplinario con organizaciones de la sociedad civil que constituyan fuentes de información y una especie de “Consejo Asesor” con el objetivo de poner en discusión las últimas investigaciones, e intercambiar experiencias y buenas practicas.

Se considera que la generación y participación en redes resulta un factor relevante para el sostenimiento de los observatorios en general, resulta estratégico y contribuye a su sostenimiento y visibilidad. En relación a ellos, se participará, en la medida en que se considera oportuno, a la vez que se promoverá la conformación de redes con otros espacios similares y se colaborará con iniciativas similares o complementarias para intercambio de conocimiento y monitoreo de las políticas públicas de seguridad a partir de la información. A su vez, se considera que el Observatorio contribuirá a la difusión de buenas prácticas en materia de generación de información para la prevención del delito y las violencias a través de la asistencia o capacitaciones que involucren recursos propios o de acuerdos con áreas provinciales de formaciones (Instituto Provincial de la Administración Pública (IPAP)).

#### **Equipamiento:**

Se requiere garantizar que el Observatorio pueda funcionar con algunos requerimientos mínimos de software y de personal capacitado para la recolección, procesamiento y análisis de información. De la misma forma, es necesario acompañar a los tomadores de decisión en la posibilidad de desarrollar estrategias de intervención y evaluación, a partir de la socialización de experiencias exitosas y no exitosas desarrolladas en otros observatorios.

### **3.2. Protocolos y pautas de trabajo. Propuestas y recomendaciones**

La investigación, el control y la prevención del delito y las violencias constituyen una responsabilidad primaria del Estado, en la que convergen varias instituciones y sectores de la sociedad. Por tal motivo, tanto el registro de los eventos definidos como relevantes, como el diseño de los planes de prevención, requieren de la participación activa de diversas instituciones.

Para su funcionamiento general, el Observatorio establecerá Protocolos y de trabajo que involucren una agenda de trabajo interinstitucional y pautas para el relevamiento, análisis y difusión de información y una metodología de trabajo para para el relevamiento, sistematización consolidación y análisis de la información.

Cabe considerar que los observatorios no deben ser concebidos de manera exclusiva como sistemas de información o como ni como un cúmulo de proyectos de investigación; sino más bien como una articulación de estos aspectos, puestos a disposición de la gestión de la seguridad y de la difusión del conocimiento sobre el tema. Si bien existe una variedad de definiciones<sup>1</sup> de “sistema de información” puede decirse que este constituye “un conjunto de componentes interrelacionados que recolectan, procesan, almacenan y distribuyen información para apoyar los procesos de toma de decisiones y de control en una organización” o como “un sistema dinámico y abierto que convierte los datos en información para su comunicación, dentro y fuera de la organización, que apoya el proceso de dirección y toma de decisiones”<sup>2</sup>.

Un Observatorio cumple su propósito cuando la información que sistematiza y produce es analizada y utilizada en las instancias donde se definen políticas públicas y planes de prevención y control. Dado que la meta de un Observatorio es constituirse en un mecanismo idóneo para el relevamiento,

---

<sup>2</sup> Laudon y Laudon (2012:15) y Comas Rodríguez, Nogueira Rivero y Medina León (2013:14)

análisis y difusión de la información, a los fines de monitorear los fenómenos bajo estudio y fortalecer los procesos de toma de decisiones en materia de políticas públicas en seguridad. Por tal motivo la conformación de observatorios supone acciones en diversos ámbitos: interlocución política, coordinación interinstitucional, pedagogía en la cultura de la información y aplicación de técnicas derivadas de la epidemiología, salud pública, sociología, criminología y otras disciplinas.

Los observatorios para poder funcionar requieren de tres condiciones indispensables: Voluntad política que se traduce en presupuesto, liderazgo en la coordinación de las instituciones que son fuentes de información y capacidad técnica (recursos humanos y tecnológicos).

### ***Agenda de trabajo interinstitucional: Principios generales***

Se recomienda que el Observatorio, como herramienta de gestión para la generación y utilización de información certera y oportuna permita fortalecer los procesos de toma de decisiones en materia de políticas públicas vinculadas a la violencia y a la seguridad ciudadana bajo la órbita de la Subsecretaría de Política Criminal del Ministerio de Seguridad y Justicia dada las competencias que esta presenta.

El Observatorio tendrá como finalidad contribuir a la prevención integral del delito y las violencias y al fortalecimiento institucional de las áreas intervinientes, desde una perspectiva integral, a partir de la generación de evidencia. En este marco promoverá la generación de información multiagencial sobre seguridad y violencia, orientándose tanto a la recopilación de información de fuentes del sistema penal y de otras fuentes disponibles, como a la generación de datos primarios a partir principalmente de la encuesta de victimización y percepción y de otros estudios específicos, a fin de tender a la interagencialidad en la construcción de los diagnósticos sobre seguridad y violencias en la Provincia de Río Negro.

El Observatorio debe orientarse a construir un sistema integrado de información sobre violencia y delito incorporando herramientas de georeferenciación y análisis espacial, nutriendose de información proveniente de los diferentes organismos del Estados que podrán conformarse en redes

interinstitucionales, y de datos primarios, generados principalmente de encuestas de victimización. Este esquema implica, además, el compromiso y la participación de organizaciones no gubernamentales, comunitarias y académicas. En este marco, se describen protocolos para los componentes que se consideran estructurales para su constitución y funcionamiento.

#### Interagencialidad y liderazgo:

Si bien existe cierto consenso a la hora de diseñar un Observatorio, a la hora de conformar uno en particular, se deben atenderse objetivos y particularidades de contexto, evitando el “plagio acrítico” para garantizar una instalación satisfactoria del mismo. No obstante, es posible formular una propuesta de genérica de protocolos, elaborados en función sus etapas del proceso de su construcción general.

Siendo uno de los componentes para el desarrollo y sostenimiento de un Observatorio, el de la construcción de institucionalidad e interagencialidad, se prevé que vez aprobada su normativa de creación, este se abocará a la construcción de una red de organizaciones e institucional que constituirán las fuentes de datos y que contribuirán a sus perspectivas analíticas. Para ello se propone que el observatorio cuente con una unidad de coordinación ejercida por funcionarios y técnicos profesionales de la Subsecretaria de la cual dependerá.

Por otra parte, se recalca la necesidad de que el Observatorio detente un liderazgo técnico respaldado por la voluntad política de sostenimiento, que le permita generar una visibilidad capaz de dar cuenta de su capacidad de gestión para articular con los distintos espacios que se requieran. En este punto además debe considerarse la factibilidad que este se consolide paulatinamente como la institución de referencia oficial de información estadística criminal de la provincia. Esto constituye un proceso en el que el respaldo político institucional y la solidez técnica resultan un factor clave.

#### Proceso de conformación:

En primer lugar, debe tenerse en cuenta que en el proceso de instalación de un Observatorio convergen factores políticos, tecnológicos, presupuestarios,

humanos y de gestión, siendo todos ellos fundamentales para garantizar un funcionamiento acorde a los objetivos.

Ahora bien, una vez creado el observatorio y delimitadas sus funciones a partir de la normativa que se establezca, es necesario realizar una presentación del mismo a las áreas del Ministerio de Seguridad y Justicia (o del gobierno en general), a fin de explicar su rol y funciones, y valorar su interés en el mismo. Esta instancia se vincula con la necesidad de construcción de las alianzas internas para su funcionamiento, cuya falencia puede producir una situación de aislamiento del observatorio y socavar su propósito.

Posteriormente a esto, se considera necesario realizar un diagnóstico institucional de los organismos convocados para conocer con mayor detalle sus acervos de conocimiento e información, a la vez que detectar necesidades y potencialidades de las mismas en materia de información. Dicho relevamiento dará cuenta de las características técnicas de las distintas bases de datos disponibles, sus condiciones legales y fácticas de articulación, en la modalidad que se considere conveniente, con a la base de datos del Observatorio. Este diagnóstico permitirá detectar las principales potencialidades y limitaciones institucionales de los diferentes sistemas de estadísticas y conocer la información con la que potencialmente podría contar el Observatorio.

Para ello se realizarán entrevistas y/o una convocatoria o actividad taller, pudiéndose utilizar la aplicación de un formulario de relevamiento de información acerca de la existencia de bases de datos o información estadística disponibles en las áreas convocadas.

#### Coordinación con las instituciones integrantes:

Hoy en día existe consenso generalizado acerca de la necesidad de contar con información que provengan de diversas fuentes para la formulación de políticas de seguridad, que permitan el diseño de “intervenciones integrales que involucren diferentes actores de la sociedad civil y otros organismos gubernamentales” (Font, 2008).

No obstante, la producción y coordinación de información “multifuentes” constituye en muchos casos un desafío, y requiere de un análisis de las prácticas intergubernamentales, a fin de identificar los elementos y

procedimientos que hacen al logro de una buena colaboración entre las agencias. Por colaboración interagencial se entiende, a las actividades realizadas conjuntamente entre dos o más agencias con el propósito de incrementar el valor público (Bardach,1998).

La colaboración entre las agencias que se convoquen en primer lugar se centrará en el análisis de correspondencia bases de datos (si las hubiera) o de información, validación mutua, producción de nueva estadística según necesidades identificadas, coordinación y asistencia técnica. En segundo lugar, se orientará a la generación conjunta de “bien público”, entendiéndose al mismo, en este caso, al mejoramiento de la calidad y disponibilidad de datos, asumiendo que ello implica la mejora en la calidad de los insumos inexistentes. Para ello el desarrollo de una estrategia de comunicación y el reconocimiento de aliados necesarios resulta fundamental. En este sentido, el Observatorio debe establecer formalmente una red intra e interintitucional, que en principio podría estar conformada por los actores que forman parte del sistema de seguridad pública según art 4º de la Ley 2.400:: Policía de la Provincia de Río Negro; Servicio Penitenciario Provincial; Instituto de Asistencia a Presos y Liberados; Dirección de Defensa Civil; Cuerpos de Bomberos y Rescates; Consejos Locales de Seguridad Ciudadana; Consejo Provincial de Seguridad Vial; Registro Provincial de Antecedentes de Tránsito; Registro Provincial de Armas; Dirección de Análisis Delictivo; Auditoría General de Asuntos Internos; Dirección de Control de Prestadores Privados de Seguridad; Consejos Regionales de Seguridad Rural. Se considera necesario, además, involucrar al área de salud, desarrollo social; cultura; la Dirección General de Estadísticas y Censos; Ministerio público; Poder Judicial; sin detrimento de otros organismos dentro y fuera del Poder Ejecutivo.

Una vez establecidas las principales alianzas de actores que serán parte infórmate del Observatorio, a se formalizarán los acuerdos mediante actas o disposiciones ministeriales según corresponda u otro tipo de instrumento normativo que se estime pertinente, a efectos de garantizar la remisión de la información acordada. En estas se establecerán las condiciones de remisión de la misma (periodicidad, formativo, desagregación de los datos, etc) y los compromisos mutuos acerca de su uso y confidencialidad en caso de

corresponder. Por otra parte, y tratándose de un observatorio gubernamental, este deberá generar las condiciones técnicas e institucionales para superar las deficiencias de información en materia de violencia y delito, creando un sistema integrado de información atendiendo a los debidos procesos de calidad de la misma, de acuerdo a los requerimientos y necesidades de la gestión pública en la materia.

#### Modo de funcionamiento

A efectos de establecer y sostener el intercambio oportuno y ágil de la información necesaria, se recomienda el establecimiento de reuniones periódicas de coordinación técnica entre el Observatorio y un referente de cada área que componga la red, a efectos de lo cual, los organismos intervinientes, designarán, una persona responsable como interlocutor/a para participar de las reuniones, facilitar la información y aportar al análisis de la información y producción de informes.

El propósito de estas reuniones será el de ajustar procedimientos de captura y envío de datos al Observatorio, sistematización y análisis de los mismos. La periodicidad se terminará oportunamente en función del grado de complejidad que esto presente, debiendo al menos tener una frecuencia mensual. No obstante, y de manera permanente deberá existir un canal de comunicación fluido entre las diversas instituciones vinculadas con el Observatorio, lo cual se considera contribuirá a fortalecer lazos de confianza y cooperación mutua. Asimismo, una vez conformado el equipo técnico que integre el Observatorio, se establecerán rutinas y agendas periódicas de trabajo para la discusión, análisis y presentación de proyectos.

#### Relevamiento, consolidación y análisis

El relevamiento y la consolidación de la información constituyen el nodo crítico de la actividad del Observatorio, ya que de este proceso dependerá la calidad de sus productos o análisis y por ende la efectividad de sus funciones. En torno a este aspecto es importante plantearse dos cuestiones: una la que hace al proceso de generación de información y calidad del dato; y la otra, respecto a la naturaleza multiagencial de la información, debiéndose incluir una pluralidad

de fuentes, que pueda dar cuenta de la heterogeneidad, pluricausalidad y complejidad de la problemática.

La recolección, administración y entrecruzamiento de datos constituye una de las tareas centrales de un Observatorio para lo cual sería necesario que este cuente con un sistema integrado de información orientado a la producción de conocimiento en materia de delito y violencia en la Provincia.

