

Informe sobre Seguridad Pública en la Ciudad Autónoma de Buenos Aires (2016-2018): primeras aproximaciones*

Silvia Paola La Ruffa**

Resumen

Conocer la realidad criminológica de un distrito es un primer paso necesario para el diseño de estrategias eficaces de prevención de delitos y violencias. Diferentes áreas estatales han producido en los últimos años información que da cuenta de parte del fenómeno de la inseguridad en la Ciudad de Buenos Aires. Este artículo, presentado como informe de avance de una investigación que culminará como “Informe de Seguridad Pública en la Ciudad de Buenos Aires (2016-2018)”, busca colaborar con la comprensión de las diferentes dimensiones que inciden en la comisión de hechos ilícitos y/o violentos que afectan la seguridad pública. Es probable que de la lectura surjan nuevas preguntas, se planteen otros análisis y se critique determinada hipótesis, lo que enriquecerá la elaboración final del Informe referido.

Palabras clave: Seguridad. Justicia. Mapa del delito. Violencia. Ciudad Autónoma de Buenos Aires.

* Recibido 06/09/19. Aceptado 16/12/19.

** Politóloga y Doctora en Ciencia Política. Docente universitaria. Especialista en políticas de Justicia, Seguridad y perspectiva de género. ICiudad, Universidad de Belgrano, Red de Politólogas República Argentina. slaruffa@iciudad.org.ar.

Abstract

Knowing the criminological reality of a district is a necessary first step for the design of effective strategies for prevention of crimes and violence. In recent years, different state areas have produced information about the phenomenon of insecurity in the city of Buenos Aires. This article, presented as progress report of a research that will culminate as "Public Safety in the City of Buenos Aires (2016-2018)", seeks to work with the understanding of the different dimensions that influence crime and violence that affect public safety. The reading will arise new questions, other analyses and will critique certain hypotheses which will enrich the final production of the report.

Keywords: Safety. Justice System. Crime map. Violence. Buenos Aires City.

Resumo

Conhecer a realidade forense de um distrito é um primeiro passo necessário para a concepção de estratégias eficazes para a prevenção de crimes e violência. Áreas diferentes do estado ocorreram nas informações de anos recentes que representam parte do fenômeno da insegurança na cidade de Buenos Aires. Neste artigo, apresentando-se como pesquisa de relatório de progresso que culminará como "Segurança pública na Cidade de Buenos Aires (2016-2018)", pretende trabalhar com a compreensão das diferentes dimensões que influenciam a Comissão de atos ilícitos ou violentos que afetam a segurança pública. É provável que da leitura surjam novas questões, surjam outras análises e se-critiquem certas hipóteses que irão enriquecer a produção final do relatório final.

Palavras-chave: Segurança. Justiça. Mapa do crime. Violência. Cidade de Buenos Aires.

Introducción

La elaboración del “Primer Informe sobre Seguridad Pública en la Ciudad de Buenos Aires (2016-2018)” tiene como objetivo el brindar información analizada sobre los patrones de criminalidad en dicho distrito a fin de que las y los decisores políticos cuenten con más elementos para elaborar estrategias efectivas en base a criterios objetivos, con una mirada integral del problema del delito y la violencia. La presentación de un primer informe de avance permite compartir con la comunidad académica las reflexiones y conclusiones preliminares, de forma tal que se enriquezca la producción definitiva de la investigación.

La “información estadística confiable” es uno de los principios rectores del Sistema Integral de Seguridad Pública de la Ciudad de Buenos Aires, creado por la Ley CABA Nº 5688. Este principio se garantiza mediante la recopilación de datos relevantes en materia de seguridad. Dicha información debe surgir de indicadores estandarizados por el Ministerio de Justicia y Seguridad (MJyS). Ello permitirá desarrollar informes confiables y oportunos que permitan adoptar políticas públicas eficaces en la materia. Para cumplir con este objetivo se espera que, entre otros instrumentos, el mapa del delito constituya una herramienta de gestión dirigida a la recopilación, procesamiento y análisis de la información concerniente a las actividades delictivas que se desarrollan en el territorio de Buenos Aires. Esta aplicación debería servir tanto para avanzar en la elaboración de un diagnóstico certero sobre las causas y procesos que confluyen en los hechos delictivos registrados en las distintas Comunas, como para favorecer una respuesta oportuna a los requerimientos de la población en materia de seguridad. Tal como fue presentado por el Gobierno de la Ciudad, el mapa del delito oficial no parece cumplir íntegramente con los objetivos que manda la Ley. Por un lado, muestra solo tres tipos de delito: homicidios, robos y hurtos. De acuerdo con el Programa para el Desarrollo de Naciones Unidas (PNUD), la inseguridad ciudadana “es un fenómeno complejo que incluye diferentes amenazas: aunque el análisis de las tasas de robos y homicidios ofrece un panorama útil, aún resulta insuficiente” (IDH-AL, 2013-2014: 75). Según este paradigma, la inseguridad ciudadana es un obstáculo para el desarrollo humano, ya que restringe las posibilidades de los individuos para materializar un proyecto de vida y “erosiona la cooperación social y la vida cívica” (Álvarez, 2006: 14). Además, la herramienta no facilita la comparación en línea entre comunas o barrios ni

entre distintos meses, así como tampoco permite el cruce de variables que den cuenta de la divergencia de las cifras del delito a lo largo del tiempo, lo que dotaría de mayor utilidad a esta aplicación. El mapa del delito nada dice tampoco sobre los perfiles de las víctimas ni de los responsables de esos delitos en los casos que se conozcan. El citado Informe sobre Desarrollo Humano del PNUD indica que “para entender las amenazas a la seguridad ciudadana, es necesario analizar el contexto en el que surgen y se desarrollan, el perfil de las víctimas y de los victimarios, la manera como interactúan y sus impactos en la ciudadanía” (2013-2014: 75).

En 2005 ya afirmábamos que los decisores en materia de seguridad han comprendido que el éxito o fracaso de una política pública en la materia debe incluir la evaluación tanto de los indicadores objetivos como subjetivos de esta dimensión (La Ruffa, 2005: 19). Sin embargo, el Gobierno de la Ciudad no cumple con la manda legal de realizar una encuesta de victimización anual que nos permita cruzar sus resultados con las denuncias.