El diseño de un sistema integrado de información sobre delito y violencias, constituye la herramienta esencial para la generación de insumos para desarrollar un proceso de gestión de la Seguridad basado en el conocimiento a partir evidencias estadísticas, Se considera que este debería presentar los siguientes objetivos fundamentales:

- Servir como herramienta para política pública en todas sus etapas o fases la planeación, control y toma de decisiones.
- Proporcionar datos exactos y oportunos y para la toma de decisiones.;
- Garantizar información sea confiable y su almacenamiento de tal forma que esté disponible cuando se necesite.

Para su generación se aconseja:

- ✓ Confeccionar un relevamiento de acervos de conocimiento e información o listado de información disponible, analizándose la calidad y pertinencia de cada una. Se hará un diseño de las redes institucionales para el relevamiento periódico de la información.
- ✓ Realizar una definición de variables a recolectar y diseño de los instrumentos de recolección. Procurando sean compatibles en la medida de lo posible con los utilizados a nivel nacional e internacional, lo cual posibilitará la comparabilidad de la información.
- ✓ Establecer mecanismos administrativos y técnicos de recopilación sistemática y permanente de datos específicos sobre los fenómenos del delito y las violencias de las distintas fuentes disponibles.
- ✓ En caso de la información proveniente de instituciones estatales, se establecerán procesos de relevamiento, pautas de recopilación tales como: frecuencia, contenido, formatos, etc. que será debidamente

documentado, estableciéndose disposiciones administrativas a tales efectos (Resoluciones o disposiciones que regulen la operación estadística).

- ✓ Documentación del circuito de información: Se elaborará un documento de gestión interna; manuales del sistema conteniendo definiciones procedimientos, etc.; documento metodológico de la operación estadística; Diccionario de variable; y calendario de recepción de datos primarios y de publicación.
- ✓ Producir información estadística a partir de las encuestas de victimización y percepción en convenio con instituciones académicas.
- ✓ Sistematizar información secundaria proveniente de fuentes tales como medios de comunicación gráficos digitales y otro tipo de documentos oficiales que se considere relevante y pertinente.
- ✓ Establecer criterios y evaluación de calidad y consistencia los datos recolectados, mecanismos de recepción, procesamiento y conservación de datos de modo que permita su fácil recupero y utilización.
- ✓ En los casos que se requiere información específica, se elaborarán los instrumentos de recolección pertinente.
- ✓ Diseñar herramientas de geo-referenciación y análisis espacial de la información que permitan estudiar el fenómeno y sus procesos en el espacio y en su contexto territorial.
- ✓ Elaborar propuestas de estandarización de procedimientos, formatos e indicadores, entre los organismos que reporten datos.
- ✓ Realizar un trabajo transversal para la homogeneización de la información la normalización de los procesos de producción de datos, el sistema de reporte, el formato y la frecuencia de los mismos en cada una de las áreas que generan información estadística.
- ✓ A futuro sería apropiado homologar los objetivos generales y específicos de cada uno de los sistemas estadísticos del Ministerio de Seguridad y Justicia (metodología de registración, procesos de control, validación y consistencia de la información de cada uno de los sistemas estadísticos; criterios de periodicidad y contenido con los que se deben reportar los datos de cada uno de los sistemas estadísticos;

objeto y población de estudios, unidades y reglas de conteo de cada uno de los sistemas estadísticos.

- ✓ Desarrollar lineamientos para la capacitación técnica de usuarios.

### **Pautas para la recolección de datos de los organismos integrantes del Observatorio.**

El dato constituye la base de la información, por ende, su selección y construcción repercute de manera directa los análisis que se realicen. Por esta razón, es sumamente importante no sólo construir un sistema de Información riguroso metódicamente, bien estructurado, abonado sobre la base de aportes de distintos actores, pero a la vez flexible y adaptable a los cambios sociales y a las demandas de información; sino además garantizar, la calidad de los datos por medio de diferentes validaciones.

La recolección, administración y entrecruzamiento de datos será una de las tareas centrales del Observatorio que está compuesto por un sistema integrado de información para la producción de conocimiento en materia de delito y violencia en la Provincia. La metodología integrada de información permitirá la organización y el procesamiento de la información que se recopile, facilitando el uso de esos datos para construir conocimiento útil a los objetivos generales y específicos del Observatorio.

La calidad de la información es el requerimiento más importante de un sistema, y es lo que permite evaluar correctamente los problemas y diseñar las mejores soluciones. El dato debe presentar los siguientes requisitos de calidad: relevancia; Exactitud; oportunidad y puntualidad; accesibilidad; periodicidad; Confiabilidad validez y cobertura

En términos generales puede decirse que existen diferentes formas de relevar la información de acuerdo al indicador de que se trate. Por ejemplo, en el caso la encuesta de victimización, el relevamiento se realiza a partir de la aplicación de un instrumento -cuestionario- estructurado o semi estructurado, mientras que otras requieren un diseño específico de instrumento u otras lo tienen preestablecido. Dentro del proceso de construcción del dato resulta de vital importancia definir la forma de recolección y elaborar el “instrumento de

relevamiento”, así como tener en claro el método para el proceso. Los instrumentos que se diseñen debe presentar ciertos requisitos, tales como confiabilidad (grado en el que un instrumento produce resultados coherente consistentes); validez (grado en que un instrumento verdaderamente mide la variable que busca medir) y objetividad (implica que el instrumento no presente sesgos o valoraciones por parte de los diseñadores y que es apropiado para las personas sobre las que se usará).

En caso que corresponda, es decir tratándose de indicadores equivalentes, sería necesario estandarizar los procesos de recolección de información, a través de la construcción de una metodología sistemática, promoviendo además la transparencia en los datos y la calidad de los mismos.

Se prevé que los acuerdos o normativas para la recolección de la información involucren al menos a las siguientes instituciones (no siendo este listado excluyentemente): Policía de Río Negro, y demás áreas del Ministerio Seguridad y Justicia; Ministerio Público; Ministerio de Salud; Ministerio de Educación y Derechos Humanos; Ministerio de Desarrollo Social; Agencia para la Prevención y Asistencia del Abuso de Sustancias y de las Adicciones; Secretaría de Niñez Adolescencia y Familia; Defensoría del Pueblo; Secretaría de trabajo; Dirección General de Estadísticas y Censos; Ministerio de Desarrollo Social.

A modo indicativo, se detalla la información que en principio se considera imprescindible requerir a algunos de los organismos aludidos:

### **1) Ministerio de Salud**

Con relación al sistema de salud, los requerimientos del Observatorio se han de concentrar en estadísticas de muertes y de lesiones por causas externas, como indicadores de violencia interpersonal.

La fuente de esta información lo constituye las estadísticas de ingresos y egresos hospitalarios, para los cual debería precisarse un referente seleccionado por la autoridad competente del Observatorio en acuerdo con el Ministerio de Salud para su remisión. A su vez, se recomienda normar y tabular la tarea de selección e integración de datos que se recopilarán y remitirán al Observatorio. En este sentido se propone la siguiente guía para la recopilación de los datos mencionados:

- Muertos por heridas con indicios de uso de armas: de fuego, armas blancas y armas impropias como objetos contundentes o agresión física directa.
- Heridos con indicios de uso de armas: de fuego, armas blancas y armas impropias como objetos contundentes o agresión física directa.

Los datos accesorios a recolectar de los casos seleccionados deberán incluir:

- Fecha y lugar de producción (localización geográfica) de la herida o trauma.
- Modo identificable aproximado de causa (no debería basarse exclusivamente en los dichos de la víctima en caso de heridas).
- Fecha del hecho y fecha del deceso en su caso.
- Datos personales de la víctima (no identificatorios): sexo, edad, lugar de residencia (barrio) y ocupación o trabajo.
- Datos de la unidad hospital.

El Observatorio procederá la recepción periódica (mensual o trimestral) de los datos y su carga en la base informática correspondiente de la información proveniente del sistema de salud. La base de datos se elaborará a tal fin y será autónoma de las bases propias del Ministerio de Salud. El diseño de la base se hará teniendo en cuenta los objetivos del Observatorio y el uso que se hará de la información, en particular tendrá en cuenta la integración con otros datos provenientes de otras fuentes.

## **2) Dirección General de Estadísticas y Censos de la Provincia**

En relación a la Dirección General de Estadísticas y Censos de la Provincia, esta debería suministrar regularmente al Observatorio los datos de las encuestas permanentes que realiza el organismo, referidos a:

- Caracterización sociodemográfica provincial y municipal.
- Iniciadores socioeconómicos de la población.
- Evolución de indicadores del mercado trabajo.
- Datos de la provincia de la encuesta nacional sobre prevalencias de consumo de sustancias psicoactivas.

- Datos referentes a la provincia de la Encuesta nacional sobre factores de riesgo.

Esta información permite dar cuenta de aspectos relacionados con la situación socioeconómica y niveles de vida de la población provincial y será analizada con la desagregación geográfica necesaria.

### Síntesis de posibles dimensiones e indicadores básicos del Observatorio.

El Observatorio recopilará y producirá una serie de datos a partir de diferentes fuentes de información. En el siguiente cuadro se presenta un esquema preliminar de posibles indicadores surgidos de algunas fuentes propuestas.

Organismos	Dimensión-Indicador	Fuente	Periodicidad
<b>Policía</b>	Delitos contra la vida y la integridad Personal	Dirección de Investigaciones – Policía de la Provincia	Mensual
	Delitos contra el patrimonio económico	Secretaría de Planeamiento – Policía de la Provincia	Mensual
	Violencia interpersonal		Mensual
	Llamadas de emergencia		Mensual
	Datos seguridad vial	Depto. de Tránsito – Dirección de Seguridad	Mensual
<b>Ministerio de Seguridad y Justicia-</b>	Violencia de género intrafamiliar	Fuente a determinar	Mensual
	Población privada de libertad por tipo de delitos y variables demográficas	Registros administrativos del Ministerio Instituto De Asistencia A Presos Y Liberados De La Provincia De Río Negro	Anual

	Datos de victimización y percepción	Encuesta Provincial de Victimización y percepción	
	Violencia institucional	Registros administrativos del Ministerio (Poder Judicial)	Anual
	Denuncias anónimas por drogas	Secretaría de Narcocriminalidad	
<b>Ministerio de Salud</b>	Muertes por causas externas	Estadísticas vitales	Trimestral/ Anual
	Lesiones		Trimestral/ Anual
	Factores de riesgo asociados al consumo/abuso	Estudios epidemiológicos provinciales-SEDRONAR	Anual/bienal
<b>Estadísticas y Censos</b>	Características sociodemográficas provincial y municipal	Censo Nacional de Población y Viviendas	10 años
	Indicadores socioeconómicos de la población	Censo Nacional de Población y Viviendas y EPH	10 años y trimestral
	Indicadores del mercado de trabajo	EPH	Trimestral
	Información de la actividad productiva	Censo Nacional Económico y EPH	10 años y Trimestral
<b>Secretaría de Prensa</b>	Datos violencia e inseguridad	Archivos de prensa	

<b>Policía</b>	Delitos contra la vida y la integridad Personal	Registros administrativos policiales-SNIC	Trimestral
<b>Ministerio de Seguridad de Nación</b>	Delitos contra el patrimonio Económico	Registros administrativos policiales-SNIC	Trimestral
	Violencia interpersonal	Registros administrativos policiales-SNIC	Trimestral
<b>Servicio Penitencio Provincial</b>	Población privada de libertad por tipo de delitos y variables demográficas	SNEEP-Servicio Penitenciario Provincial	Anual
<b>Poder Judicial Provincial</b>	Población privada de libertad en Comisarías e Institutos de Menores	SNEEP. Relevamiento Nacional Niños y Adolescentes en conflicto con ley penal	Anual
<b>Ministerio de Justicia y Derechos Humanos de Nación</b>	Causas penales iniciadas y resueltas	SNEJ – Poder Judicial de la Provincia	Anual
	Sentencias Condenatorias por tipo de delito	SNEJ – Poder Judicial de la Provincia	Anual

### Sistematización de la información.

La sistematización es el proceso por cual se ordenan los datos recopilados durante el relevamiento en una base o matriz de datos, que transforma la información disponible de manera dispersa y desestructurada, en datos procesables y susceptibles de arrojar información precisa para el análisis criminal y la posterior toma de decisiones en la materia.

Una vez que la información haya sido relevada y validada en términos de su integridad, completitud, cobertura, comparabilidad y se hayan controlado

variables y categorías, se procederá a su consolidación el su uso de la misma. La sistematización y Consolidación, incluye la indexación, ordenamiento, almacenamiento y administración de los datos no procesados que hacen posible la extracción rápida para su análisis. Se recomienda establecer criterios de consolidación de acuerdo a la determinación de un período y unidad geográfica determinada y permitirá cerrar la información de un período y unidad geográfica dada, garantizando la calidad y completitud de la información allí contenida, evitando introducirle modificaciones que pudieran alterar los resultados. A su vez se establecerán criterios y procedimiento de archivo y de resguardo de la información.

#### Análisis, producción de informes y difusión de la información.

Se recomienda que el equipo técnico del Observatorio conjuntamente con las Universidades con las que se acuerde, trabajen colaborativamente en el análisis de datos. Esto implica el uso de programas informáticos y estadísticos, a partir de lo cual se tendrán lugar a los diferentes informes y/o productos que serán difundidos según clasificación de la información o competencia funcional de los usuarios, tanto internos como externos.

Los análisis e informes del Observatorio buscarán mantener informados a los actores que corresponda sobre cambios en las manifestaciones delictivas y/ de violencias registradas e informar a la población en general tanto sobre la evolución de las principales tendencias y problemas delictivos y/o de violencias, como sobre el resultado de la implementación de ciertas medidas implementadas y generar conocimiento social y científico sobre la problemática relacionada con el delito y las violencias.

En términos generales estos apuntarán a:

- Identificar problemas y prevalencia de hechos delictivos y/o de violencias de una zona, territorio o comunidad para la planificación general de intervenciones preventivas<sup>3</sup> ya sea situacional; social o comunitaria.

---

<sup>3</sup> Otro tipo de intervenciones son las conmutativas y represivas en el proceso investigativo.

- Incrementar el conocimiento sobre las particularidades del fenómeno que se va a abordar: Víctimas más frecuentes, zonas más frecuentes, horarios, etc., para diseñar intervenciones y/o participar en ellas junto con otras instituciones, que consideren dichas particularidades.
- Evaluar o monitorear resultados de intervenciones realizadas en materia de seguridad y violencias.

Para la confesión de los informes se recomiendan las siguientes pautas:

- Planificar y estructurar el informe: Antes de elaborarlo se debe definir sobre qué fenómeno en particular se ocupará el informe (ejemplo: evolución de los homicidios dolosos en determinado territorio en el período de 10 años y la variación de sus características) y elaborar los objetivos que busca cumplir (ejemplo: lograr una caracterización de los homicidios)
- Recopilación de fuentes de información: Detectar qué informes hay hechos previamente sobre el tema, con qué fuentes de información se cuenta o hay disponible para su elaboración y con qué nivel de desagregación.
- Recopilar toda la información disponible y corroborar su validez preferentemente con fuentes secundarias. Comprobar que la información sea coherente internamente y en caso de presentarse diferencias, preparar las justificaciones pertinentes por las cuáles se la utilizará de todos modos.
- Estructurar la redacción del informe: Es conveniente plantear una introducción al tema, un desarrollo que contenga la hipótesis de lectura y presente la información elaborada y una conclusión que sintetice la información.
- Elaboración de material gráfico útil para presentar la información: Cuadros o distintas formas de gráficos, líneas temporales, etc.
- Se recomienda explicitar la fuente de información de los datos en la introducción y la inclusión de un apartado metodológico que explique cálculos realizados si correspondiera.

- Incluir dentro del informe las referencias teóricas o estudios anteriores que se hayan utilizado. Tener en cuenta el destinatario del informe para que su presentación sea de utilidad. Por ejemplo, un informe de divulgación debe incluir explicaciones conceptuales del delito que se dan por supuestas cuando el mismo se dirige a un público especializado en el tema. El lenguaje del informe debe ser claro para asegurar una comprensión adecuada.
- El análisis debe ser adecuado en función a los objetivos para los cuáles se planteó el informe, dar cuenta de los problemas y tener en cuenta criterios correspondientes al objeto de estudio.
- Se debe provechar la tecnología disponible (programas de análisis de datos) o procurar el desarrollo de la necesaria.
- Entrenar al equipo de profesionales para su realización: Realizar capacitaciones periódicas con el objetivo de que todo el personal esté capacitado para confeccionar un informe o análisis en función de datos estadísticos.
- Organizar y definir roles dentro de la organización que los produce.
- El informe no se limita necesariamente a hacer una simple recapitulación de lo que detectó sino a proponer una hipótesis de lectura de la información, es decir, a entender de qué manera se dan esos problemas delictuales. No obstante, el informe puede incluir una sección de estado de la cuestión que desarrolle los diagnósticos previos que se han hecho sobre el tema y las intervenciones adoptadas.

#### Difusión de información.

Una de las funciones del Observatorio es la difusión de información relativa a la situación del fenómeno de observación, tanto a la ciudadanía en general, como a distintos actores institucionales con incumbencia en la materia. En este sentido se recomienda contar con un área de difusión a través de la cual se establezcan criterios de comunicación interna y de una estrategia de difusión de la información y de sus productos, lo cual además fortalece su inserción social contribuyendo a su sostenibilidad.

Se recomienda la creación de una página web como estrategia y herramienta

de difusión, que permita poner a disposición de los ciudadanos información sobre las distintas manifestaciones sobre violencia y delincuencia, como también la creación de una red de comunicación informática interna (intranet) con los organismos del estado provincial para intercambio de información o difusión de informes. La página web debe contener además una biblioteca virtual sobre documentos nacionales e internacionales sobre el tema y en la cual se considera pertinente que se publiquen los datos informados al Sistema Nacional de Información Criminal. Se considera necesario el establecimiento de parámetros de para la entrega de información, ya sea a personas individuales u organismos, según los acuerdos o convenios que se firmen oportunamente a tales efectos, en el marco de la ley de acceso a la información y con las reservas que correspondan. Se considera necesario la realización y/o promoción de actividades de difusión e intercambio, tales como encuentro, seminarios, talleres o cualquier otro tipo de reuniones científicas académicas para la reflexión y difusión sobre problemáticas relevancia, procurando la pluralidad de los mismos.

### **3.3. Planificación y diseño de informes del Observatorio y mapas del delito.**

El Observatorio, deberá realizar al menos anualmente una planificarán de los informes, reportes e investigaciones a producirse desde su ámbito, especificando contenidos, y contemplando los distintos grados de clasificación de la información y las advertencias metodológicas correspondientes. Estos se realizarán a partir del análisis de la información propia y no propia con la que cuente el Observatorio y tendrán como propósito constituirse en insumo para diagnosticar y visibilizar los diferentes aspectos de la problemática y proponer medidas de prevención y evaluación de los servicios, estrategias y programas en el tema de criminalidad y violencia en la provincia.

De este modo, el observatorio deberá realizar informes o estudios criminológicos interdisciplinarios sobre temas de interés, a la vez que desarrollar análisis y propuestas para mejorar los sistemas de información y las

estadísticas producidas por los organismos que reportan información a este.

Los productos que genere el Observatorio serán de carácter tanto cuantitativo como cualitativo, destinados a la divulgación de resultados de estudios, investigaciones, encuestas, entre otros y tendrán diferentes formatos y contenidos. Los productos procurarán tanto atender las necesidades de los potenciales usuarios a la vez que instalar temas y generar conocimiento social sobre algún fenómeno relacionado con la temática.

La periodicidad de los mismos podrá ser semanal, mensual o anual o en la frecuencia que se estime conveniente según requerimiento o necesidad, manteniendo una regularidad en los mismos.

Los informes e investigaciones que realice observatorio, deberán planificarse en función tanto de necesidades de los usuarios, como de criterios propios del observatorio y de los que surjan en el proceso de discusión con las distintas entidades con las que se acuerde articular. Esta planificación tiene el propósito de prever los insumos necesarios, tanto en materia de información como de tecnología y eventualmente de recursos humanos técnicos profesionales y financiamiento para tareas de campo e caso que corresponda. Se planificarán los tipos de informes y contenidos a producirse desde el ámbito del Observatorio, incluyendo niveles de clasificación y advertencias metodológicas y criterios de análisis.

En este sentido, el observatorio se abocará a:

- ✓ Elaborar y mantener actualizado un cuadro de situación o mapa de las problemáticas de su competencia, los efectos de que las autoridades provinciales puedan programar estrategias sociales y/o policiales de prevención.
- ✓ Promover la realización de estudios e informes técnicos de diagnóstico y evolución del fenómeno de observación.
- ✓ Realizar el seguimiento informativo de las políticas que afectan al fenómeno de observación: Recoger y analizar información sobre medidas y actuaciones puestas en marcha desde diferentes instancias con relación al fenómeno de observación. Realizar estudios de

prospectiva sobre escenarios futuros y desarrollar un método para conducir análisis de tendencias y desarrollo futuros.

- ✓ Se trabajará con datos cuantitativos y cualitativos procurando en la medida de lo posible la triangulación de la metodología y la incorporación multifuentes.
- ✓ Difundir las buenas prácticas en el ámbito de interés del observatorio Criterios e indicadores. Generar un sistema de indicadores por los que se pueda conocer y medir el estado actual y la evolución del fenómeno en observación.

Se sugiere la producción de los siguientes informes:

**1- Informe anual sobre seguridad y violencias en la Provincia de Río Negro.**

- ✓ Frecuencia: Anual.
- ✓ Cobertura: Provincial.
- ✓ Fuentes: Datos policiales remitidos al SNIC.

**2- Síntesis estadística de la situación en materia de violencias y delito.**

Consiste en un informe anual con desagregación de datos a nivel municipal e incorporación de información de fuentes multiagenciales para contextualizar el análisis y una comprensión ms acabada de la situación que se presenta.

- ✓ Frecuencia: Anual.
- ✓ Cobertura: Provincial.
- ✓ Fuentes: Datos policiales propios, organismos provinciales (Salud, educación, Estadística y Censo, etc.). Incluye Georreferenciación.

**3- Informe de Victimización y Percepción.**

- ✓ Frecuencia: A definir.
- ✓ Cobertura: A definir.
- ✓ Fuentes: Encuesta de Victimización y percepción realizada conjuntamente con la UNRN.

**4- Informes/estudios especiales:**

- **Boletines de mesas interdisciplinarias.**

Informe sobre fenómenos en particular: Jóvenes/mujeres/ otros temas que surgen del seguimiento de la información. Elaborados conjuntamente con las Universidades con las que se haya convenido.

- ✓ Frecuencia. A determinar.
- ✓ Fuentes: A determinar según temática.

- **Boletín o informe de Alerta Temprana:**

Informe con la finalidad de analizar problemáticas emergentes, nuevos patrones o riesgos. Se articularán procedimientos técnicos y comunicacionales entre diversos organismos del Estado y organizaciones de la Sociedad Civil. Su propósito será el de recopilar y analizar información para la detección precoz de nuevas problemáticas asociadas al delito y la violencia, desde una perspectiva comunitaria.

- **Boletín o reporte interno a del Ministerio de Seguridad y Justicia:**

Se elaborará un reporte de seguimiento delictivo para las áreas ministeriales, sobre la situación o general sobre alguna temática solicitada.

## **5 – Georreferenciación:**

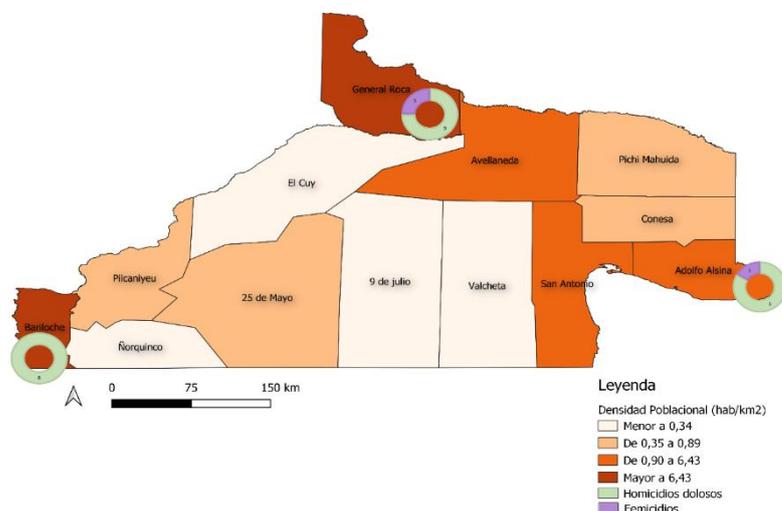
Se recomienda la realización de alguno de los siguientes productos:

**Mapa coropletico.** Permite representar la distribución espacial de una variable continua mediante diferentes tonos de color según una escala determinada, en al menos dos unidades territoriales, ya que implica la comparación de un evento o indicador. Por ejemplo: densidad poblacional o tasa delictiva por departamento u otra unidad territorial.

**Mapa cartodiagrama.** Permite representar graduaciones diferentes de un determinado atributo a través de gráficos en un territorio determinado. Por ejemplo, presentar una desagregación de la caracterización de femicidios dentro de los homicidios dolosos y ubicarlos en el área geográfico de ocurrencia.

Ejemplo:

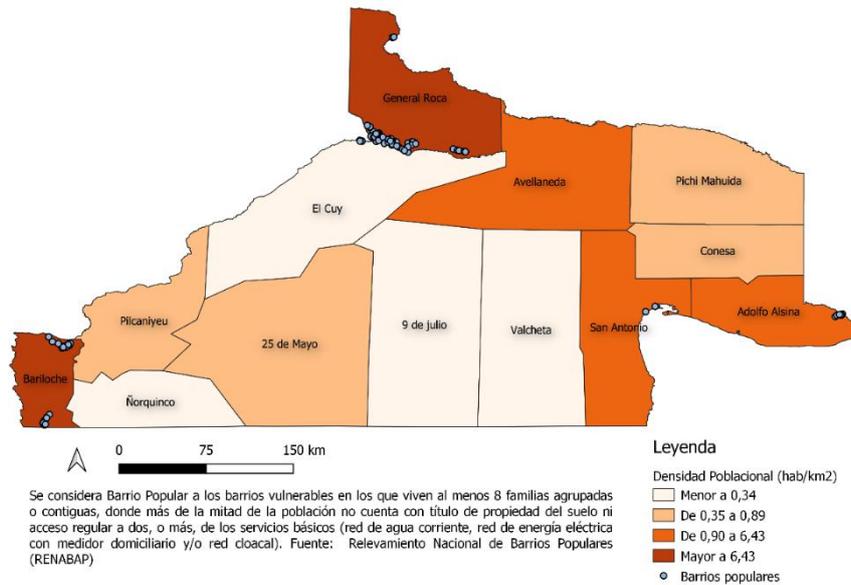
**Mapa de densidad poblacional y áreas de ocurrencia de homicidios con desagregación de femicidios** (cartodiagrammas y puntos).