Delitos y violencias en la Ciudad de Buenos Aires

Algunos de los problemas que los gobiernos enfrentan a escala mundial (el proceso de concentración empresarial de escala planetaria que pone en jaque la autoridad política, la pobreza, el creciente rol de los medios masivos de comunicación que debilita las intermediaciones políticas, la violencia, la explosión demográfica con el consecuente crecimiento aluvional de las ciudades, la corrupción y la crisis de los partidos políticos, entre otros) se ven agudizados en los países emergentes, subdesarrollados y/o en vías de desarrollo (Borja: 64-65). Por ello, el problema de los delitos y las violencias en la Ciudad de Buenos Aires hay que entenderlo en el marco de la realidad criminológica nacional y regional:

América Latina es la segunda región más violenta del mundo (OMS, 2002), la evidencia muestra un fuerte incremento de los delitos que se cometen diariamente en sus ciudades [...]. Además de este evidente impacto sociocultural, la violencia y la delincuencia representan serios costos económicos estimados en casi 14 puntos del Producto Interno Bruto de algunos países (Buvinic, Morrison y Shifter, 1999). (Dammert y Arias, 2007: 6)

Algunos de los hallazgos que presentaremos en este artículo se profundizarán en

el “Primer Informe sobre Seguridad Pública en la Ciudad de Buenos Aires 2016-2018”, que será publicado por ICiudad a fines de 2019.¹ A pesar de ello, esta investigación es original ya que circunscribe el análisis a la descripción de la realidad criminológica sobre la información disponible y no constituye un estudio del sistema de gestión de la información ni la vinculación de los principios rectores del Sistema Integral de Seguridad Pública de la Ciudad con la idea o concepto de gobierno abierto y su efectiva implementación.²

Durante el 2016, de acuerdo al mapa del delito oficial,³ se registraron 126.266 denuncias de homicidios, lesiones por seguridad vial, robos y hurtos en la Ciudad de Buenos Aires, mientras que en el 2017 esta cifra se redujo en un 4,5%, con un total de 120.513 denuncias. Establecer la variación entre 2018 y 2017 no es posible ya que, en momentos en que se producía el presente artículo, no fueron incluidos los hechos ocurridos por inseguridad vial. Aunque la conflictividad vial tiene una lógica diferente a la del delito urbano o a la del callejero, incluir la seguridad vial como elemento de la concepción integral de seguridad es muy importante. En la Ciudad de Buenos Aires, anualmente fallecen más personas como consecuencia de siniestros con vehículos que por asesinatos y la integridad física se ve más afectada por los hechos de tránsito que por otros tipos de violencia. Meses después de la primera carga con los datos sobre los hechos ocurridos en 2018, el MJyS incluyó las lesiones y los homicidios ocurridos por siniestros viales.

A los datos publicados en el mapa del delito hemos sumado las intervenciones que el Ministerio Público Fiscal incluyó en su “Noveno Informe de Conflictividad”⁴ y en su “Décimo Informe de Conflictividad”,⁵ correspondientes a los años 2016 y 2017 respectivamente, en materia de contravenciones y delitos transferidos al Poder Judicial de la Ciudad de Buenos Aires.⁶ Sumadas ambas fuentes de información, concluimos que

¹ ICiudad es una organización de la sociedad civil cuya misión es contribuir al debate sobre políticas públicas en el ámbito de la Ciudad de Buenos Aires, a través de la investigación rigurosa desde una perspectiva de equidad. Cfr. www.iciudad.org.ar.

² Cfr. La Ruffa, S. y Mascitti, V. (2019). “Gobierno abierto, transparencia y seguridad en la Ciudad de Buenos Aires”. *XIV Congreso Nacional de Ciencia Política*. Sociedad Argentina de Análisis Político-Universidad Nacional de San Martín.

³ Cfr. <https://mapa.seguridadciudad.gob.ar/>.

⁴ Cfr. <https://www.fiscalias.gob.ar/wp-content/uploads/2017/10/NovenoInformeConflictividadR.pdf>.

⁵ Cfr. <https://www.fiscalias.gob.ar/wp-content/uploads/2018/11/X-Informe-de-Conflictividad-2017.pdf>.

⁶ El 7 de diciembre del año 2000, el entonces presidente Fernando de la Rúa y el jefe de gobierno de la Ciudad, Aníbal Ibarra, celebraron un convenio de transferencia progresiva de competencias penales de la justicia nacional ordinaria al Poder Judicial de la Ciudad Autónoma de Buenos Aires. La cláusula primera del convenio ratificado disponía que: “Los hechos de tenencia y portación de armas de uso civil y su

las y los vecinos de la Ciudad debieron recurrir, en el 2016, al sistema penal y/o policial en al menos 184.616 oportunidades, es decir, cada una hora se radicaron 21 denuncias. En el año 2017, ese número ascendió a 185.546. Esta leve suba (+0.5%) se explica por una mayor cantidad de casos de conflictividad urbana. Si al total de casos relevados por el mapa del delito de la Ciudad descontamos las lesiones y los homicidios ocurridos en siniestros viales durante 2016, se reportaron un total de 117.549 hechos, es decir, una tasa de 3.842 denuncias cada 100.000 habitantes. Su distribución geográfica se puede ver en la Figura 1:

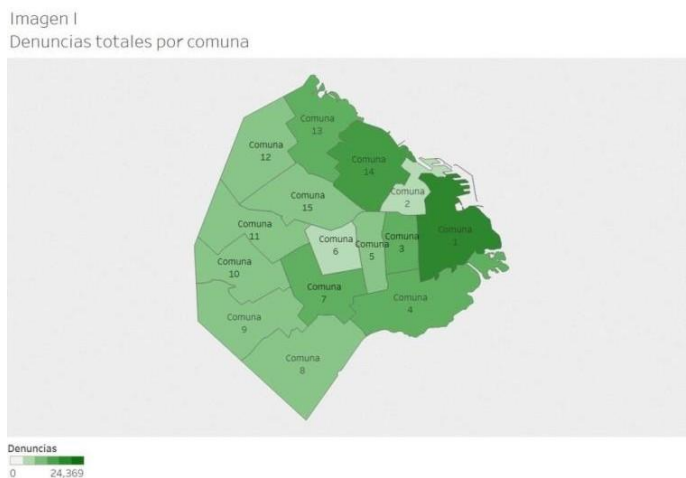


Figura 1. Fuente: Elaboración propia.