Fuente. Elaboración propia en base a datos INDEC 2010 y fuentes periodísticas.

**Mapas temáticos de puntos:** Representa todas las entidades de puntos en un mapa utilizando el mismo color, dibujo o diferente para cada uno de los puntos georreferenciados. Permite localizar el lugar preciso de cada evento o indicador, y categorizarlo según importancia asignada a partir de tamaño o icono u otro modo gráfico; por ejemplo, ubicación de hechos delictivos, de escuelas, centros de salud, etc.

**Mapa de densidad poblacional y localización de barrios populares** (coropletico y

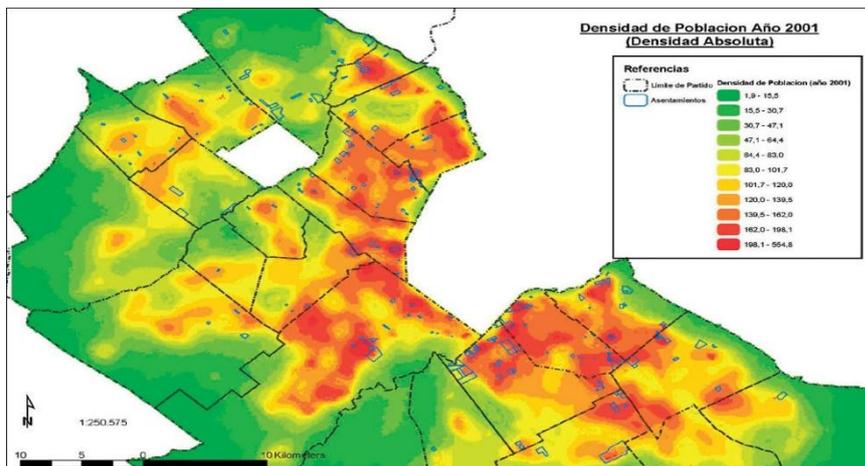


puntos).

Fuente. Elaboración propia en base a datos INDEC 2010 y RENABAP.

**Mapa de calor o hotpots.** Representa la densidad geográfica de un evento en un mapa a partir de una escala continua de colores. Permite visualizar por ejemplo la transición de áreas de mayor concentración delictual, poblacional, etc. a áreas de menor concentración del indicador seleccionado.

**Mapa de calor de densidad poblacional.**



Fuente: <https://www.esri.com/news/arcnews/spring04articles/spring04gifs/p37p2-lg.jpg>

La producción de los diferentes “mapas” se planificarán a efectos de contar con una caracterización general y permanente del fenómeno estudiado o de necesidades puntuales para seguimiento de determinadas zonas, incidentes o

un entrecruzamiento de variables

## **6- Otros estudios**

Se contemplará la posibilidad de realizar conjuntamente con las instituciones que se considere pertinentes estudios cualitativos a partir de entrevistas en profundidad, análisis documental, etc., a fin de profundizar algunos temas o aspectos que requieran de este tipo de abordaje o casos de particular interés.

- ✓ Estudio judicial sobre homicidios dolosos, en base a relevamientos de expedientes judiciales, a fin de analizar aspectos vinculados a los casos (características de los hechos, modalidades, perfil de las personas involucradas) y a la actuación judicial (resoluciones dictadas, archivos, etc.).
- ✓ Estudio judicial sobre infracción a la ley de drogas. Investigaciones basadas en relevamientos de expedientes judiciales iniciados por la infracción a la ley de drogas a fin de analizar aspectos vinculados a los casos (características de los hechos, modalidades, perfil de las personas involucradas) y a la actuación judicial (resoluciones dictadas, archivo, pericias, etc.).
- ✓ Estudio sobre violencia de género. Se promoverá la investigación en la temática de violencia de género en la provincia, en cooperación con las áreas gubernamentales y no gubernamentales que se considere pertinente.

### **a. Creación del Observatorio de Prevención del Delito y la Violencia de la Provincia de Rio Negro**

A partir de los análisis y recomendaciones generadas en el proceso de asistencia técnica que se lleva adelante en el marco de este proyecto fue creado por Resolución Ministerial el Observatorio.

En primer lugar, señalamos que es un buen indicador para el proyecto que se puedan verificar tempranamente los aportes de la asistencia técnica, hecho que además muestra la voluntad política de las autoridades de avanzar en procesos

de transformación y mejora de la gestión pública en materia de seguridad.

En el Anexo se adjunta el texto completo de la Resolución 1129/19 que como podrá verificarse es consistente con las distintas propuestas y recomendaciones que están volcadas en este documento y que permitirán avanzar con las sub reglamentaciones que requiera la implementación del Observatorio del Delito y la Violencia en Rio Negro. Entre otras características destacadas, el modelo de Observatorio creado es lo suficientemente flexible como para permitir el ingreso de nuevos actores, que se puede realizar por convenios o invitaciones institucionales a participar.

En base al grado de avance del proyecto, se presentan las siguientes recomendaciones a tener presente:

- Definir más en detalle la estructura de funcionamiento y roles de los integrantes del Observatorio. Esto se puede realizar a través de una resolución ministerial marco y una resolución interna de la propia Subsecretaría más específica.
- Definir cronograma de actividades, incluyendo la posibilidad de presentar informes periódicos.
- Elevar el estatus jurídico de creación a un Decreto para darle más jerarquía y alcance. Eso tiene su particular relevancia en relación a los posibles convenios de cooperación a suscribir con otras instituciones y a la asignación presupuestaria del organismo.
- Incorporar al Observatorio en el art 5º de la Ley provincial Nº 4.200.
- Invitar al Superior Tribunal de Justicia y a Ministerio Público a incorporarse al Observatorio en la provisión de información de sus áreas de competencia.
- Autorizar al Ministerio de Seguridad y Justicia, a celebrar convenios de cooperación para el cumplimiento de los objetivos del Observatorio con organismos nacionales e internacionales como así también con las organizaciones no gubernamentales de la sociedad civil.
- Disponer que el Observatorio sea el organismo oficial para la difusión de la información criminal de la provincia, bajo la supervisión del Ministerio de Seguridad y Justicia.

- Generar jornadas de capacitación interna sobre aspectos metodológicos y teóricos con universidades, especialistas y centros de estudios.
- Diseñar espacios de difusión de las actividades del Observatorio a partir de jornadas, presentaciones de prensa, y otras actividades.

## **4. ACTUACIÓN POLICIAL. ACTUALIZACIÓN Y REENTRENAMIENTO PERMANENTE**

### **4.1. Normativa general vigente**

El presente diagnóstico preliminar de la normativa provincial se ordena en función de las necesidades de fortalecimiento de la formación del personal de la policía de Río Negro detectadas en el marco de las actividades de formación del Programa de Formación y Capacitación de Equipos Locales para la Prevención Integral del Delito y la Violencia en la Provincia de Río Negro (Expte. N° 169050001/ 2018 CFI -IDI) en actividades de talleres con personal policial de diversas jerarquías y destinos operativos y con el objetivo de planificar un centro de reentrenamiento y doctrina policial orientado a la capacitación y actualización permanente.

Como conclusión del referido programa se produjeron las siguientes recomendaciones con respecto al personal policial<sup>4</sup>

- Fortalecer el rol profesional del personal policial y sus interacciones con las otras agencias del Estado desde su campo específico.
- Fortalecer las capacitaciones del personal policial en: los nuevos abordajes para la actuación policial en violencia intrafamiliar, nuevos abordajes para la actuación policial en intervenciones con niños, niñas y adolescentes con derechos vulnerados e infractores a la ley penal, nuevos abordajes para la actuación policial en situaciones de consumos problemáticos en el espacio público.
- Fortalecer la formación del personal policial en el Modelo de Uso Racional de la Fuerza, en la comprensión e internalización de sus principios (legalidad, oportunidad, proporcionalidad y rendición de cuentas)
- Trabajar con instructores y oficiales en el diseño de criterios y pautas para el uso de la fuerza en situaciones específicas (como intervenir con una persona en situación de consumo problemático, con jóvenes

---

<sup>4</sup> Publicación disponible en <http://biblioteca.cfi.org.ar/documento/programa-de-formacion-y-capacitacion-de-equipos-locales-para-la-prevencion-integral-del-delito-y-la-violencia-provincia-de-rio-negro/>

cuando tiran piedras o cuestionan la autoridad, en situaciones de violencia intrafamiliar, etc.).

- Trabajar la noción de construcción de autoridad estatal, construcción de confianza y construcción de ciudadanía juvenil.
- Trabajar en el fortalecimiento del lazo entre la institución policial, las otras agencias del estado y la comunidad.
- Construir y/o mejorar los canales de diálogo con el personal subalterno.
- Construir espacios de academias para compartir las novedades y las orientaciones de la labor profesional (trabajar sobre el rol pedagógico del jefe de servicio respecto de su personal a cargo).

En orden a estas recomendaciones es que se incluyeron en el presente programa de asistencia técnica los siguientes productos a realizar

-Informe diagnóstico de marco normativo de actuación policial

-Informe con Propuesta de Centro de Actualización o Reentrenamiento Permanente de la Policía (que contemple contenidos, metodología, identificación de instructores locales)

### **Funciones y prácticas que se buscan fortalecer**

-Promoción de la Seguridad Pública y prevención de las transgresiones desde un marco ético democrático

Acciones de observación y vigilancia de situaciones que puedan derivar en riesgo a la seguridad de personas, bienes, eventos y espacios públicos y privados.

Acciones de identificación de personas

Técnicas para la identificación y detención de personas.

Técnicas para el control preventivo de automotores.

Contención y prevención de transgresiones en manifestaciones de personas y espectáculos públicos.

Colaboración en la atención primaria y asistencia a personas descompuestas en la vía pública.

-Procedimientos vinculados al uso de la coerción simbólica y material en situaciones de transgresión y conflictos que ponen en riesgo la seguridad pública.

Actuar ante el los delitos de lesiones leves, hurto, robo etc

Actuar ante la infracción de la Ley de Estupefacientes y otros psicotrópicos.

-Técnicas específicas para preservar indicios frente a hechos que pueden transgredir la seguridad pública.

-Actuar en la preservación de la escena ante personas sin vida.

-Aplicar el protocolo de actuación ante caso de allanamiento.

-Preservar las pruebas mediante la confección de actas.

### **Marco legislativo de problemáticas relacionadas con las intervenciones policiales ordenado por ejes temáticos**

#### **Violencia familiar y violencia de género**

-Ley Nacional 26.485. Ley de protección integral para prevenir, sancionar y erradicar la violencia contra las mujeres en los ámbitos en que desarrollen sus relaciones interpersonales

-Ley provincial 4241 “Ley de Protección Integral contra la Violencia en el ámbito de las Relaciones Familiares”

-Viedma protocolo de intervención en Violencia de género desarrollado por el área de DDHH del Municipio. Conforman la mesa representantes del municipio, del Poder Judicial de Río Negro, del Ministerio de Desarrollo Social, el Consejo Provincial de la Mujer, la comisaria de la Familia y la Unidad de Violencia del hospital Artémides Zatti.

-En Bariloche interviene Comisaria de la Familia Guardia del Consejo de la Mujer. Realizan la toma de denuncia y derivación

Las Comisarías de la Familia funcionan con un nivel alto de articulación con el resto de los efectores gubernamentales en la temática, durante el desarrollo de los talleres de la primera etapa del programa el personal de estas dependencias, que son en su mayoría mujeres, participó activamente de las capacitaciones. Se trata de un personal policial formado en la función específica de atención a las víctimas.

En el taller específico dictado al personal policial se detectó que existen algunas dificultades en la articulación de las Comisarías de la Familia con el resto de las unidades operativas de la Policía de Río Negro.

### **Consumos problemáticos**

- Ley Nacional 26657 Protección de la salud mental
- Ley 5151 Crea la agencia para la Prevención y Asistencia ante el Abuso de Sustancias y de las Adicciones, como entidad autárquica de derecho público en el ámbito de la Provincia de Río Negro, bajo la supervisión directa del Gobernador de la provincia. Decreto reglamentario 953 / 2018
- Guía para el manejo de las situaciones de riesgo por intoxicación y abstinencia de sustancias psicoactivas, un documento desarrollado por la Dirección Nacional de Capacitación de la Secretaría de Programas para la Prevención de la Drogadicción y la Lucha contra el Narcotráfico (SEDRONAR) 2013

No hemos identificado la existencia de protocolos policiales con pautas específicas para la intervención con personas con consumos problemáticos de sustancias.

La creación de la APASA y su reciente reglamentación constituyen una oportunidad para avanzar en la elaboración de intervenciones adecuadas de parte de los funcionarios policiales sobre personas intoxicadas por

consumo de sustancias que contemplen la contención de la situación, el trato respetuoso hacia quien está transitando esa instancia crítica y la derivación a la asistencia médica, en base a los parámetros de la Ley de Salud Mental. La acción policial no puede ni debe circunscribirse a la matriz punitiva

### **Niños, niñas y adolescentes**

- Convención Internacional sobre los Derechos del Niño
- Directrices de las Naciones Unidas para la prevención de la delincuencia juvenil
- Ley 26061 Derechos de Niños, Niñas y adolescentes
- Ley 4109/2006. Protección Integral de los derechos de niños, niñas y adolescentes
- Programa de los derechos de la niñez y adolescencia Ministerio de educación y derechos humanos.
- Protocolo para la atención integral de niños, niñas y adolescentes aprehendidos en centros de admisión y derivación o en unidades de orden público. Elaborado por la SENNAF- Rio Negro.

En primer lugar, es necesario tener presente que los niños, niñas y adolescentes, además de contar con los derechos y las garantías que tienen todas las personas adultas, tienen otros específicos que les brindan mayor protección, en función de sus particularidades.

Es precisamente a partir de las diferencias en el nivel de desarrollo que presentan los adolescentes -respecto de las personas adultas- que se hace necesaria la implementación de protocolos y prácticas basadas en el principio de trato diferenciado, que establece que es indispensable reconocer y respetar las diferencias de trato, que corresponden a diferencias de situación, entre

quienes participan en un proceso, en este caso según sea su desarrollo físico y psicológico, como por sus necesidades emocionales y educativas.

En relación con el modo de hacer efectiva tal protección diferenciada, resulta relevante tener en claro las diversas dimensiones abarcadas por el principio de especialización, que incluye a las leyes, a las instituciones y operadores del sistema como así también a los derechos y principios específicos.

En este sentido en los talleres realizados con personal policial en 2018 se evidenció un heterogéneo nivel de conocimiento y comprensión de parte del personal de calle sobre la normativa y los procedimientos relacionados con las intervenciones con niños, niñas y adolescentes lo que deviene en prácticas que desconocen el principio de trato diferenciado y coadyuvan a escalar conflictos con los jóvenes en condición de vulnerabilidad socio penal.

El protocolo para la atención de niños, niñas y adolescentes se constituye en un avance importante en el orden protocolizar y clarificar los procedimientos con aquellos jóvenes que son aprehendidos por el personal policial y debe ser complementado y articulado con una mejora en las prácticas del personal policial en su función preventiva, es decir todas aquellas intervenciones previas a la aprehensión enfocadas a la prevención de delitos y conflictos

**Uso de la fuerza** (se resumen las principales normas vigentes que serán analizadas en la siguiente sección)

#### **Normas Internacionales:**

- Declaración americana de los derechos y deberes del Hombre  
convención americana sobre derechos Humanos
- Declaración Universal de derechos Humanos
- Pacto internacional de derechos civiles y Políticos
- Convención contra la tortura y la sanción del delito de genocidio

- Convención contra la tortura y otros tratos o Penas crueles, inhumanos o degradantes
- Convención sobre los derechos del niño
- Convención interamericana sobre desaparición Forzada de Personas
- Código de conducta para funcionarios encargados de hacer cumplir la ley, aprobado por la asamblea general de la organización de naciones Unidas

-Principios Básicos sobre el Empleo de la Fuerza y Armas de Fuego, aprobado por la Asamblea de la ONU.

### **Normas Nacionales.**

- La constitución nacional.
- Ley de Seguridad Interior.
- Código Procesal Penal de la Provincia de Rio negro
- Ley de Seguridad Pública de Rio Negro
- Ley Orgánica de la Policía de Rio Negro
- Protocolo Policial de Uso de Armas de Fuego

Resolución N° 5929 de la Jefatura de Policía (con fecha 17 de noviembre de 2010), se aprobó la propuesta de “Actualización Normativa sobre el Uso del Arma Reglamentaria por parte de Funcionarios Policiales”. La misma se enmarca en las normativas de la “Oficina del Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Derechos Humanos”, serie de Capacitación Profesional. Esta Resolución fue publicada en la Orden del Día N° 218, del 18 de noviembre de 2010.

Dicha normativa actualiza lo dispuesto en la “Directiva sobre el uso del arma Reglamentaria”, implementada en la Policía de Río Negro a través del Oficio N° 57 “JEF” de fecha 4 de abril de 2002, así como la directiva actualizada

referente al “Código de Conducta para funcionarios encargados de hacer cumplir la Ley”, publicada en la Orden del Día N° 218 de 2010.

La Policía de Río Negro adhirió el año 2.010 a la Ley N° 4562 que reglamentó el “CÓDIGO DE CONDUCTA PARA FUNCIONARIOS ENCARGADOS DE HACER CUMPLIR LA LEY”, aprobada por la Asamblea General de la Organización de las Naciones Unidas.

Se adopta en el ámbito de la Provincia de Río Negro la resolución 34/169, el “Código de Conducta para Funcionarios Encargados de Hacer Cumplir la Ley”, aprobada por la Asamblea General de la Organización de las Naciones Unidas...”. “... Este código se aplicará a los integrantes del Sistema Provincial de Seguridad Pública (artículo 4º ley S nº 4200) respecto de la Policía de la Provincia de Río Negro y el Servicio Penitenciario Provincial y se dispone, que a través del área de capacitación de la Secretaría de Seguridad, se incluya en los programas de estudio de las referidas instituciones el Código de Conducta. El personal que no cumpla con la mencionada capacitación no podrá ser promovido a una jerarquía superior. La trasgresión a este Código que por la presente Ley se aprueba, será considerada falta gravísima conforme las respectivas reglamentaciones de cada Institución. La autoridad de aplicación de esta norma será el Ministerio de Gobierno (Secretaría de Seguridad u organismo que en el futuro la reemplace)...”.

## **4.2. Normativa, protocolos y recomendaciones sobre Uso de la fuerza.**

### **4.2.1. Normativa específica para intervenciones que requieran el Uso de la Fuerza Pública**

Las fuerzas policiales y de seguridad son instituciones públicas, estatales, que están organizadas en el marco del Estado democrático Derecho, es decir, el Uso de la Fuerza por parte de ellas está estrictamente regulado por la Ley. En la ley se establece que el recurso de la fuerza es una herramienta con la que

cuenta el Estado y sus Fuerzas Policiales y de Seguridad para prevenir y conjurar actos contra el orden jurídico y la convivencia ciudadana.

Una serie de normas nacionales e internacionales regulan el Uso de la Fuerza Pública. Argentina adhiere a una serie de normas internacionales que implican el respeto de obligaciones al momento del Uso de la Fuerza para satisfacer la demanda de seguridad ciudadana. Asimismo, existe una regulación nacional y una regulación de acuerdo a las constituciones provinciales con sus correspondientes códigos procesales. En algunas jurisdicciones, existen protocolos de actuación para el Uso de la Fuerza en el desarrollo de intervenciones policiales específicas. Aunque el desarrollo de doctrina operativa y protocolos de actuación aun es un tema pendiente por desarrollar en la mayoría de las provincias.

Antes de avanzar en el análisis normativo para el Uso de la Fuerza de la Provincia de Rio Negro es imprescindible dilucidar algunos conceptos clave:

basándonos en la normativa internacional y nacional, tomamos la expresión **Uso Racional de la Fuerza** para denominar la “ejecución de acciones y operaciones que involucren el recurso de la coacción, *material o simbólica*, por parte de las Fuerzas Policiales y de Seguridad contra aquellas personas que pongan en riesgo la vida, la libertad o la integridad física de otras, que incurran en comportamientos que afecten gravemente los derechos de las personas, en grado acorde a la peligrosidad que presenten los infractores”<sup>5</sup>.

Por otra parte, hablamos de **Intervenciones policiales** toda vez que el desarrollo habitual de las relaciones sociales y comunitarias se ve alterado, como consecuencia de las tensiones que producen conflictos, hechos violentos o delictivos, los cuales requieren presencia estatal para armonizar y garantizar la restauración de las relaciones sociales y de la convivencia pacífica.

Las intervenciones policiales involucran un gran conjunto de hechos y si bien suele asociárselas a la ejecución de medidas coactivas o al eventual uso de armas de fuego, involucran un gran conjunto de fenómenos que *no* necesariamente llegan a ser delitos y pueden ser resueltos a partir del uso de

---

<sup>5</sup> Berni: “Manual de capacitación policial en el Uso Racional de la Fuerza”. Ministerio de Seguridad de la Nación, Presidencia de la Nación (2015), pag.20.

la coacción simbólica. Es decir, involucran toda acción tanto en términos preventivos como el uso de la coacción.

En los **escenarios** de intervención policial el personal se enfrenta a una situación de **toma de decisiones** orientada por el resultado del análisis del riesgo, procurando una actitud profesional e imparcial, conociendo las atribuciones y facultades que el marco normativo le impone.

El marco normativo que regula y orienta el Uso de la Fuerza en las intervenciones del personal policial de la Policía de la Provincia de Río Negro podemos ordenarlo en tres niveles según se refleja en el presente cuadro:

<b>Normas Internacionales</b>	<ul style="list-style-type: none"><li>➤ Declaración Americana de los Derechos y Deberes del Hombre</li><li>➤ Convención Americana sobre Derechos Humanos</li><li>➤ Declaración Universal sobre Derechos Humanos</li><li>➤ Pacto internacional de Derechos Civiles y Políticos</li><li>➤ Convención contra la tortura y la Sanción del Delito de Genocidio</li><li>➤ Convención contra la Tortura y otros Tratos o penas Crueles, Inhumanos o Degradantes</li><li>➤ Convención sobre los Derechos del Niño</li><li>➤ Convención Interamericana sobre Desaparición Forzada de Personas</li><li>➤ Código de Conducta para Funcionarios Encargados de Hacer Cumplir la Ley ( ONU)</li><li>➤ Principios Básicos sobre el Empleo de</li></ul>
-------------------------------	---

	la Fuerza y Armas de Fuego ( ONU)
<b>Normas Nacionales</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>➤ Constitución Nacional</li> <li>➤ Ley de Seguridad Interior</li> </ul>
<b>Normas Provinciales y jurisdiccionales locales</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>➤ Ley N° 4200 Sistema Provincial de Seguridad Pública</li> <li>➤ Ley N° 5020 Código Procesal Penal de la Provincia de Rio Negro</li> <li>➤ Ley N° 5184 Ley Orgánica de la Policía de la Provincia de Rio Negro</li> <li>➤ Resolución 5929 de la Jefatura de Policía de RN “Actualización del Uso del Arma Reglamentaria por parte de Funcionarios Policiales” Noviembre2010.</li> <li>➤ Ley N° 4109/2006 Protección Integral de los Derechos de Niñas, Niños y Adolescentes</li> <li>➤ Protocolo para la Atención Integral de Niños, Niñas y Adolescentes aprehendidos en centros de admisión y derivación o unidades de orden público ( Ministerio de Seguridad y justicia de RN; Ministerio de Salud de RN, SENNAF-RN) Mayo2018</li> </ul>

Todas estas normas internacionales configuran aquello que se conoce como **paradigma o modelo de Uso Racional de la Fuerza** y establecen regulaciones de obligatorio cumplimiento. Este paradigma establece una definición amplia respecto del Uso de la Fuerza que va desde la coacción simbólica que implica el uso del uniforme hasta el excepcional uso del arma de fuego. El personal policial está legalmente habilitado a hacer Uso de la Fuerza

recurriendo a cuatro principios que son establecidos claramente en la normativa internacional<sup>6</sup> y constituyen criterios fundamentales para la toma de decisiones en el uso excepcional de la fuerza:

- *Principio de legalidad:* El Uso de la Fuerza está autorizado cuando el objetivo que se pretende alcanzar y el modo en que se utiliza este recurso se encuentran respaldados por las normas jurídicas que así lo autorizan (normas internacionales, nacionales, provinciales y sus códigos de procedimiento).
- *Principio de oportunidad:* Este principio define en qué situaciones se debe utilizar la fuerza. Cuando todos los demás medios legítimos resulten ineficaces y el uso de la fuerza no acarree consecuencias más lesivas que aquellas que se producirían en caso de no utilizarla.
- *Principio de proporcionalidad y moderación:* Define la cantidad de fuerza a utilizar. El nivel de fuerza aplicado debe ser proporcional a la agresión recibida, la gravedad de la amenaza y los riesgos objetivos que de ella surjan, procurándose evitar daños innecesarios.
- *Principio de Responsabilidad y Rendición de Cuentas:* todo funcionario público tiene la obligación de rendir cuentas. El personal policial, en particular, debe asumir las responsabilidades de la toma de decisiones y rendir cuentas. Fundamentar las acciones efectuadas y rendir cuentas por su uso.

Tal como establece la normativa internacional anteriormente mencionada, el empleo de armas de fuego<sup>7</sup> (y la letalidad) constituyen una medida extrema y,

---

<sup>6</sup> Código de Conducta para Funcionarios Encargados de Hacer Cumplir la Ley aprobado por la Asamblea General de Naciones Unidas; Principios Básicos sobre el Empleo de la Fuerza y Armas de Fuego aprobado por la Asamblea General de Naciones Unidas.

<sup>7</sup>“El uso de armas de fuego se considera una medida extrema. Deberá hacerse todo lo posible por excluir el uso de armas de fuego, especialmente contra niños. En general, no deberán emplearse armas de fuego excepto cuando un presunto delincuente ofrezca resistencia armada o ponga en peligro, de algún otro modo, la vida de otras personas y no pueda reducirse o detenerse al presunto delincuente aplicando medidas menos extremas. En todo caso en que se dispare un arma de fuego,

por tanto, el último recurso. Sólo se podrá recurrir al uso del arma de fuego en tanto exista peligro grave, inminente y actual para la vida de las personas orientando su uso con los principios anteriormente mencionados.