suministro a quien no fuera legítimo usuario, sancionados en el art. 42 bis de la Ley N° 20.429 y en los arts. 189 bis, 3er. párrafo y 189 ter del Código Penal, todos según Ley N° 25.086, y en los arts. 3°, 4° y 38 de la Ley N° 24.192, cometidos en el territorio de la Ciudad Autónoma de Buenos Aires, serán investigados por el Ministerio Público Fiscal de la Ciudad Autónoma de Buenos Aires y juzgados por sus Jueces competentes, conforme a los procedimientos establecidos por la Ley N° 12 de la Ciudad Autónoma de Buenos Aires, y hasta tanto se dicten las normas procesales de la Ciudad, con aplicación supletoria del Código Procesal Penal de la Nación en todo lo que no se encuentre expresamente previsto en aquella ley”. El primero de junio de 2004, el que fuera presidente de la Nación, Néstor Kirchner, y el jefe de gobierno, Aníbal Ibarra, firmaron el segundo convenio de transferencia progresiva de competencias penales de la justicia nacional ordinaria al Poder Judicial de la Ciudad de Buenos Aires, entendiendo que “en esta etapa del proceso se estima conveniente transferir la persecución y juzgamiento de las conductas tipificadas en el Código Penal, artículos 95 y 96 (lesiones en riña), 106 y 107 (abandono de personas), 108 (omisión de auxilio), 128 y 129 (exhibiciones obscenas), 134 a 137 (matrimonios ilegales), 149 bis primer párrafo (amenazas), 150 (Violación de domicilio), 181 (usurpación), 183 y 184 (daños), 208 (ejercicio ilegal de la medicina) y los delitos tipificados en las Leyes N° 13.944, 14.346 y art. 3° de la ley 23.592, cuando los delitos se cometan en el territorio de la Ciudad de Buenos Aires. Dado que el Registro de deudores alimentarios morosos y el Registro Civil dependen de la Ciudad, ello facilitará una persecución más eficiente de los delitos de incumplimiento de los deberes de asistencia familiar y los relacionados con los matrimonios ilegales. Asimismo, resulta conveniente la transferencia del delito de discriminación previsto en el art. 3° de la ley nacional 23.592 a fin de lograr que sea un mismo poder judicial el que persiga y juzgue la discriminación, evitando de esta forma conflictos de competencias que dilaten los procedimientos. Similares consideraciones cabrían respecto del delito de exhibiciones obscenas y la contravención de alteración de la tranquilidad pública”.

Mientras en 7 de las 15 Comunas se realizaron menos de 10.000 denuncias durante el 2016, la Comuna 1 (conformada por los barrios de Montserrat, Constitución, San Telmo, Puerto Madero, Retiro y San Nicolás) radicó un total de 16.074 denuncias. En 2017 se contabilizaron 110.550 denuncias del mismo tipo, es decir, un 6% menos que el año anterior. La tasa de denuncias cada 100.00 habitantes resultó de 3.608. Su distribución geográfica se puede ver en la Figura 2:

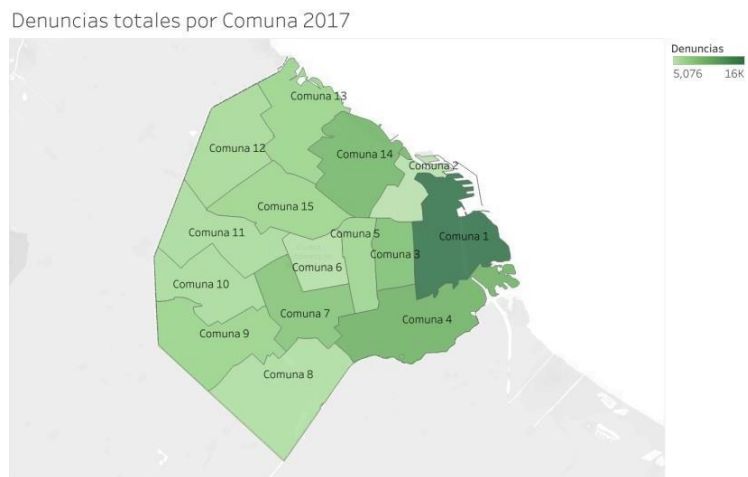


Figura 2. Fuente: Elaboración propia.

En este período, 9 de las 15 Comunas tuvieron menos de 10.000 denuncias anuales y, al igual que en el año previo, fue la Comuna 1 la que más casos registró, con un total de 15.644. En 2018, el total de denuncias de homicidios, robos y hurtos ascendió a 112.795, lo que implicó un aumento de más del 2% con respecto al año previo. Cada 100.000 habitantes se reportaron 3.676 denuncias. La Figura 3 muestra la distribución de las denuncias por Comunas:

Denuncias totales por comuna 2018

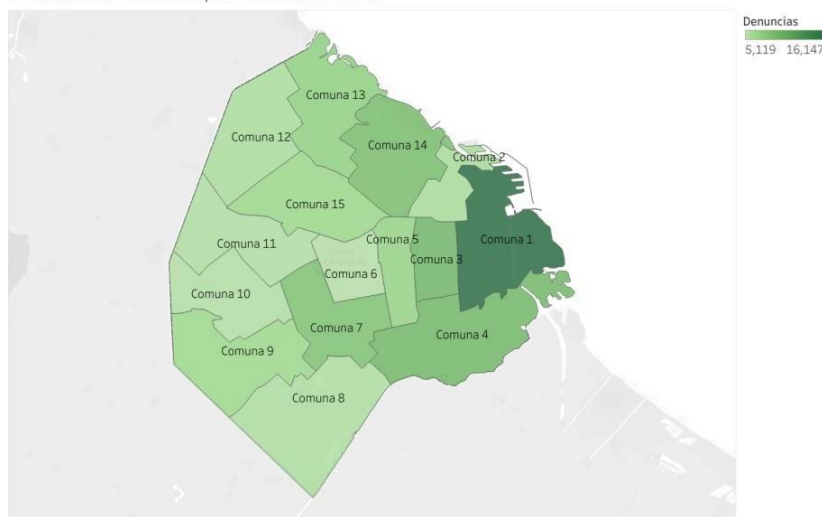


Figura 3. Fuente: Elaboración propia.