Las normas internacionales mencionadas en el cuadro establecen claramente cómo debe ser el trato con niños, niñas y adolescentes – se desestima explícitamente el uso del arma de fuego con ninxs excepto que estén armados y constituyan un inminente riesgo para la vida propia o de terceros, también se desestima el uso de esposas y se sugiere la utilización de precintos - ; se establece además, cómo debe ser el trato con personas con problemas de salud y la obligatoriedad de dar intervención al sistema de salud.

Para diseñar la propuesta metodológica del **Centro de Entrenamiento y Doctrina Policial**, resulta clave pensar que todas las situaciones problemáticas en las cuales interviene el personal policial suponen un conflicto y la necesidad de que el personal policial cuente con criterios claros para la toma de decisiones al momento de su intervención.

El personal policial al momento de tomar una decisión debe *integrar* distintos tipos de conocimiento: una evaluación de la situación de riesgo, el conocimiento normativo que regula tanto la temática en la cual debe intervenir - situaciones de consumos problemáticos; violencia de género; jóvenes infractores a la ley penal y/o con derechos vulnerados, etc.- y el Uso Racional de la Fuerza. Es decir, el personal policial al momento de actuar *integra* distintos tipos de conocimiento que deben ser ensayados y ejercitados previamente además de revisados en virtud de los cambios que propone la dinámica de lo social.

Para tal fin algunas jurisdicciones<sup>8</sup> han desarrollado una doctrina operativa y protocolos de actuación con el objetivo de orientar la intervención en

---

deberá informarse inmediatamente a las autoridades competentes” (Código de conducta para funcionarios encargados de hacer cumplir la ley, ONU. Artículo 3 inciso: c )

<sup>8</sup> Resolución del Ministerio de Seguridad de la Nación N° 506/13 Principios Generales de Intervención para casos de intervención en situaciones de consumos problemáticos. Resolución del Ministerio de Seguridad de la Nación N° 505/13.Pautas para la Intervención Policial en casos de violencia en relaciones familiares. . Resolución del Ministerio de Seguridad de la Nación N° 1181/11 Pautas para el trato de las fuerzas policiales y de seguridad según el género y nombre adoptado. Resolución del Ministerio de Seguridad de la Nación N° 906/14 ,Protocolo de actuación de las fuerzas de seguridad e instituciones policiales nacionales en procedimientos que involucren a niñas, niños y adolescentes en conflicto con la Ley Penal en el ámbito territorial de la Ciudad Autónoma de Buenos Aires.

problemáticas específicas. Estos protocolos establecen una conceptualización de la temática, dan cuenta del marco normativo y orientan en el correcto uso de la fuerza. Asimismo, establecen la articulación y/o derivación con otras agencias del Estado cuando la intervención lo requiere.

Otra nivel normativo lo establecen las leyes nacionales (Constitución Nacional, Ley de Seguridad Interior) en esta normativa se establece la autonomía provincial en lo competente a la seguridad y la justicia según la configuración de nuestro Estado de Derecho.

En nivel provincial, existen cuatro leyes y un protocolo que regulan y orientan el Uso de La Fuerza. La Ley N° 4200 del Sistema de Seguridad Publica que establece, entre otras cuestiones: el objeto de intervención del Sistema de Seguridad Pública, sus integrantes, las formas de dependencia y coordinación de los esfuerzos de las diversas agencias en la prevención y conjuración del delito y las violencias, los objetivos prioritarios del Plan de Prevención Integral y la participación ciudadana.

Al coordinar la actuación de los organismos gubernamentales en este campo, la Secretaría de Seguridad y Justicia, diseña políticas y estrategias a fin de establecer las líneas de acción de los organismos que se encuentran bajo su órbita y en consecuencia establece de acuerdo a la norma jurídica vigente orientaciones para el desarrollo profesional y la democratización de las fuerzas policiales; y en particular, para el Uso Racional de la Fuerza, promoviendo el desarrollo de doctrina policial y de protocolos de actuación en problemáticas específicas que así lo requieran. Establece los fundamentos políticos y teóricos que orientan los criterios de la actuación policial en acuerdo con la normativa internacional y nacional y el respeto por los Derechos Humanos.

La Ley N° 5020 Código Procesal Penal de la Provincia de Rio Negro establece la subordinación de la agencia Policial al Ministerio Publico Fiscal en los casos que este lo requiera para coordinar la labor en las investigaciones. Respecto de las facultades policiales establece de forma clara y precisa la forma en la cual debe actuar en personal policial en el caso de la restricción de libertad (Cap. III Cod. Procesal penal).

En el caso de tener que usar la fuerza para la inspección de lugares y las

requisas lo establece de forma general. Decimos de forma general, porque no establece específicamente que hacer si en el momento de la inspección de lugares o en el caso de allanamientos se encuentran niños y adolescentes o personas con problemas de salud mental o bien cualquier caso que complejice la intervención policial. Por otra parte, en el caso de las requisas se establece que las mismas serán realizadas respetando el “pudor” de la persona, si se trata de mujeres las mismas serán realizadas por mujeres. No estableciéndose criterios claros respecto de las personas que se autoperceben con identidades de género diferentes a las que figura en su Documento Nacional de Identidad o aquella que percibe el agente. Es decir, no existe un protocolo de actuación policial provincial adecuado a la Ley Nacional de Identidad de Género N° 26.743.

La Ley N° 5184 Ley Orgánica de la Policía de Rio Negro es clara sólo para la utilización de la fuerza letal, pero no describe los niveles anteriores en el Uso Racional de la Fuerza. La Ley autoriza al personal policial a utilizar la fuerza a fin de garantizar la seguridad e impedir un delito; asegurar la defensa oportuna de su persona y la de terceros para lo cual se autoriza al empleado policial a utilizar su arma reglamentaria siempre y cuando el presunto delincuente u oponente ofrezca resistencia, agresión armada o ponga en peligro de algún modo la vida de personas y no pueda reducirse aplicando medidas menos extremas. Para lograr dicho objetivo solo se podrá hacer uso de armas letales cuando sea estrictamente inevitable para proteger la vida. En dicho caso el personal policial debe identificarse y dar una advertencia clara de que hará uso de la fuerza sino finaliza la situación de amenaza. Luego, deberá informar inmediatamente a las autoridades competentes. Es decir, la Ley Orgánica es clara cuando se trata del uso de la fuerza letal. Pero no plantea como utilizar la fuerza o el poder de coacción en situaciones intermedias para lo que se necesita el desarrollo de protocolos específicos vinculados a intervenciones específicas. En general, los niveles anteriores del Uso Racional de la Fuerza como son la proyección simbólica del uniforme, las técnicas de comunicación, las técnicas blandas, son parte de la ejercitación que se desarrolla en las escuelas. No obstante esto, el personal – en general- no se entrena en la simulación de casos reales, en muchas ocasiones el personal policial se

enfrenta a las situaciones en contextos de estrés los cuales requieren de la toma de una decisión por parte del mismo.

Respecto específicamente al uso del Arma reglamentaria la Jefatura de Policía a través de la Resolución N° 5929 -con fecha 17 de noviembre de 2010-, aprobó la propuesta de “Actualización Normativa sobre el Uso del Arma Reglamentaria por parte de Funcionarios Policiales”. La misma se enmarca en las normativas de la “Oficina del Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Derechos Humanos”. Esta Resolución fue publicada en la Orden del Día N° 218, del 18 de noviembre de 2010. La Policía de Río Negro adhirió el año 2010 a la Ley N° 4562 que reglamentó el “CÓDIGO DE CONDUCTA PARA FUNCIONARIOS ENCARGADOS DE HACER CUMPLIR LA LEY”, aprobado por la Asamblea General de la Organización de las Naciones Unidas. A partir de esta adhesión el accionar del personal de la policía de rio Negro se adecua a los principios y obligaciones establecidos en el “Código de Conducta para Funcionarios Encargados de Hacer Cumplir la Ley” de la ONU.

Estableciendo que este código se aplicará a los integrantes del Sistema Provincial de Seguridad Pública tanto de la Policía de la Provincia de Río Negro y como del Servicio Penitenciario Provincial y se dispone, que a través del área de capacitación de la Secretaría de Seguridad, se incluya en los programas de estudio de las referidas instituciones el Código de Conducta. De esta forma se establece que: el personal que no cumpla con la mencionada capacitación no podrá ser promovido a una jerarquía superior. La trasgresión a este Código será considerada falta gravísima conforme las respectivas reglamentaciones de cada Institución.

Por último la Ley N° 4109/2006 Protección Integral de los Derechos de Niñas, Niños y Adolescentes y su Protocolo para la Atención Integral de Niños, Niñas y Adolescentes aprehendidos en centros de admisión y derivación o unidades de orden público elaborado conjuntamente por el Ministerio de Seguridad y Justicia de la Provincia de Río Negro; el Ministerio de Salud de la Provincia de Río Negro, SENNAF-RN y el Ministerio Público en curso desde el mes de mayo del año 2018 establece de forma clara los pasos a seguir en el caso de tener que usar la fuerza con un niño, niña o adolescente infractor a la Ley Penal. Si bien en el Protocolo, están claramente establecidos los pasos a seguir y las

responsabilidades correspondientes a cada agencia del Estado a fin de garantizar que sean respetados todos los derechos del niño, niña o adolescente, como también qué organismos deben hacerse presentes al momento de la aprehensión, no establece de forma clara y concisa como debe ser usada la fuerza por el personal policial estableciendo que: “la aprehensión realizarse del modo menos perjudicial posible para el niñxs o adolescente”.

A modo de conclusión, no existen protocolos de actuación que precisen el Uso de la Fuerza para la mayoría de las temáticas en las cuales el personal policial debe intervenir – violencia de género, consumos problemáticos en la vía pública, apropiaciones del espacio público, desalojos, intervenciones con niños, niñas o adolescentes que están causando malestar pero no necesariamente cometiendo un delito-. Existe un incipiente desarrollo de doctrina que se enseña en las escuelas que no es revisado en virtud de cómo se presentan las situaciones a intervenir en la complejidad de la dinámica de lo social. En general, la formación policial se asume de forma contenidista y escolástica, esto significa que se enseña lo teórico por un lado y la práctica –o instrucción- por otro. Es el personal policial quien integra este conocimiento en la práctica: “en la calle” sin posibilidad de equivocarse o ensayar respuestas en áreas de entrenamiento con anterioridad a los hechos.

La creación de dispositivos de capacitación y formación que fortalezcan el desempeño profesional implica revisar y definir nuevos saberes desde una perspectiva situada de la actuación policial en el marco de los nuevos contextos de intervención policial ponderando los principales ejes de la conflictividad social.

Implica el desarrollo de un modelo de capacitación continua y de formación que brinde los criterios necesarios para la toma de decisiones acordes a una doctrina específica.

Esta doctrina de actuación policial debería promover un modelo de intervención cuyo énfasis esté puesto en el diseño de estrategias locales de prevención del delito y las violencias que, bajo la coordinación de la autoridad política, articulen el trabajo policial con el de otros actores estatales y comunitarios, entendiendo que la seguridad no es sólo una cuestión policial. En consonancia con esta perspectiva, se sugiere desarrollar una doctrina específica de

actuación policial que promueva nuevas formas de intervenir en el territorio repensando cómo el Estado construye autoridad, redefiniendo una nueva estrategia táctico operativa, y elaborando protocolos y pautas de actuación que cristalicen la perspectiva de la Seguridad Ciudadana aplicables a intervenciones específicas orientadas a problemas.

Esto supone una serie de desafíos para el diseño de un **Centro de Entrenamiento Policial**: nuevas formas de intervenir en el territorio, el trabajo mancomunado de las Fuerzas de Seguridad con otros actores estatales y comunitarios, un desarrollo doctrinario que integre la articulación de los lenguajes académicos, normativos y el Modelo de Uso Racional de la Fuerza desde una perspectiva que respete y proteja los Derechos Humanos.

#### **4.2.2. Recomendaciones a tener en cuenta para el diseño y desarrollo del Centro de Entrenamiento Policial.**

En virtud de lo anteriormente expuesto se sugiere el desarrollo de doctrina operativa y protocolos de actuación vinculados a intervenciones específicas a fin de brindar al personal policial herramientas teórico metodológicas que integren saberes, que les permitan resolver problemas, tomar decisiones y rendir cuentas.

### **4.3. Propuesta del Centro de Reentrenamiento y Elaboración de Doctrina Policial de la Provincia de Rio Negro para la Formación Permanente y Continua.**

#### **4.3.1. Fundamentos**

En un contexto de procesos acelerados (tecnológicos, demográficos, urbanos, ambientales, sociales, productivos, económicos, etc.) la formación y capacitación policial debe proponerse estar a la altura de las circunstancias y generar los mecanismos que permitan una constante actualización y perfeccionamiento. En este sentido, brindar las herramientas necesarias para

lograr la interacción y la retroalimentación que los tiempos complejos de hoy requieren, solo puede ser posible a través de una visión construida sobre los fundamentos de la Seguridad Ciudadana y el Modelo de Uso Racional de la Fuerza.