Se observa que, en 2018, 14 de las 15 Comunas registraron menos de 10.000 denuncias y, al igual que en los años previos, la Comuna 1 se ubicó en primer lugar con un total de 16.149 causas. En el Gráfico 1 se puede ver el *ranking* de las comunas según la tasa de denuncias cada 100.000 habitantes:

Tasa de denuncias cada 100 mil habitantes
Ranking de comunas

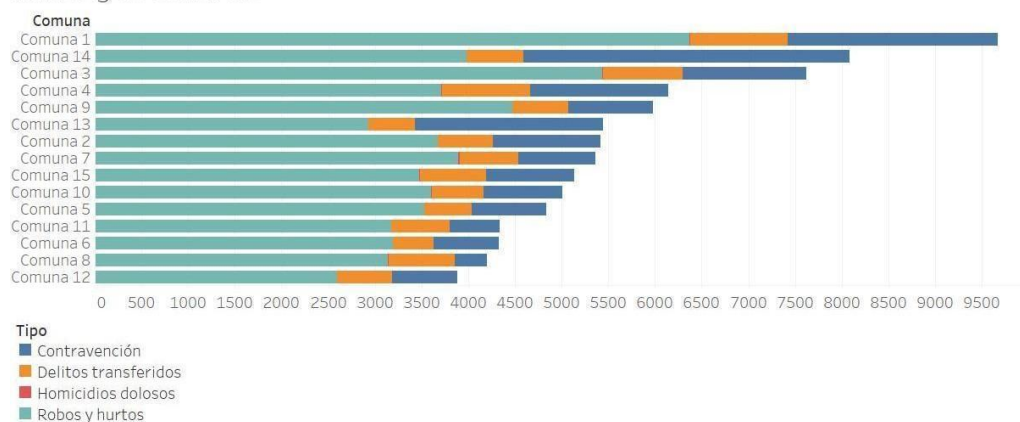


Gráfico 1: “Denuncias cada 100.000 habitantes en 2016”. Fuente: Elaboración propia.

En materia de tasa de denuncias, fue también la Comuna 1 la que más hechos registró (13,5% del total de la Ciudad) y en la que más homicidios se cometieron (32). Ponderando cada 100.000 habitantes, la Comuna 12 fue la que registró menor cantidad de casos (menos de la mitad que en la Comuna 1). En términos absolutos, en el otro

extremo se encontró la Comuna 2 con solo el 4,5% de las denuncias totales y en la que no ocurrieron homicidios durante 2016. La ubicación geográfica no parece ser un factor predictivo de los hechos de inseguridad, porque las Comunas 1 y 2 se encuentran una al lado de la otra, en la región noreste de la Ciudad. Es probable que el grado de heterogeneidad interna de cada comuna pueda explicar parte de esta diferencia en los patrones delictivos de cada zona de la Ciudad. En el Gráfico 2 se puede ver el *ranking* de comunas según la tasa de denuncias cada 100.000 habitantes en 2017:

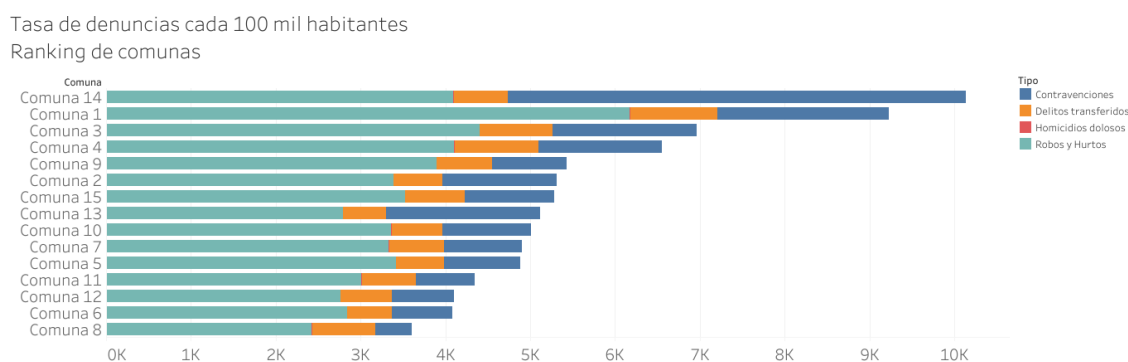


Gráfico 2: “Denuncias cada 100.000 habitantes en 2017”. Fuente: Elaboración propia en base a los datos del Gobierno de la Ciudad.

Se observa que, si ponderamos cada 100.000 habitantes (para hacer comparables cifras absolutas), la Comuna 14 fue la que más denuncias registró, desplazando a la Comuna 1 del primer lugar (que concentró un 13% del total de la Ciudad, mostrando una disminución de -0.5% en relación al año anterior). Se aprecia, además, el peso de las contravenciones en Palermo. En relación a su población, la Comuna 8 fue en la que menor cantidad de denuncias se radicaron (menos de la mitad que en la Comuna 14) y en la que menor relevancia tuvieron las contravenciones. En términos absolutos, en el otro extremo se ubicó (igual que en 2016) la Comuna 2, con solo el 4,2% de las denuncias totales. Sin embargo, en 2017 se produjeron 3 homicidios en esta comuna. En el Gráfico 3 se observa el *ranking* de comunas según la tasa de denuncias cada 100.000 habitantes en 2018 (señalamos previamente que, por razones de acceso a la información relativa a las causas por delitos transferidos y contravenciones instruidas por el Ministerio Público Fiscal de la Ciudad, el análisis sobre 2018 no incluirá esos hechos):

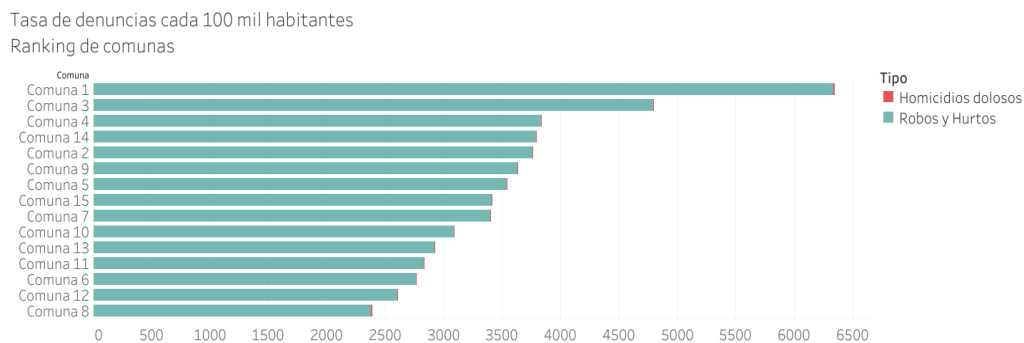


Gráfico 3: “Denuncias cada 100.000 habitantes en 2018”. Fuente: Elaboración propia en base a los datos del Gobierno de la Ciudad.

Sin incluir las denuncias por delitos transferidos al Poder Judicial de la Ciudad y por contravenciones, la Comuna 1 fue por tercer año consecutivo la que (en términos absolutos y de acuerdo a su población) más hechos registró, -14% del total de la Ciudad (un aumento del 1% respecto de 2017), y donde nuevamente más homicidios se denunciaron (34). Ponderando cada 100.000 habitantes, la Comuna 8 (igual que en 2017) fue la que registró menor cantidad de denuncias, menos de la mitad que en la Comuna 1. En términos absolutos, en el otro extremo se encuentra, a diferencia de los dos años previos, la Comuna 6, desplazando a la Comuna 2, con solo el 4,5% de las denuncias totales. Palermo pasó del primer lugar al cuarto, ya que no se contabilizaron las contravenciones.

En 2016, el 17% de los homicidios dolosos (robos y hurtos) se cometieron con armas, pero no es posible establecer esta relación con respecto a las denuncias radicadas en 2017 o 2018, ya que el mapa del delito no presenta dicha información. Sugerimos volver a incluir esta variable, dado que es muy relevante al momento de formular políticas públicas de prevención de delitos y violencias.

Dentro del universo de hechos relevados por las dos fuentes de información citadas, los tres tipos más denunciados en la Ciudad, en 2016 y 2017, fueron los robos (130.765), los hurtos (88.328) y las amenazas (22.422). Tanto en la Comuna 1 como en la 2, los robos y hurtos ocuparon el primer y segundo lugar de delitos denunciados. Sin embargo, mientras que en la Comuna 1 la tercera causa fueron las amenazas, siguiendo el patrón general del Distrito, en Recoleta fueron los ruidos molestos. Es decir, no solo estas comunas se encuentran en los extremos opuestos en cantidad de denuncias, sino que el tipo de riesgo o conflictividad es diferente, al menos en lo que respecta al tercer

tipo de causas instruidas.

Tanto en 2016 como en 2017, los robos fueron los hechos más denunciados en las 15 comunas. Los hurtos aparecieron en segundo lugar en 13 comunas, ya que en la Comuna 8 las amenazas ocuparon el segundo puesto y lo propio ocurrió en la Comuna 13 con los “cuidacoches”. Las amenazas en tanto tercer hecho más frecuente se registraron en 9 comunas mientras que, como se consignó anteriormente, en la Comuna 2 fueron los ruidos molestos. En la 4 y la 14, “los cuidacoches”. En la 8, la 9 y la 13, los hurtos.

Si en 2016 agrupamos todas las contravenciones en un solo tipo general, cambia la relación de orden. En las comunas 1, 2, 3 y 11 se mantuvieron los robos y hurtos en el primer y segundo lugar, respectivamente, pero las contravenciones ascendieron al tercer lugar, desplazando a las amenazas o los ruidos molestos. En las comunas 4, 5, 6, 7, 9, 10, 12 y 15, el conjunto de contravenciones se ubicó en segundo puesto, superando a los hurtos. En la Comuna 8, después de los robos y amenazas quedaron las contravenciones, corriendo a los hurtos del tercer lugar. En cambio, en las comunas 13 y 14, las contravenciones lideraron el *ranking* de denuncias de los vecinos, dejando al robo en el segundo lugar y a los hurtos en el tercero. Cabe aclarar que, en estas comunas, la contravención popularmente denominada “cuidacoches” o “franelitas” apareció en el segundo o tercer lugar, respectivamente.

Si analizamos el total de denuncias en relación a la población de cada comuna, podemos observar los siguientes patrones. Durante el 2016, la Comuna 1 fue la que tuvo las más altas tasas de homicidios, de robos y hurtos y de conflictividad urbana:⁷ 12,7 homicidios, 6.364 robos y hurtos y 3.291 denuncias por conflictividad urbana cada 100.000 habitantes. En el otro extremo encontramos a las comunas 2 y 13 con 0 homicidios cada 100.000 habitantes, a la Comuna 12 con 2.595 robos y hurtos cada 100.000 habitantes y a la Comuna 8 con 1.055 denuncias por conflictividad urbana cada 100.000 habitantes. En 2017, la Comuna 7 lideró el *ranking* de tasas de homicidios (9,97), mientras que la Comuna 1, por segundo año consecutivo, ocupó el primer lugar en materia de robos y hurtos con una tasa de 6.167. Fue la Comuna 14 la que arrojó la más alta tasa de conflictividad con 6.040 denuncias cada 100.000 habitantes, duplicando la conflictividad de la Comuna 1. Entre las comunas con las tasas más bajas se destacaron

⁷ Entendemos por “conflictividad urbana” la suma de denuncias por contravenciones y delitos transferidos, es decir, hemos agrupado en esta categoría todos los hechos investigados por el Ministerio Público Fiscal de la Ciudad de Buenos Aires.

las comunas 13 (sin homicidios durante 2017) y 8 (con 2.418 denuncias por robos y hurtos y 1180 causas por conflictividad urbana cada 100.000 habitantes). Asimismo, la Comuna 1 fue la que tuvo las más altas tasas de homicidios y de robos y hurtos en 2018: 13,3 homicidios y 6.334 robos y hurtos cada 100.000 habitantes. Mientras que la tasa más baja de homicidios se registró en la Comuna 5 (0,53), la de robos y hurtos se verificó en la Comuna 8 por segundo año consecutivo (2.380).

A raíz de estas diversidades, el Gobierno de la Ciudad deberá diseñar estrategias específicas para cada tipo de hecho según sea la zona donde se producen con mayor frecuencia, prestando especial atención a la Comuna 1 que, en términos absolutos, lideró todos los podios de denuncias durante tres años consecutivos.

La publicación del presente artículo refuerza la idea de que es necesario redefinir el mapa del delito como herramienta fundamental para el diseño y formulación de políticas públicas eficaces y para la posterior evaluación de las estrategias implementadas. Falta información sobre las víctimas, sobre el contexto en que se producen los homicidios y sobre los objetos que son robados o hurtados. Es importante saber no solo si el robo o hurto se comete desde una moto, sino también si se realiza con o sin arma. No puede faltar la información sobre las muertes y lesiones en el contexto de inseguridad vial.

Asimismo, se revela imprescindible que se cumplan con los parámetros básicos en materia de información confiable que establece la Ley del Sistema Integral de Seguridad Pública. Por un lado, es menester que se realice y publique anualmente la encuesta de victimización, percepción y evaluación (Ley CABA N° 5.688, art. 63 inc. 3) considerando los objetivos que se plantea, para poder formular preguntas adecuadas a dichos propósitos y que permitan su comparación en el tiempo. La publicación anual del reporte sobre el desempeño de la Policía de la Ciudad en materia de promoción de derechos humanos, por parte de la Oficina de Transparencia y Control Externo, es imprescindible para tener una mirada integral sobre el funcionamiento del Sistema de Seguridad (Ley CABA N° 5.688, art. 35 inc. 6). En el mismo sentido, el informe en el que se presentan los casos en que el personal policial hace uso de armas de fuego y se exponen las medidas adoptadas a fin de controlar y reducir los daños para la vida o la integridad física del personal policial y externo a la institución, causado por el uso de las armas de fuego (Ley CABA N° 5.688, art.96), será de gran valor para promover estrategias que garanticen el respeto por las estándares internacionales en materia del uso

legítimo de la fuerza por los funcionarios encargados de hacer cumplir la ley. Están por cumplirse tres años desde la sanción de dicha Ley (promulgada el 17 de noviembre del 2016) y ninguno de estos compromisos ha sido ejecutado.