A raíz del relevamiento realizado oportunamente en el informe diagnóstico no existen protocolos de actuación que precisen el Uso de la Fuerza para la mayoría de las temáticas en las cuales el personal policial debe intervenir – violencia de género, consumos problemáticos en la vía pública, apropiaciones del espacio público, desalojos, intervenciones con niños, niñas o adolescentes que están causando malestar pero no necesariamente cometiendo un delito-. Existe un desarrollo doctrinario que se enseña en las escuelas que no es revisado y reelaborado en virtud de cómo se presentan las actuaciones policiales en la complejidad de la dinámica de lo social y de las dinámicas de la actividad delictiva.

En general, tal como señalamos en el informe anterior, la formación policial se asume de forma contenidista y escolástica, esto significa que en las instituciones de formación en el proceso de enseñanza se separa la dimensión teórica de la dimensión práctica –o instrucción. Esto genera que sea el personal policial quien deba integrar el conocimiento en la práctica: “en la calle” en condiciones de estrés; y, en muchas ocasiones, sin posibilidad de equivocarse con escasos recursos de doctrina operativa. En otras palabras, se enseñan los principios teóricos de la Seguridad Ciudadana o del Modelo de Uso Racional de la Fuerza pero no se los integra en el entrenamiento del personal policial. Un modelo de formación integrado implicaría el desarrollo de un sistema dinámico y permanente de entrenamiento en competencias policiales básicas, que alcance a todo el personal —oficiales (de conducción y subalternos) y suboficiales—, abordando prioritariamente los siguientes ejes estratégicos de formación: uso de la fuerza de acuerdo con los estándares internacionales de derechos humanos; bioseguridad y primeros auxilios; comunicación y herramientas para el abordaje de conflictos; aspectos táctico-operativos de los procedimientos policiales más habituales.

La creación de dispositivos de capacitación y formación que fortalezcan el desempeño profesional implica revisar y definir nuevos saberes desde una

perspectiva situada de la actuación policial en el marco de los nuevos contextos de intervención policial ponderando los principales ejes de la conflictividad social en función de las prioridades definidas por las políticas de seguridad. Implica además, el desarrollo de un modelo de capacitación continua y de formación por **competencias técnico – profesionales**<sup>9</sup> que brinde los criterios necesarios para la toma de decisiones acordes a una doctrina específica orientada a la resolución de problemas.

Esta **doctrina de actuación policial** debería promover un modelo de intervención cuyo énfasis esté puesto en el diseño de estrategias locales de prevención del delito y las violencias que, bajo la coordinación de la autoridad política – en este caso la Subsecretaría de Política Criminal- , articulen el trabajo policial con el de otros actores estatales y comunitarios, entendiendo que la seguridad no es sólo una cuestión policial. En consonancia con esta perspectiva, desarrollar una doctrina específica de actuación policial que promueva nuevas formas de intervenir en el territorio repensando cómo el Estado construye autoridad, redefiniendo una nueva estrategia táctica operativa, y elaborando protocolos y pautas de actuación que cristalicen la perspectiva de la Seguridad Ciudadana aplicables a **intervenciones policiales** específicas orientadas a problemas.

Tal como definimos en el informe anterior, hablamos de **Intervenciones policiales** toda vez que el desarrollo habitual de las relaciones sociales y comunitarias se ve alterado, como consecuencia de las tensiones que producen conflictos, hechos violentos o delictivos, los cuales requieren presencia estatal para armonizar y garantizar la restauración de las relaciones sociales y de la convivencia pacífica. Las intervenciones policiales involucran un gran conjunto de hechos y si bien suele asociárselas a la ejecución de medidas coactivas o al eventual uso de armas de fuego, involucran un gran conjunto de fenómenos que *no* necesariamente llegan a ser delitos y pueden ser resueltos a partir del uso de la coacción simbólica. Es decir, involucran toda acción tanto en términos preventivos como el uso de la coacción. En los

---

<sup>9</sup> Las competencias pueden ser entendidas como un **saber hacer en un contexto dinámico**, por ello se habla del **saber situado** de un sujeto con capacidad de creatividad, adaptación y asimilación de lo nuevo, en situaciones concretas, lo que en última instancia se reduce a “sujeto que idóneamente resuelve algo preciso”.

**escenarios** de intervención policial el personal se enfrenta a una situación de **toma de decisiones** orientada por el resultado del análisis del riesgo, procurando una actitud profesional e imparcial, conociendo las atribuciones y facultades que el marco normativo le impone.

Esto supone una serie de desafíos para la capacitación permanente y continua, entre ellos, desarrollar una doctrina orientada a problemas que integre la articulación de los lenguajes académicos, normativos y el Modelo de Uso Racional de la Fuerza desde una perspectiva que respete y proteja los Derechos Humanos.

El **Modelo de Uso Racional de la Fuerza**, se basa en los principios básicos de actuación: oportunidad, proporcionalidad, moderación, legalidad y responsabilidad<sup>10</sup>.

El modelo promueve intervenciones policiales más eficientes, que apunten a resolver la situación conflictiva con una respuesta adecuada a cada situación, estableciendo como objetivo principal la preservación de la vida del personal policial y de la comunidad en su conjunto.

Para ello, el modelo proporciona un marco de referencia para comprender los diferentes elementos que entran en juego en una situación conflictiva en la que el personal policial tendrá que intervenir y brinda criterios precisos para que pueda tomar decisiones y rendir cuentas respecto de su actuación.

**El Modelo de Uso Racional de la Fuerza** desarrolla principios básicos de actuación policial superadores de la visión tradicional de la materia “tiro” basada en el cumplimiento de un piso básico de habilidades prácticas, orientado por parámetros de puntería y velocidad<sup>11</sup>. La formación y reentrenamiento desde esta perspectiva, en cambio, promueve la evaluación crítica de situaciones potencialmente violentas a las que un policía podría enfrentarse y contribuye a que este visualice y haga uso de los distintos niveles de fuerza requeridos para responder a ellas.

A raíz de ello, el Modelo de Uso Racional de la Fuerza promueve la

---

<sup>10</sup> Descritos y analizados en el informe anterior.

<sup>11</sup> Lógica que propuso la gestión de gobierno en el periodo 2015-2019, volviendo a recuperar tradiciones institucionales que han demostrado ser ineficientes y superadas en los países donde las policías alcanzan un mayor grado de profesionalización y legitimidad en la comunidad.

integración de técnicas de: comunicación (verbal-no verbal); de negociación; de defensa personal (técnicas blandas y duras de reducción) al concepto y práctica del uso de la fuerza. También se incluyen consideraciones sobre la responsabilidad que genera el uso indebido de la fuerza, y la obligación de rendir cuentas ante sus superiores, la institución policial y la comunidad en su conjunto por el desempeño de sus funciones.

El Modelo de Uso Racional de la Fuerza presenta tres características fundamentales: es interactivo, situacional y promueve un uso racional de la fuerza debido a que identifica distintos niveles de fuerza y le reconoce al funcionario policial la posibilidad de incrementar o disminuir la fuerza empleada en función del desarrollo de la interacción:

- Es *interactivo*, porque busca que -sin perder la iniciativa- la actuación del personal policial esté acorde con las acciones de quienes interactúan con él y se adapte permanentemente en función de ellas. En este sentido, permite evaluar la necesidad de incrementar o disminuir el nivel de uso de la fuerza así como la utilización de las herramientas y técnicas más adecuadas para resolver las situaciones que se presentan de acuerdo con la evolución de la interacción.
- es *situacional*, porque incluye criterios para una evaluación táctica de la situación tales como: el lugar donde la interacción ocurre, la relación numérica respecto del número de actores participantes -de manera activa o pasiva-, el entrenamiento y capacidades del personal, disponibilidad de refuerzos, etc.
- el abordaje implica considerar los diferentes tipos de comportamiento del sujeto con el que el funcionario policial interactúa, diferenciado en las siguientes categorías: cooperación, resistencia no violenta, resistencia activa, agresión no letal, agresión potencialmente letal.<sup>12</sup>
- 

---

<sup>12</sup> Los instructores del Cuerpo de Prevención Barrial de la PFA creado en abril del 2012 utilizan la categoría de “ Sujeto activo” refiriéndose al sujeto que desencadena la actuación policial. Evitando estigmatizar al sujeto con el cual interactúa el personal policial.

La actuación del personal policial **debe ser entrenada** periódicamente ya que el mismo se encuentra expuesto a **la toma de decisiones en situaciones de estrés**, en escenarios dinámicos de una alta complejidad. Una fuerza profesional no ensaya su intervención en el terreno operativo sino en un espacio controlado donde pueda revisar los criterios de actuación, la interpretación teórico- normativa de la problemática y ensayar el uso de la fuerza en intervenciones específicas pudiendo evaluar su complejidad.

Asimismo, las intervenciones del personal policial deben ser revisadas y reelaboradas en contextos cuidados donde aflora la palabra, ya que por las características propias de su actividad se encuentra expuesto a situaciones de estrés postraumático, que muchas veces, no encuentran un canal institucional para ser abordadas y reelaboradas por los sujetos.

En definitiva, para lograr una fuerza civil profesional y eficiente, que actúe conforme a doctrinas, técnicas y prácticas comprometidas con la plena vigencia de los derechos humanos, desde el Paradigma de la Seguridad Ciudadana y la perspectiva del Modelo de Uso Racional de la Fuerza propuesto en el Código de Conducta para Funcionarios Encargados de Hacer Cumplir la Ley de la ONU.

Las acciones de actualización y capacitación policial deben ser planificadas estratégicamente, e implementadas y evaluadas de manera sistemática por un equipo profesionalizado en la materia orientado por las prioridades establecidas por la autoridad política quien debe establecer los desafíos institucionales a los que la fuerza debe atender.

#### **4.3.2. Propósito**

El Centro de Reentrenamiento y Elaboración de Doctrina Policial tendrá como propósito elevar la calidad profesional de las prácticas policiales, en sus diversos contextos de actuación, mediante la formulación y sistematización de doctrina, y la capacitación de todos los funcionarios policiales orientada al desarrollo de las competencias necesarias según su jerarquía.

### 4.3.3. Objetivos

- Formular doctrina y desarrollar materiales de apoyo a la formación respecto de las acciones de actualización profesional y entrenamiento especializado que implemente.
- Desarrollar un sistema dinámico y permanente de entrenamiento en competencias policiales básicas, que alcance a todo el personal — oficiales y suboficiales—, abordando prioritariamente los siguientes ejes estratégicos de formación: uso de la fuerza de acuerdo con los estándares internacionales de derechos humanos; bioseguridad y primeros auxilios; comunicación y herramientas para el abordaje de conflictos; aspectos táctico-operativos de los procedimientos policiales más habituales.
- Desarrollar actividades de actualización profesional que respondan a las necesidades y complejidad del contexto, en función de las prioridades definidas por las políticas de seguridad.
- Desarrollar programas específicos de entrenamiento especializado.
- Desarrollar canales institucionales donde el personal policial pueda poner en palabras y analizar con un equipo de profesionales y con sus pares situaciones traumáticas propias de su actividad (enfrentamientos, muertes de compañeros, etc.)

**4.3.4. Ingeniería Institucional** (dependencia orgánico-funcional y articulación con la carrera profesional a partir de un sistema de créditos contemplando las dos orientaciones Seguridad y Policía de Investigaciones).

Para lograr que una fuerza civil profesional y eficiente actúe conforme a doctrinas, técnicas y prácticas comprometidas con la plena vigencia de los derechos humanos, en el marco del paradigma de la seguridad ciudadana, las acciones de actualización y capacitación policial deben ser planificadas estratégicamente según las prioridades que fije la autoridad política e

implementadas y evaluadas de manera sistemática por un equipo profesionalizado en la materia.

Las intervenciones eficientes requieren que tanto el entrenamiento, como las actividades de capacitación descentralizadas desarrolladas en dependencias operativas, respondan a los mismos sentidos formativos y estándares identificados para definir la profesionalidad del desempeño, poniendo especial atención a los derechos humanos, la perspectiva de género, la mediación y resolución alternativa de conflictos, entre otras cuestiones.

Para esto resulta necesario establecer un órgano específico que entienda en las tareas de planeamiento, gestión, evaluación y coordinación de los planes y programas de actualización y entrenamiento especializado del personal. En este sentido la planificación estratégica debe surgir de las políticas y prioridades fijadas por el Ministerio de Seguridad y Justicia de la Provincia de Río Negro y dando cuenta de los desafíos institucionales a los que la fuerza debe atender.

Se sugiere la construcción de una mesa de trabajo, conformada por actores interagenciales coordinada por la Subsecretaría de Política Criminal del Ministerio de Seguridad y Justicia de la Provincia de Río Negro como encargada de controlar y supervisar las acciones del Centro, integrándolas con el conjunto de planes, programas y contenidos de actualización profesional, capacitación y entrenamiento especializado que realizan otros Cuerpos Policiales.

Asimismo la Subsecretaría deberá supervisar la formación y el reentrenamiento de ambas especializaciones el área de Seguridad y de Investigación Criminal.

La mesa de trabajo será propositiva a fin de motorizar la actualización de la doctrina del centro quedando bajo la coordinación de la Subsecretaría de Política Criminal. La mesa estará conformada por los representantes de la institución policial designados por la máxima autoridad policial, por el departamento de capacitación de la Subsecretaría de Política Criminal, por parte del Ministerio de Seguridad y Justicia.