En cuanto a los principales hallazgos que se relevaron durante la investigación, podemos observar, en la Tabla 1, la evolución de las tasas cada 100.000 habitantes de las variables analizadas en los tres años estudiados:

TASA C/100.000 HAB	2016	2017	2018
Homicidios	4,8	4,7	4,4
Robos	2.328	2.229	2.302
Hurtos	1.509	1.374	1.369
Conflictividad urbana	1907	2122	-----
Homicidios por siniestros viales	4,5	4,9	-----
Lesiones en siniestros viales	290	321	-----

Tabla 1: “Tasa de principales delitos cada 100.000 habitantes (2016-2018). Fuente: Elaboración propia.

En relación a los homicidios dolosos, comparando los tres años, la Comuna 1 registró la tasa más alta tanto en 2016 como en 2018, contabilizando el 21% de los hechos del período. La Comuna 7 ocupó el segundo lugar en 2016, pasando al primero en 2017, aunque en 2018 no estuvo ni entre los tres primeros lugares. Sin embargo, fue la Comuna 7 la que se ubicó en segundo lugar en el trienio, con el 16% de las denuncias. Las Comunas 5 y 14 obtuvieron las tasas más bajas en 2017 y 2018, aunque en 2016 fueron las Comunas 2 y 13. La Comuna 2 registró la menor cantidad de víctimas en este

período, seguida por la Comuna 5. Seis barrios llevan tres años consecutivos sin denuncias por homicidios: Puerto Madero, Villa General Mitre, Coghlan, Agronomía, Parque Chas y Villa Ortúzar. Los meses cálidos son los más inseguros, ya que el 60% de las muertes violentas ocurrieron en el primer y en el último trimestre de los últimos tres años (86, 88 y 76 homicidios, respectivamente). Las horas de la noche son las más inseguras. La presencia de infraestructura policial no parece ser un elemento disuasivo de muertes violentas, ya que la Comuna 1 (primera en cantidad de homicidios dolosos entre 2016 y 2018) concentra la mayor cantidad de comisarías (10) y la Comuna 2 (con solo 2 comisarías), la tasa más baja de asesinatos en el mismo período. Nos preguntamos si la infraestructura policial está vinculada o no a la cantidad de recursos humanos de seguridad disponible en cada barrio o si, por el contrario, son meras unidades administrativas que no tienen impacto sobre los niveles de seguridad/inseguridad de su jurisdicción.

Sería bueno conocer el despliegue territorial de la Policía de la Ciudad, ya que casi el 81% de los porteños consideró "muy importante" que haya efectivos en su barrio, según un relevamiento realizado a 3.646 vecinos de todas las comunas en noviembre de 2018 por la Defensoría del Pueblo de la Ciudad de Buenos Aires, publicado por el diario La Nación,⁸ sobre la satisfacción ciudadana con los servicios públicos.⁹ Sin embargo, la presencia policial fue el servicio con imagen negativa más alta, ya que el 52,3% de los consultados dijo no estar satisfecho con la cantidad de efectivos que suele haber en los alrededores de su vivienda.

En el discurso inaugural de las sesiones ordinarias del primero de marzo de 2019, el jefe de gobierno informó que la Policía de la Ciudad estaba conformada por 25.800 oficiales, lo que significa que en Buenos Aires hay una tasa de 841 policías cada 100.000 habitantes. Ello sin contar el despliegue de las fuerzas federales en la zona sur de la Ciudad, fundamentalmente en los barrios de emergencia de las Comunas 4, 7 y 8. La Oficina para la Droga y el Delito de Naciones Unidas recomienda 300 agentes por cada 100.000 habitantes, es decir que Buenos Aires supera ampliamente dicha recomendación, pero sus habitantes no ven la presencia policial en las calles. En otras grandes ciudades con mejores indicadores de seguridad, por ejemplo, Londres, hay

⁸ Cfr. <https://www.lanacion.com.ar/sociedad/la-ciudad-calificada-vecinos-bien-semaforos-alumbrado-nid2227823>.

⁹ En la encuesta se preguntó por alumbrado público, recolección de residuos, cantidad de espacios verdes, cantidad de semáforos, barrido y limpieza de calles, conservación de calles, presencia policial y cuidado del arbolado.

348,5 cada 100.000 habitantes. En Nueva York hay 445,5.

Disponer de información sobre el despliegue territorial de la Policía de la Ciudad, así como de la ubicación de las cámaras de video-vigilancia en cada uno de los 48 barrios porteños, es relevante a fin de evaluar si una mayor o menor presencia de recursos humanos y físicos de seguridad impacta en la cifra de muertes violentas o si existen otros factores que explican que, en un año, un barrio concentre 24 homicidios (dos por mes), mientras que en 18 barrios no se hayan verificado hechos de este tipo. El Informe sobre Bienestar Urbano 2016 elaborado por ICiudad corroboró un alto nivel de correlación (0,81) entre el hacinamiento de cada comuna y la cantidad de asesinatos que se denunciaron en ellas. Dejamos para futuras investigaciones establecer qué otros factores inciden sobre este tipo de delitos.

La falta de otros indicadores, como el contexto en que ocurre el homicidio (en ocasión de otro delito, en contexto de violencia de género, por ajuste de cuentas o por un conflicto interpersonal), no permite profundizar el análisis a fin de proponer estrategias de reducción de muertes violentas para los “lugares calientes”. Este tipo de información debería añadirse a lo ya relevado en el mapa del delito.

La comparación interanual no nos permite determinar que haya un mes más inseguro, aunque, sumados los tres años, diciembre es el mes en el que mayor cantidad de homicidios se denunciaron (11%). Es probable que la variable climática-estacional deba abordarse con estrategias no policiales sino socio-culturales que impacten sobre el nivel de violencia interpersonal en los meses de calor.

La Comuna 1 fue, además, la que más denuncias por robo registró (13,5%). Diez de las 15 comunas estuvieron por debajo del promedio general de la Ciudad y las cinco restantes concentraron el 46 % de la totalidad de los robos (1, 3, 4, 7 y 14). Más allá de las variaciones mínimas entre 2016 y 2018, se observa un patrón de distribución geográfico similar año tras año, lo que da cuenta de la necesidad de políticas públicas específicas para estas cinco comunas en las que ocurren 1 de cada 2 robos denunciados. Los barrios en los que más denuncias de este tipo se radicaron son Palermo, Balvanera y Flores.

Si analizamos los tres años se acumula un incremento de las denuncias de robos desde una moto (“motochorros”) de casi el 12% con esta modalidad, siendo Palermo y Caballito los dos barrios más afectados. Algunos territorios sufrieron aumentos de estos

hechos tanto de 2016 a 2017 como de 2017 a 2018. Las Comunas 1, 2, 4 y 5 vieron empeoradas sus calles en estos tres años. Otras vivieron reducciones sostenidas en este trienio: las Comunas 6, 8, 9 y 11. En el resto fue dispar, con subas y bajas de un año a otro. La mayor alza acumulada la vivió la Comuna 2 con un 66,44% más de denuncias entre 2016 y 2018. La mayor reducción se verificó en la Comuna 7 con un 20,53% menos de hechos en el mismo período. Nos preguntamos si el Gobierno de la Ciudad tiene alguna explicación para estas variaciones o solo son producto del cálculo de “rentabilidad” de la empresa criminal. La recolección de información debe servir para evaluar decisiones en materia de políticas públicas, reforzar las que den resultados, corregir las que necesiten modificación y dejar de lado aquellas que no impactan de manera favorable.

No se verificó concordancia entre los horarios con más denuncias de homicidios (de las 20 PM a las 4 AM) y aquellos en los que ocurrió la mayor cantidad de robos y de hurtos (de las 12 AM a las 24 PM). Sin embargo, el cruce de esta información permite observar que es necesario reforzar la presencia policial en el horario de 19 a 24 PM, a los efectos de prevenir tanto robos y hurtos como muertes violentas.

Conclusiones

Al analizar los datos sobre homicidios, robos, hurtos, delitos transferidos y contravenciones se observa que, más allá de los aumentos o disminuciones interanuales, la distribución geográfica de cada tipo de hecho relevado se mantiene sin grandes variaciones. No se trata de “mover” el delito de uno a otro lugar, sino de determinar qué condiciones urbanas, policiales y/o comunales favorecen la comisión de cada tipo de conducta para implementar políticas públicas que disuadan y prevengan esos comportamientos atípicos. Al realizar cruces entre algunos de los delitos y contravenciones analizados, observamos las siguientes correlaciones para 2016:

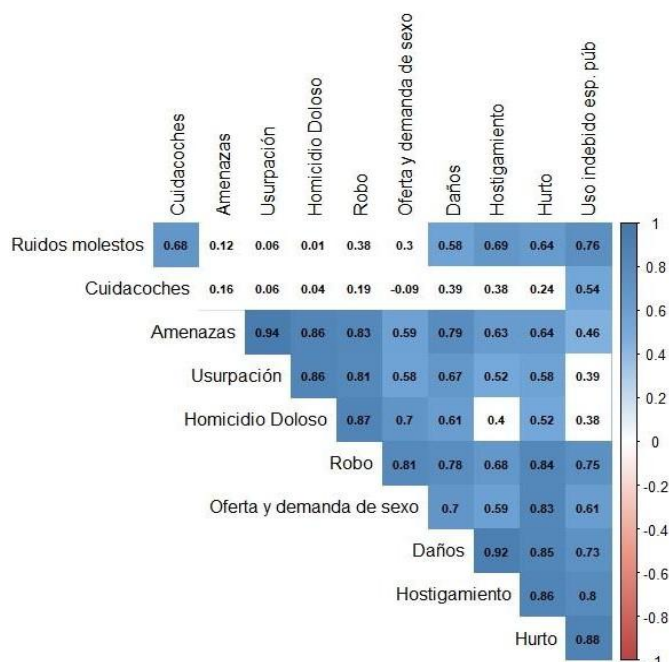


Tabla 2: “Correlaciones del año 2016”. Fuente: Elaboración propia.

Los cruces de variables que presentan un valor más cercano al 1% son los que tienen una relación proporcional en su incidencia (es decir, cuando aumenta uno aumenta el otro). Se puede apreciar que en general todos los delitos tienen altas correlaciones entre sí, pero algunos delitos más graves (como homicidios y robos) presentan una menor relación con las contravenciones. Se observa que la correlación principal, en 2016, se produce entre los delitos de amenazas y usurpación (0.94): a mayor cantidad de denuncias de uno de ellos se corrobora un aumento de las denuncias en el otro. En segundo lugar, aparece la relación entre hostigamiento y daños (0.92). No llama la atención que la correlación más débil –casi inexistente- sea entre ruidos molestos y homicidios dolosos (0.01), así como entre estos y el mal llamado problema de los “cuidacoches” (0.04). Del mismo modo, se comprueba que la relación entre robos y homicidios dolosos es alta (0.87), pero no así la correlación entre estos últimos y los hurtos. Probablemente esto se deba a la violencia con la que son generalmente perpetrados los robos en la Ciudad y se corresponda, a su vez, con la alta correlación que mantienen los homicidios con otros actos violentos como las amenazas o la usurpación. El gobierno de la Ciudad, en pos de reducir la cantidad de homicidios en el distrito, debería atender, además, a la disminución de otros delitos violentos como los robos, las amenazas, los daños y la usurpación.

En el mismo sentido, buscamos las correlaciones para 2017 que observamos en

la Tabla 3:

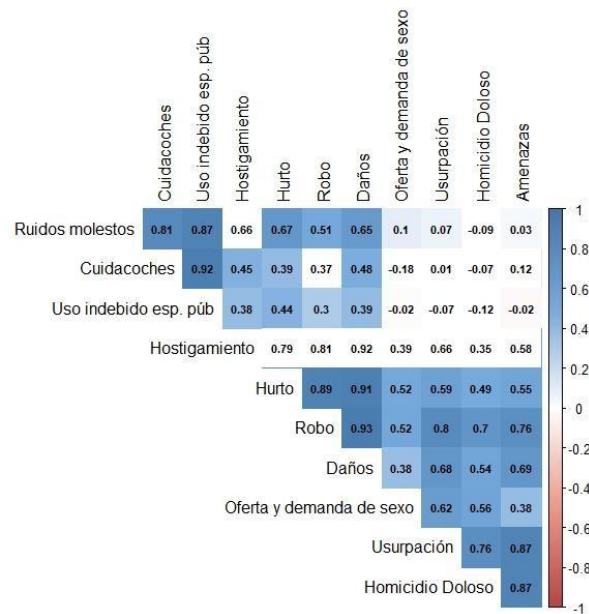


Tabla 3: “Correlaciones del año 2017”. Fuente: Elaboración propia.