Para la organización del Centro de Reentrenamiento y Elaboración de Doctrina Policial se sugieren tres áreas: 1) **Área de diseño de doctrina policial**

conformada por diversos actores interinstitucionales – sugeridos por la Subsecretaría de Política Criminal-, expertos técnicos en el diseño curricular y en la formación por competencias técnicas profesionales (pudiéndose prever, para esos fines, el financiamiento de otros organismos) y un equipo de instructores de la Policía de la Provincia de Río Negro<sup>13</sup>; 2) **Area administrativa** a cargo de la Policía de Río Negro 3) **Área de capacitación y diseño de la formación continua** a cargo de la Policía de Río Negro encargada de traducir la doctrina en ejercicios de simulación e integrar los saberes y lenguajes teóricos y prácticos, capacitada por expertos a tal fin.

En el corto plazo se sugiere además la articulación del Centro de Reentrenamiento y Elaboración de Doctrina Policial/ Campus Universitario Policial con la carrera de desarrollo profesional. A tal fin se sugiere la elaboración de un sistema de créditos organizados por trayectos formativos para cada orientación profesional. Estos créditos suman puntaje para los ascensos de la carrera profesional.

El objetivo a largo plazo sería articular la formación de la carrera profesional con el sistema educativo terciario y universitario a partir de tramos formativos con la validación del Ministerio de Educación.

#### **4.3.5. Metodología de funcionamiento del Centro de Reentrenamiento y Elaboración de Doctrina Policial.**

Para enfrentar los nuevos desafíos que presentan las intervenciones policiales en el campo de la seguridad se deben desarrollar estrategias y prácticas innovadoras que requieren de un entrenamiento especializado del personal policial involucrado, tanto oficiales – de conducción y subalternos- como suboficiales. Esta capacitación debe adecuarse al nivel de responsabilidad y jerarquía. La metodología requerirá diferenciar para cada intervención una estrategia de sensibilización para el personal jerárquico y el diseño de una capacitación y reentrenamiento para los oficiales subalternos y suboficiales. Por otro lado se requiere identificar y desarrollar

---

<sup>13</sup> Se recomienda que esta área tenga contacto con el Observatorio del Delito y la Violencia de Río Negro a fin de tener información actualizada de la dinámica de la conflictividad social.

el diseño formativo correspondiente a las competencias a entrenar en cada especialización.

El personal policial debe contar con un reentrenamiento periódico, sistemático y permanente que permita elevar la calidad profesional, a través de la modernización de enfoques y de criterios comunes de actuación que coadyuven a maximizar la efectividad de las intervenciones.

Por qué es importante construir un centro de reentrenamiento y doctrina policial en el cual se entrenen competencias profesionales las cuales puedan ser ensayadas en una situación controlada por los docentes, instructores y analizada por el grupo de pares.

La “percepción” y las “consideraciones tácticas” se encuentran interrelacionadas. Los factores que cada funcionario policial le aporta a la situación, y que son únicos y propios de cada policía, interactúan tanto con los factores situacionales como con los conductuales para determinar cómo un policía puede llegar a percibir o evaluar la situación a la que se enfrenta. Más aún, la percepción del funcionario respecto de una situación puede afectar su evaluación y, a su vez, sus consideraciones tácticas. Esto definirá las opciones de fuerza a las que puede recurrir el policía. Estas opciones van desde la mera presencia a la comunicación, controles de contacto, técnicas de inmovilización y de impacto y armas menos letales hasta llegar a la fuerza potencialmente letal.

Es por ello, que se busca reentrenar al funcionario policial en el modelo de uso racional de la fuerza a fin de que pueda desarrollar competencias que le permitan resolver situaciones en distintos escenarios desde las actuaciones más sencillas a las más complejas o críticas y de alta tensión, utilizando siempre como ÚLTIMO RECURSO el arma de fuego. Es en este espacio controlado donde el funcionario policial debe ensayar intervenciones específicas a fin de revisar sus herramientas teórico metodológicas integrar saberes, que les permitan resolver problemas, tomar decisiones y rendir cuentas.

#### **4.3.6. Equipos y requisitos de los profesionales a integrar el CEDOP/ Campus Universitario Policial**

El cuerpo de capacitadores e instructores que desarrollará las acciones comprendidas en el plan de capacitación y entrenamiento deberá contar con título habilitante o mérito equivalente que demuestre la idoneidad necesaria para el abordaje de la temática que se trate, de acuerdo con los criterios establecidos por la Subsecretaría de Policía Criminal del Ministerio de Justicia y Derechos Humanos de la Policía de Río Negro. Asimismo deberá, concurrir a una capacitación respecto de cómo se trabaja la formación por competencias profesionales y participar de algunas jornadas de trabajo a fin de consolidar una currícula de competencias profesionales básicas que integren los lenguajes teóricos y prácticos para cada intervención policial requerida.

Se sugiere la inclusión de médicos deportólogos y de profesores de educación física.

#### **4.3.7. Ejes sugeridos para la capacitación y entrenamiento.**

1. Seguridad Ciudadana
2. Ley de Seguridad y marco normativo general
3. Pautas básicas de negociación
4. Modelo de Uso Racional de la Fuerza
5. Primer interventor
6. Investigación criminal
7. Actualización en técnicas policiales.
8. Gestión de información y análisis delictual
9. Enfoque de género.
10. Métodos Alternativos de Resolución de Conflictos.
11. Salud, bienestar y cuidado del personal.
12. Uso de técnicas “duras” (incluyendo arma de fuego) y “blandas” para el control e inmovilización de agresores.

#### **4.3.8. Lineamientos y sugerencias para el desarrollo del centro de reentrenamiento permanente.**

- Constitución de una mesa de trabajo Interagencial a fin de revisar las necesidades de formación ( ver Anexo X)
- Elaborar la propuesta curricular para cada especialidad Seguridad e Investigación criminal.
- Definir las competencias baásicas para cada especialidad
- Conformar un equipo de docentes e instructores que estarán a cargo del diseño formativo del CEDOP supervisados por la Subsecretaría de Policita crimnal
- Realizar las correspondientes capacitaciones a los docentes e instructores que desarrollaran el diseño formativo del centro
- Conformar un equipo de docentes e instructores – pueden ser los mismos de la capacitación- que revisen y diseñen la doctrina policial orientándola a la resolución de problemáticas específicas. Supervisados por expertos designados por ka Subsecretaría de política criminal
- Trabajar en la construcción de canales institucionales –instancias de capacitación- donde el personal pueda hablar d elas situaciones de estrés propias de su labor profesional.

## 5. CONCLUSIONES Y RECOMENDACIONES FINALES

Consideramos como un logro del proyecto la construcción de un modelo de Estudio de Percepción y Victimización para la Provincia de Rio Negro. Se han puesto a prueba los diferentes aspectos metodológicos, cuestionario, muestra, capacitación de encuestadores, organización del campo y carga de datos generando una base sólida para la aplicación de las futuras mediciones. No obstante ello se recomienda tener en cuenta las sugerencias realizadas por los consultores para abordar la etapa de procesamiento y análisis de datos. De la misma manera consideramos sumamente importante cumplir la última etapa del estudio en el marco del convenio con la Universidad de Rio Negro para luego avanzar en la elaboración de publicación y un plan de diseminación de los resultados para que puedan ser utilizados tanto en los ámbitos de planificación de las políticas públicas de seguridad como en los ámbitos de producción de conocimiento académico y de investigación.

En cuanto a las acciones del *“Programa Oportunidades desde el Barrio para la prevención integral del delito y la violencia”*, reiteramos que consideramos fundamental reforzar el entrenamiento y la ampliación de los equipos de profesionales propios que permita en perspectiva avanzar sobre otros territorios y desarrollar abordajes que estén centrados en los procesos de resocialización de jóvenes en situación de vulnerabilidad socio penal. En la misma proporción es importante garantizar la disponibilidad de recursos materiales y subsidios personales para sostener las diferentes actividades de taller que se desarrollan.

Respecto de la constitución del Observatorio del Delito y la Violencia de Rio Negro es importante destacar que se han dado pasos sustantivos con la formalización del mismo a través de una Resolución Ministerial y que el trabajo de los consultores ofrece un instrumental bastante completo para orientar las actividades del Observatorio. Una recomendación importante para el futuro es poder generar la articulación con las diferentes agencias que producen datos relevantes aunque no sean específicos de seguridad (Salud, Educación, etc) y buscar la integración en el sistema de gestión de la información del Observatorio.

En cuanto a la propuesta del Centro de Reentrenamiento y Elaboración de Doctrina Policial entendemos que el trabajo de consultoría ofrece las orientaciones e instrumentos principales para contribuir a la mejora sustantiva de la formación policial, lo que no obsta para considerar el desafío que representa llevar adelante un cambio que necesariamente requiere de la construcción de consensos para que todos los miembros de la institución se apropien de estas ideas y perciban efectivamente sus beneficios.

Finalmente cabe señalar que con estas cuatro dimensiones trabajadas se da cuenta de una integralidad en el abordaje que resulta sumamente necesaria en un campo complejo como el de la seguridad que además refuerza el enfoque de la multiagencialidad en el desarrollo de una política pública de seguridad que pretenda mostrar resultados concretos.

## 6. ANEXOS

- I. Resolución 1129/2019 Observatorio del Delito y la Violencia
- II. Convenio Universidad Nacional de Rio Negro
- III. Cuestionario Provisorio Encuesta.
- IV. Evento 5 de Agosto de 2019
- V. Modelos de Observatorios
- VI. Cobertura de Prensa evento 5 de Agosto 2019. El Cordillerano
- VII. Cobertura de Prensa evento 5 de Agosto 2019. La Mañana
- VIII. Cuestionario Final Percepción y Victimización Rio Negro
- IX. Guía Informe Semestral Prevención Social
- X. Policía. Mesa de Trabajo
- XI. Tarjetas de apoyo Encuesta de Victimización
- XII. Cuadro comparativo de cuestionarios de EV

## 7. BIBLIOGRAFIA

Cohen, Lawrence. Felson, M. (1979). Social Change and Crime Rate Trends: A Routine Activity Approach. *American Sociological Review*, 44, 588-608.

Consejo de Seguridad de Naciones Unidas. (2012) ONU. Resolución 66/290 de la Asamblea General.

Dirección Nacional de Política Criminal del Ministerio de Justicia y Derechos Humanos. Recuperado de: <http://www.jus.gob.ar/areastematicas/estadisticas-de-politica-criminal/estudios-de-victimizacion.aspx>

Encuesta Nacional de Victimización del Delito (NCVS). 2017. Recuperado de: <https://www.bjs.gov/index.cfm?ty=dcdetail&iid=245>

Galtung Johan. (1995) *Investigaciones teóricas. Sociedad y cultura contemporáneas*. Editorial Tecnos/ Instituto de Cultura Juan Gil- Albert. Madrid.

Garland, David. (2005) *La cultura del control. Crimen y orden social en la sociedad contemporánea*. Gedisa Editorial.

Jock Young. (2003) *La sociedad excluyente*. Marcial Pons. Barcelona.

Kessler, Gabriel. (2009) *El sentimiento de inseguridad. Sociología del temor al delito*. Siglo Veintiuno. Buenos Aires.

Martens, Juan. (2016) Las encuestas de victimización. Una herramienta necesaria para el abordaje de la inseguridad en Paraguay. *Revista Internacional de investigación en Ciencias Sociales*. Asunción.

Gualberto Buena Casal, y col (Eds). (1996) Manual de evaluación en Psicología Clínica y de la salud. Madrid: *Siglo XXI*, pp. 1045-1070.

Municipalidad Santa Fe. Cómo vamos. 2013. Recuperado de:

<http://www.santafeciudad.gov.ar/media/files/Santa%20Fe%20-%20Como%20Vamos.pdf>

Muratori, Marcela; Elena Zubieta (2013). Miedo al delito y victimización como factores influyentes en la percepción del contexto social y clima emocional. *Boletín de Psicología*. Número 109. UBA

Oficina de las Naciones Unidas contra la Droga y el Delito (ONUDD). (2009). *Manual para Encuestas de Victimización*. Naciones Unidas. Nuevo León. México.

Oficina de las Naciones Unidas contra la Droga y el Delito (ONUDD). (1996)

*Clasificación internacional de los delitos con fines estadísticos*. Viena.

Pavarini, Massimo (1995). En Sozzo, Máximo; Augusto Montero (2010). *Delito, sensación de inseguridad y sistema penal. Experiencias y opiniones en la ciudad de Santa Fe*. Ediciones UNL. Buenos Aires.

Proyecto de apoyo y difusión de Programas de Prevención Comunitaria del Delito. (2004). Centro de Estudios en Seguridad Ciudadana. Boletín 1. Universidad de Chile. Santiago de Chile.

Sozzo, Máximo. (2003) *¿Contando el Delito? Análisis crítico y comparativo de las encuestas de victimización en Argentina*. Universidad Del Litoral.

Sozzo, Máximo; Augusto Montero. (2010) *Delito, sensación de inseguridad y sistema penal. Experiencias y opiniones en la ciudad de Santa Fe*. Ediciones UNL. Buenos Aires.

Varona Martínez, Gema, De la Cuesta Arzamendi José Luis. (2015). *Victimología. Un acercamiento a través de sus conceptos fundamentales como herramientas de comprensión e intervención*. Universidad del País Vasco.

Vozmediano Sanz, Laura. (2010) *Tesis doctoral en Psicología “Miedo al delito y sostenibilidad urbana, propuestas de medición y transferencia de resultados”*. Departamento de Psicología Social y Metodología de las Ciencias del Comportamiento. Facultad de Psicología. Universidad del País Vasco.