Para este año, la correlación más fuerte se verifica entre los delitos de robo y daños (0.93), que no había sido tan consistente en 2016 (0.78), seguida por la relación positiva entre las contravenciones del uso indebido del espacio público y los “cuidacoches” (0.92), que tiene la misma fuerza que la correlación (que también había aparecido en segundo lugar en 2016) entre hostigamiento y daños (0.92). Mientras que en 2016 la correlación positiva más potente para homicidios dolosos fue con robos (0.87), en 2017 ese mismo número se observó entre amenazas y homicidios dolosos. Es una lástima no contar con más información sobre homicidios, ya que las amenazas aparecen como el delito más denunciado en lo que refiere a causas iniciadas ante el Ministerio Público Fiscal, con indicadores de violencia doméstica. Nuevamente, la correlación más débil se dio entre ruidos molestos y homicidios dolosos (0.09), así como entre estos y los “cuidacoches” (0.07) e, incluso, se observan correlaciones negativas (es decir, cuando aumenta una baja la otra) entre homicidios dolosos y algunas contravenciones.

Se observa que hay modificaciones en las relaciones entre una y otra variable de acuerdo al año. Sin embargo, podemos destacar que, comparando el 2016 y el 2017, es importante la correlación entre algunos problemas de conflictividad vecinal. Así, las

causas por ruidos molestos aumentan junto con las denuncias por uso indebido del espacio público (0.76 y 0.87) y estas aumentan en relación a los “cuidacoches” (0.54 y 0.92). En materia delictual, es relevante la correlación positiva que se verifica entre robos y daños (0.78 y 0.93) y entre hurtos y daños (0.85 y 0.91). Como ya aclaramos previamente, el aumento de la correlación en homicidios se da con delitos más violentos, por lo que otras figuras como los ruidos molestos, los “cuidacoches”, el uso indebido del espacio público y el hostigamiento no parecen ser factores predictivos de los asesinatos producidos en la Ciudad de Buenos Aires. Desde una mirada integral de la seguridad, el gobierno debería atender a las figuras que presentan una relación más estrecha con los homicidios.

Para 2018 solo pudimos establecer las correlaciones entre homicidios, robos y hurtos:

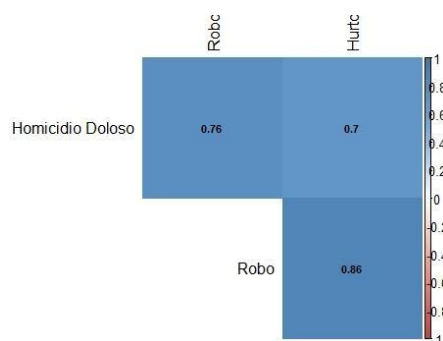


Tabla 4: “Correlaciones del año 2018”. Fuente: Elaboración propia.

Los tres tipos de delitos parecen tener una relación fuerte. Sin embargo, hemos visto a lo largo de la publicación que no necesariamente existe una coincidencia entre el despliegue territorial y/o temporal de cada uno de ellos. La correlación más fuerte se observa entre robos y hurtos, con guarismos de 0.84 en 2016, 0.89 en 2017 y 0.86 en 2018. La correlación que más se consolidó es la que existe entre homicidios y hurtos, ya que en 2016 fue de 0.52, bajando a 0.49 en 2017 y llegando a 0.70 en 2018. La variación mayor se encontró entre los homicidios y los robos, ya que en 2016 la relación fue de 0.87, pasando a 0.70 en 2017 y quedando en 0.76 en 2018.

Los indicadores en materia de seguridad vial han empeorado año tras año (más fallecidos y personas lesionadas en siniestros viales y un aumento considerable de las causas por alcoholemia positiva), por lo que es necesario no solo que se vuelvan a

incluir los datos sobre esta problemática en el mapa del delito, sino que se rediseñe el Plan Plurianual de Seguridad Vial tomando en cuenta la información disponible para ajustar los dispositivos de control y sostener campañas de concientización sobre los riesgos del incumplimiento de las normas viales (uso del casco en motos, uso del cinturón de seguridad, cruzar por la senda peatonal, conducir en estado de ebriedad, etc.).

La política de seguridad debe ser integral, con estrategias de prevención del delito y la violencia de tipo situacional y también social, con promoción de la participación de la ciudadanía en programas de recuperación y utilización de espacios públicos y uso inteligente de la información criminal disponible. También se hace necesaria la instrumentación de mecanismos de control social que limite las prácticas abusivas de personal policial en el ejercicio de sus funciones y una fuerte articulación con la Justicia para garantizar el acceso de toda la población ante la vulneración de sus derechos. Señalamos al comienzo que la presentación de este primer informe permitirá compartir con la comunidad académica las reflexiones y conclusiones preliminares, de forma tal que se enriquezca la producción definitiva de la investigación. Esperamos recibir aportes y críticas que optimicen la elaboración del informe final.

Fuentes

<https://mapa.seguridadciudad.gob.ar/>

<https://www.fiscalias.gob.ar/informes/>

Bibliografía

Álvarez, A. (2006). *El estado de la seguridad en América Latina. Una aproximación a la evaluación situacional e institucional de la seguridad ciudadana en la región*. Méjico: PNUD-LAC-SURF.

Borja, R. (2005). *La gobernabilidad: talón de Aquiles de nuestra América*. Disponible en: <http://biblio.juridicas.unam.mx/libros/4/1648/6.pdf> [Fecha de consulta: 19/12/2019].

Dammert, L. y Arias, P. (2007). “El desafío de la delincuencia en América Latina: diagnóstico y respuestas de política”. *Revista Series Estudios socio-económicos*, n. 40, pp. 87-91

La Ruffa, S. (2005). *Debates Contemporáneos. Hacia un Plan Integral de Seguridad Urbana*. Buenos Aires: De los Cuatro Vientos.

Informe regional 2013-2014. Seguridad ciudadana con rostro humano: diagnóstico y propuestas para América Latina. (2013). Nueva York: Programa de Naciones Unidas para el Desarrollo.

Estado de las ciudades en América Latina y el Caribe 2012. Rumbo a una transición urbana. (2012). Kenia: Programa de Naciones Unidas para los Asentamientos Humanos.

Seguridad ciudadana en la Argentina urbana (2010-2016). (2017). Buenos Aires: Observatorio de la Deuda Social de la Universidad Católica Argentina.